

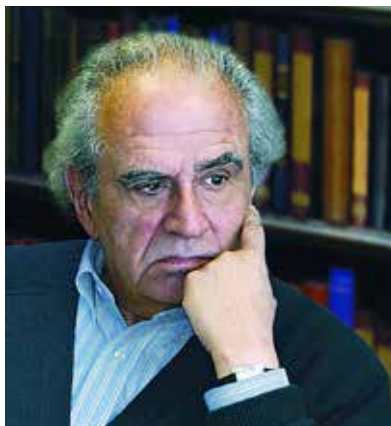
# 2.

## la rendición de cuentas

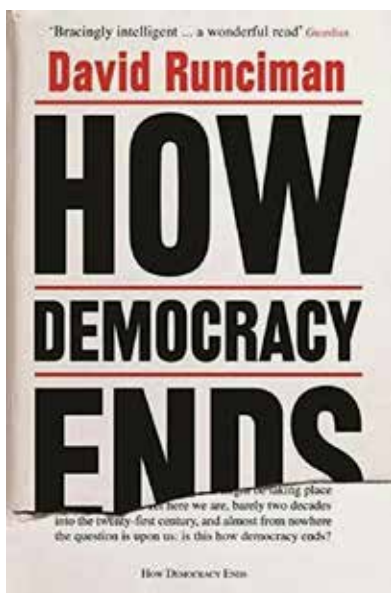
**P**ara entender a cabalidad lo que sucedió en la V Glosa, hay que realizar un viaje imaginario a un pasado no tan lejano, las dos últimas décadas del siglo XX, cuando el concepto mismo de democracia fue objeto de severos cuestionamientos. De manera significativa, conviene recordar que algunos de los primeros textos fueron publicados en América Latina, siendo reflejo de una reacción social inesperada que, de modo elocuente, fue llamada *decepción democrática*, *desencanto democrático*, y unos años más tarde, *fatiga democrática*.

Esta hipótesis sostenía que la democracia prometía mucho, pero cumplía poco. Interpretando un malestar que se ubicaba en





Guillermo O'Donnell.



el centro vital del sistema, los votantes, la crítica sostenía que si bien tenían lugar elecciones libres y alternancia de partidos, el sistema estructural se mantenía intacto: las reformas prometidas en el campo económico nunca se concretaban, la brecha entre ricos y pobres era cada vez más amplia, la corrupción en la esfera pública persistía, los canales de expresión de la ciudadanía estaban bloqueados y los partidos políticos se habían anquilosado pues, lejos de defender las causas populares, buscaban la perpetuación del status quo, y su preocupación central era utilizar el poder en provecho de su facción, dando escasa o nula atención a los cambios de fondo (salvo en los discursos).

Esa cruda realidad provocó un desenlace lógico: la confianza en los partidos y en los gobiernos se desplomó, la abstención electoral aumentó en forma dramática, la función pública cayó en total descrédito (con una visión simplista de los políticos como personajes oportunistas y corruptos), y lo más alarmante, creció la preferencia por grupos que proponían regímenes autoritarios o populistas.

Tan ácida percepción persiste hasta la fecha y no ha sido resuelta. De hecho, la fatiga se extendió también a las democracias más antiguas del planeta, las europeas, y se manifestó en países de sólida tradición representativa, como los Estados Unidos y Japón. La preocupación por el tema resultó patente con la aparición de una serie de estudios académicos, que terminaron por convertirse en *best-sellers* a escala global, entre los que se pueden citar al argentino Guillermo O'Donnell (*La calidad de la democracia*, 2004), al alemán Tascha Mounk (*People vs. Democracy*, 2014), al británico David Runciman (*Cómo termina la democracia*, 2018), a la dupla Steven Levitsky y Daniel Ziblatt (*Cómo mueren las democracias*, 2018), y a la norteamericana Anne Applebaum (*El ocaso de las democracias*, 2020).

Previo a ese contexto de debate, en el año 1989 el Banco Mundial publicó un caso de estudio intitulado en inglés *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, que incluía un término novedoso en las publicaciones de la institución. La palabra en cuestión era gobernanza (*governance*), utilizada en un sentido que sugería buenas prácticas de gobierno (*government*). Aunque ambos vocablos tienen la misma raíz etimológica (del griego *kybernáo*, y luego del latín, *gubernare*, término náutico que en sentido literal significa pilotear o gobernar una embarcación), la acepción de ambos es radicalmente distinta.

Gobierno está asociado al mando político y al poder. Se encuentra vinculado en forma directa a la toma de decisiones y, por lo general, se deposita en una sola persona (rey, presidente, primer ministro), o de manera excepcional en un cuerpo colegiado (congreso, parlamento), y tiene como principal atribución el despacho de los asuntos públicos. Gobernanza, en su acepción moderna, no sólo implica la acción de gobernar, sino que incluye los compromisos públicos adquiridos por la autoridad enfocados en garantizar un buen gobierno, con criterios novedosos como la sostenibilidad, la transparencia y la planeación.

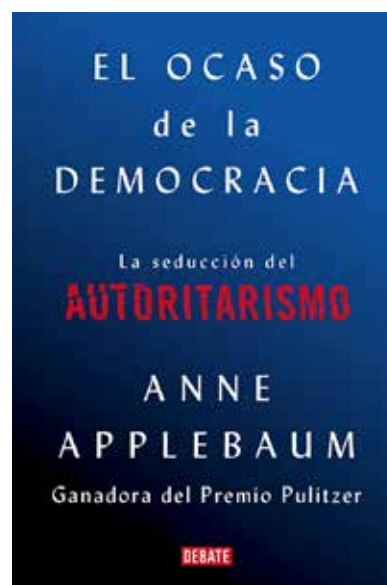
En el ámbito de la diplomacia internacional, el término gobernanza se popularizó en pocos años, impulsado de manera vigorosa por los organismos asociados a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que de manera enfática urgían una mayor participación de las personas en la adopción de las decisiones de gobierno, y más aún, un empoderamiento de la ciudadanía. Muy pronto, sin embargo, se descubrió que era complicado potenciar de manera simultánea todos los componentes de la fórmula, que de manera esquemática pueden enunciarse así: uno, la rendición de cuentas; dos, la participación ciudadana; y tres, la planeación a largo plazo.

Respecto al primer elemento, en 1999, una década después de la publicación del Banco Mundial, el académico Andreas Schedler, investigador en jefe del Instituto de la Democracia en la Universidad Centroeuropea, con sede en Budapest, propuso una definición que, aún en su extrema sencillez, fue bien recibida por la academia: “La rendición de cuentas significa obligar a los actores políticos a explicar públicamente sus actos y a someterse a posibles sanciones si no cumplen.”

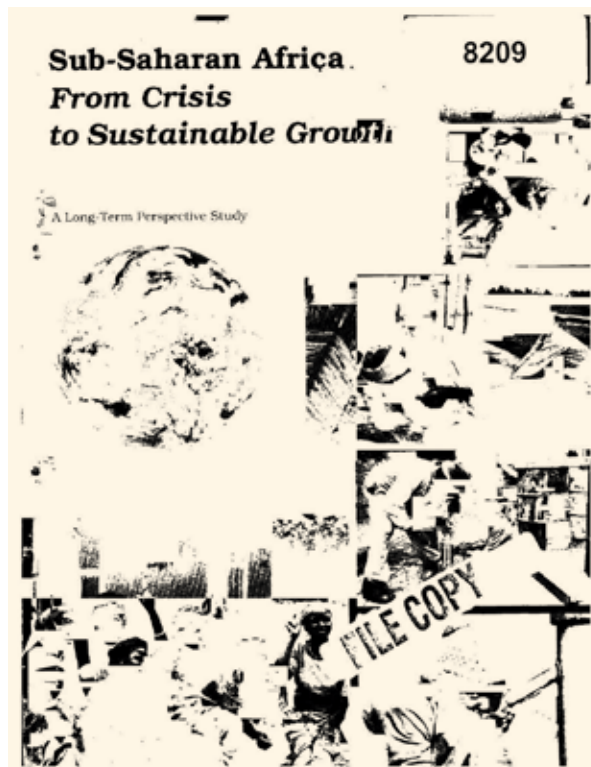
Desde entonces, ha surgido un alud de interpretaciones del concepto, con la visión particular de la instancia que las emite. El Banco Mundial, con un enfoque ampliado, define la rendición de cuentas como “un proceso mediante el cual los individuos, agencias y organizaciones públicas, privadas o de la sociedad civil, son responsables de sus acciones, y deben explicar y justificar su conducta”, con lo cual su alcance se extiende hasta actores ajenos a la esfera pública. En el ámbito nacional, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) lo entiende como “un principio de gobernanza democrática que implica que los funcionarios públicos deben



Anne Applebaum.



El surgimiento  
del término  
gobernanza.



explicar y justificar el uso de recursos públicos, el cumplimiento de sus funciones y la toma de decisiones ante la ciudadanía y los órganos de control.”

Aquí valdría la pena apuntar que más allá de la interpretación moderna de la rendición de cuentas, acotar y controlar el ejercicio del poder público es una preocupación política de larga data. Ahí se encuentra el origen de los contrapesos del poder, ausente por completo en las formas autocráticas de gobierno, tales como las monarquías absolutistas, que fueron la norma hasta la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos (1776) y el estallido de la Revolución Francesa (1789). En el mundo occidental, la más notable consecuencia de ese proceso fue la formación de cuerpos legislativos que, si bien en un principio estaban conformados por integrantes de las cortes reales, con el tiempo derivaron en estructuras parlamentarias, elegidas por sufragio universal.

Así, no resulta exagerado afirmar que la rendición de cuentas es un elemento consustancial de la democracia. En casi todos los regímenes que han adoptado ese sistema, quien detenta el Poder Ejecutivo está obligado a rendir un informe periódico de gobierno, explicando el estado que guardan los negocios públicos, con



Andreas Schedler.

notable énfasis en el tema financiero, es decir, de dónde provienen los recursos y cómo se gastan. De manera adicional, las democracias han creado órganos autónomos de control, que verifican que la información sea precisa y que el ejercicio del gasto se realiza de manera honesta.

El destinatario de tales informes casi siempre es el Poder Legislativo, que se asume como el representante orgánico de la ciudadanía. No obstante, hay que anotar que existe una tendencia universal a convertir tal ejercicio de rendición de cuentas en un evento de glorificación del gobernante en turno, en el cual el análisis del documento pasa a segundo término o pierde toda relevancia.

En México, desde 1824, la primera Constitución federal preveía que a la sesión de apertura del Congreso asistiera el “presidente de la Federación”, quien “pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante”, pero no hacía ninguna referencia a un informe. Tan tenue disposición fue reformulada en la Constitución de 1857, que dispuso que “a la apertura de sesiones del Congreso asistirá el presidente de la Unión y pronunciará un discurso que manifieste el estado que guarda el país.” Tal previsión tuvo un efecto limitado, pues a la promulgación de la Carta Magna siguió la Guerra de Reforma (1859-1861), y luego la Intervención Francesa (1862-1867), durante las cuales el funcionamiento del Congreso y la comparecencia del presidente resultaron inviables. La asistencia del titular del Ejecutivo no se regularizó sino hasta 1876, durante el primer periodo del presidente Porfirio Díaz, aun cuando los discursos que pronunciaba eran más bien arengas en tono político.

Finalmente, la Constitución de 1917 estableció que “a la apertura de las sesiones del Congreso asistirá el presidente de la República y presentará un informe... sobre el estado general que guarde

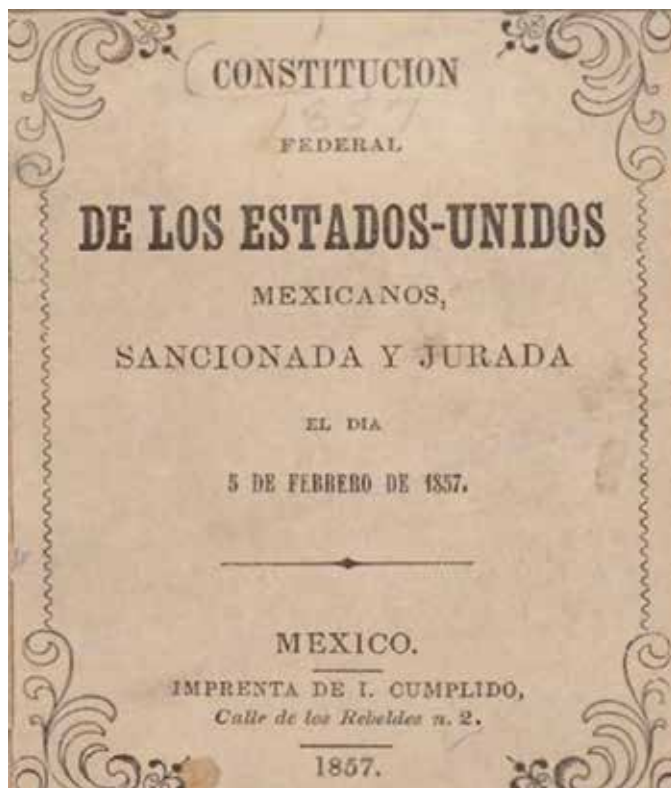
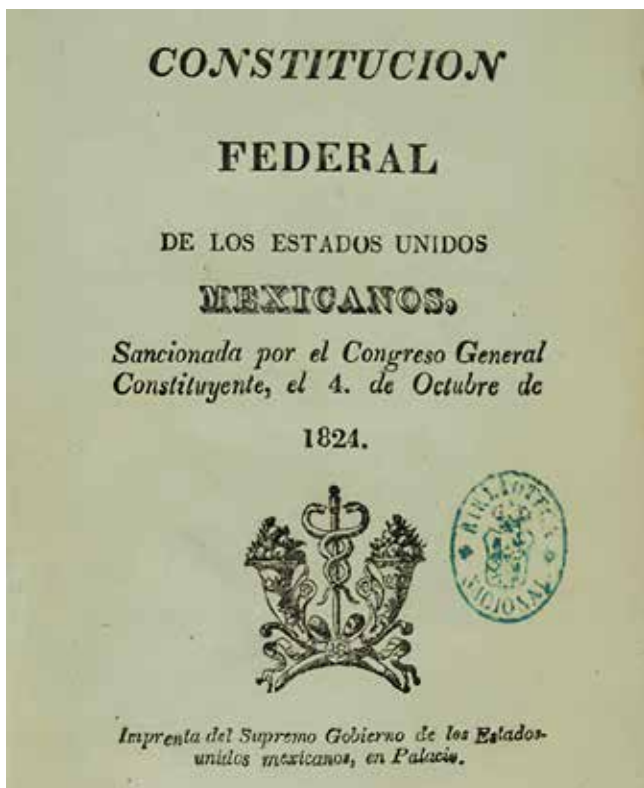
**Los antecedentes de la democracia: la Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa.**



la administración pública del país”. En 1923, el artículo respectivo se adicionó con la obligación de presentar el “informe por escrito”, pero la práctica política, más el hecho de que México fue gobernado por el mismo partido durante siete décadas, convirtió el espíritu de rendición de cuentas que animaba la norma en una jornada de alabanza hacia la figura presidencial. El *Día del informe*, como se le llamaba coloquialmente, poco a poco se convirtió en uno de los símbolos emblemáticos del presidencialismo mexicano.

Con el tiempo, ese ejercicio laudatorio terminó por desgastarse. En el sexenio del presidente Miguel de la Madrid, con gran escándalo de parte del oficialismo, los diputados de oposición interpellaron de viva voz al mandatario, en una ruidosa sesión de porras divididas. Los tres siguientes gobernantes (Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y Vicente Fox), pronunciaron sus informes con interrupciones y reclamos de las bancadas minoritarias.

Al final, la Constitución fue reformada durante la gestión de Felipe Calderón (2008), que esta vez ordenaba que el presidente presentara “un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública en el país”, pero lo eximía de la obligación de concurrir a la sesión. En esa misma

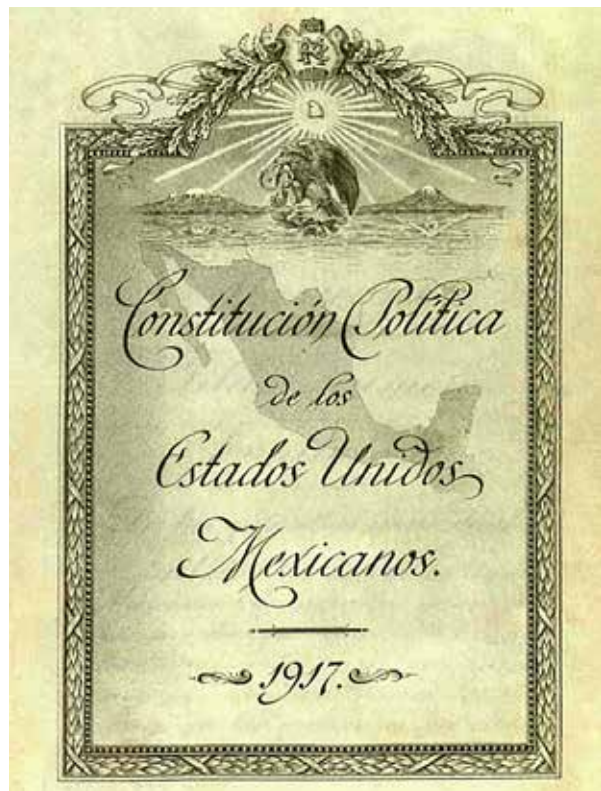


reforma, se estipuló que “cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar ampliar la información mediante preguntas por escrito”, así como citar a comparecer a los integrantes del gabinete, con lo cual dio inicio el ejercicio parlamentario conocido como glosa del informe.

Aunque a la fecha continúan vigentes ambas prácticas, la entrega del informe por escrito y la glosa del documento por las cámaras, su eficacia como mecanismo de rendición de cuentas ha sido continuamente cuestionada. Como en el pasado, suele ocurrir que la mayoría dominante impide un análisis profundo y pormenorizado del documento e inhibe la comparecencia de los funcionarios del gobierno, para evitar que enfrenten los cuestionamientos de la oposición.

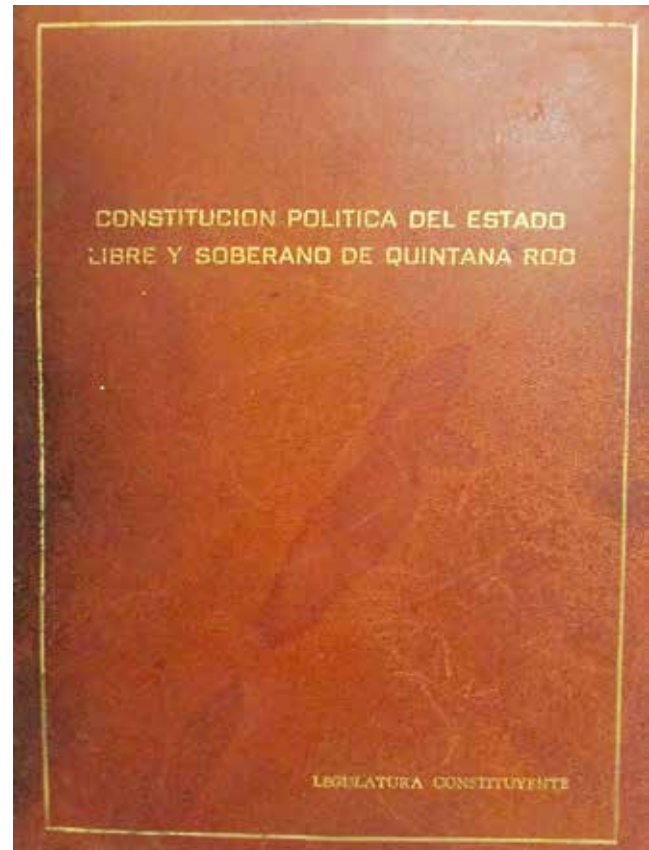
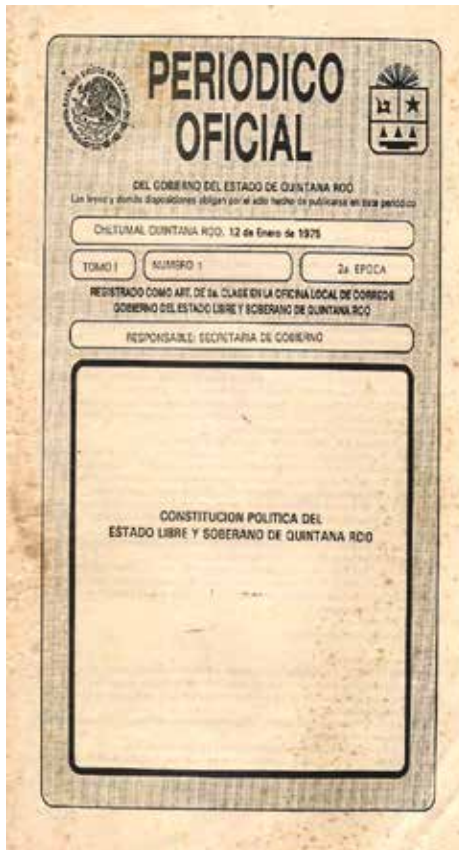
Quintana Roo no ha sido ajeno a esa realidad nacional. La Constitución del Estado, apenas promulgada en 1975, fue reformada en el mismo sentido que el ordenamiento federal, de modo que los gobernadores sólo están obligados a presentar un informe por escrito, y corre por cuenta del Congreso la tarea de analizarlo.

Eso ha provocado que en ambos niveles (y también a escala municipal), tanto el informe como la glosa hayan ido perdiendo relevancia, pues el escrutinio de los datos y los programas está en



La obligación de rendir cuentas fue evolucionando en las leyes constitucionales que ha tenido México.

**1975: la ley fundamental del Estado de Quintana Roo.**



manos del mismo partido que gobierna, con una participación marginal de la oposición y una nula intervención por parte de la ciudadanía. Así, aunque desde el año 2004 se encontraba vigente una Ley de Transparencia y Acceso a la Información, y pese a la costumbre republicana de celebrar el informe y realizar la glosa, a mediados de la década del 2010 Quintana Roo figuraba en la percepción pública como una de las administraciones más opacas del país, ocupando el sitio 22 entre las 32 entidades federativas. El informe y la glosa existían, pero se habían vuelto políticamente inoperantes.