

Una propuesta democrática de control y rendición de cuentas en la gestión municipal

IGNACIO L. MOHENO

Recibido: 30 de junio de 2023. Aceptado: 17 de enero de 2024.

Resumen. Este ensayo aborda la cuestión del control y la rendición de cuentas municipal y propone un esquema de buena gobernanza que involucra cuatro variables: la presencia de elecciones periódicas; la disposición burocrática hacia la transparencia; la disponibilidad de información gubernamental, y la disposición ciudadana a participar en los mecanismos de control y rendición de cuentas. Procede luego a explicar las posibilidades y los problemas que el esquema entraña sobre la base de tres personas conceptuales: el burócrata, el ciudadano y el político, que pertenecen, respectivamente, a sendos modelos organizacionales de lo público: eficiencia, legitimidad y eficacia.

Palabras clave: control, rendición de cuentas, transparencia, burócrata, ciudadano, político, eficiencia, legitimidad, eficacia, ética pública.

Abstract. This essay addresses the issue of municipal control and accountability by proposing a good governance scheme that involves four variables: the presence of periodic elections; the bureaucratic disposition towards transparency; the availability of government information, and the citizen's willingness to participate in the control and accountability mechanisms. It then proceeds to explain the possibilities and problems that the scheme entails on the basis of three conceptual persons: the bureaucrat, the citizen and the politician, who belong, respectively, to three separate organizational models of the public: efficiency, legitimacy and effectiveness.

.....
Ignacio L. Moheno. Centro de Investigación y Docencia Económicas (correo electrónico: ignacio.lozano@cide.edu | <https://orcid.org/0000-0002-2297-1890>).

Key words: control, accountability, transparency, bureaucrat, citizen, politician, efficiency, legitimacy, effectiveness, public ethics.

Introducción

Le pedimos muchas cosas al municipio aun sin contar con todos los medios humanos, materiales y financieros para volverlas realidad. Las atribuciones que la Constitución le reserva son un abanico de servicios públicos que, en la práctica, a pesar de su elementalidad, exhibe deficiencias. Son éstas las que llaman, más que nunca, al control y la rendición de cuentas sobre el aparato administrativo que los materializa. Agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, limpia y disposición de desechos sólidos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles y vialidades, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito conforman el paquete de servicios amparado por la Constitución Política, además de la hucha de los buenos deseos: los servicios que determinen los congresos estatales, sin contar aquellos que los ayuntamientos con más iniciativa comprometen por ser de urgente atención, por concurrencia con los gobiernos estatal y federal o, simplemente, por moda. Asimismo, al municipio le corresponde todo lo relacionado con el desarrollo urbano en su territorio, con sus numerosas implicaciones en temas de planeación, reserva territorial, construcciones, vialidades, transporte público y reservas ecológicas. Todos esos servicios absorben recursos públicos que no necesariamente se multiplican en la medida en que se demanda su instrumentación más o menos eficiente, sin mencionar los conflictos sociales, así como los breves inter e intraburocráticos, de menor o mayor envergadura, que suelen acontecer y distraer recursos escasos. Todo ello reclama intervenciones inteligentes y apertura para que la ciudadanía participe en su vigilancia y control. En efecto, a todo ese espectro de atribuciones y obligaciones, que ya son objeto de control y evaluación institucional, es impostergable agregar el escrutinio ciudadano.

Muchas razones justificarían la participación de la ciudadanía en la vigilancia del gobierno. Una de ellas descansa en el «peso administrativo» (*administrative burden*) que los ciudadanos deben soportar, de formas diversas, en sus interacciones con el Estado. La provisión/recepción de servicios públicos en condiciones mínimas de calidad y cantidad supone cargas burocráticas que debe sobrellevar el ciudadano de a pie, que no tienen que ver con las regulaciones propias de la administración pública, sino con costos asociados: la carga del aprendizaje de trámites y programas (cómo funcionan), la del consentimiento

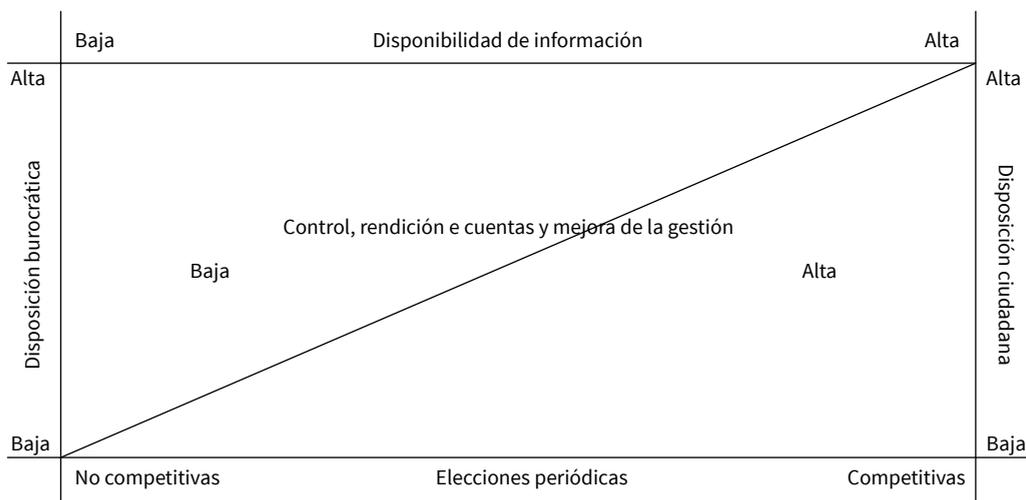
de requisitos, y la psicológica (Moynihan *et al.*, 2015). Pero la razón quizá más poderosa reside en la pedagogía cívica que se gana con la vigilancia desde abajo. De ese modo, se consume el círculo de la democracia misma hacia la mejora del gobierno, al «...[cambiar] la percepción de las personas y [volver] más humildes [a] quienes ejercen el poder, [de modo] que las semillas de una mayor responsabilidad pública [puedan] sembrarse en todas partes, desde la recámara del hogar y la sala de juntas hasta el campo de batalla» (Keane, 2018, p. 42).

Urge pasar de la democracia testimonial de los votos, tan fundamental como frágil —«En la actualidad, el retroceso democrático empieza en las urnas» (Levitsky y Ziblatt, 2019, p. 11)—, a una democracia abierta a la participación ciudadana en muchos frentes; pero por ahora, al menos, en la vigilancia de la administración pública. Se trata de arrojar luz sobre ésta en un esfuerzo por derrotar la venalidad administrativa en todas sus expresiones. Para ello, sugiero un modelo de buena gobernanza municipal en torno al control, la rendición de cuentas y la mejora de la gestión, tomando en cuenta dos fuerzas contrarias que podrían reconciliarse en espacios institucionales específicos en los cuales encontrarse creativamente. Una de esas fuerzas se mueve de arriba abajo y se compone de dos variables: disposición burocrática y disponibilidad de información; la otra tiene la dirección inversa, de abajo arriba, y la configuran también dos variables: disposición ciudadana y elecciones periódicas (como expresión de la democracia). Las cuatro variables del esquema 1 se explican por su baja o alta intensidad.

Dada su proximidad con el gobierno municipal, la participación de la ciudadanía puede ser más directa y vigorosa. Por participación, entiendo el involucramiento de los usuarios e interesados en la buena provisión de los servicios. Más allá de la necesaria transparencia que esto implica, cierta evidencia lo respalda: «Los individuos se preocupan tanto o más por el proceso de sus interacciones con el Estado que por el resultado. Esto implica que los procedimientos percibidos como consistentes, justos y equitativos son de fundamental importancia para los ciudadanos» (mi traducción) (Moynihan *et al.*, 2015). En principio, de las interacciones correspondientes sobrevendrá la mejora de la gestión en los servicios, siempre que también se dé cierta disposición de los funcionarios públicos. Así, disposición burocrática, voluntad ciudadana, disponibilidad de información pública y un contexto democrático con, por lo menos, elecciones periódicas libres, engendrarían algún grado de control y rendición de cuentas. En la medida en que los comportamientos

y las acciones en tales variables tiendan a la parte alta del espectro, esperaríamos que la curva positiva de control, rendición de cuentas y mejora de la gestión igualmente concentrara eventos de su parte media hacia el extremo nororiental.

Esquema 1 | Buena gobernanza municipal



Fuente: Elaboración propia.

El control interno de las actividades gubernamentales resulta asunto central de la democracia. Los antiguos griegos le llamaban *Euthyna* (enderezamiento) y consistía en la rendición de cuentas del funcionario al término de su encargo ante un comité de ciudadanos. Este procedimiento formaba parte de un entramado legal más amplio que incluía el escrutinio de los funcionarios antes de iniciar su encargo, la revisión periódica del mandato por la asamblea durante su ejercicio, imputación judicial con suspensión del cargo, revisión de cuentas financieras por funcionarios designados por la *Boulé* (una junta de entre 400 y 500 ciudadanos seleccionados por sorteo de todas las tribus), inspección final de cuentas por contadores independientes tras el término del cargo, evaluación general del comportamiento en el puesto por oficiales investidos por la *Boulé*. Con ese instrumental

se enderezaba lo que el oficial hubiera torcido en su desempeño y, sobre todo, se «[desalentaba] a un funcionario de amasar poder político a través de sus deberes públicos» (mi traducción). Tal andamiaje jurídico constituye uno de los últimos reductos ciudadanos para el control del gobierno (Efstathiou, 2007, pp. 114-116, 122-123), lo cual sólo puede suceder en la democracia. Pues, al contrario, como era evidente «en el pensamiento político griego, el poder tiránico se [caracterizaba] como *aneuthynos*, que en sentido amplio significa «no sujeto a procedimientos legales» o «sin control»» (Fröhlich, 2017, p. 1).

Con independencia de que la intervención directa de la ciudadanía se seguía, invariablemente, a través de procedimientos institucionales, no era concebible la democracia sin transparencia, sin control efectivo del gobierno. O, eludiendo un poco el dramatismo, sí podía haber democracia sin control efectivo, pero también corrupción sin castigo. Hoy como ayer, la impunidad en el ejercicio corrupto de cargos públicos pone en peligro la democracia. La transparencia y el control son aspectos de la rendición de cuentas que el gobierno y sus funcionarios le deben a la ciudadanía. De ahí que la realización periódica de ejercicios de control interno y rendición de cuentas sea un indicador fundamental de la calidad de la democracia.

Porque, en efecto, el corazón de la democracia está en lo que ocurre entre elecciones, en el ejercicio de gobierno. No quiere decir que las instituciones y los procedimientos electorales, el voto para decirlo en una palabra, no sean esenciales. Lo son, sin duda, porque dotan de legitimidad al gobierno al asegurar elecciones libres, imparciales, creíbles. Pero su objeto consiste en garantizar que la voluntad ciudadana sea respetada en cuanto a quiénes serán sus representantes y quiénes, los ocupantes de los cargos ejecutivos por elección. A partir de ahí, éstos y el aparato administrativo que encabezan sólo pueden hacer lo que la ley determine, es decir, lo que decida el congreso, que es la ciudadanía representada. Entiendo al representante como ciudadano representativo que, al converger con los otros, a la manera de Rousseau, ven todos por el bien del conjunto sin perder su individualidad política. Las decisiones tomadas por los representantes constituyen el mandato popular que el Ejecutivo debe convertir en hechos dentro de parámetros de calidad y cantidad. Y para asegurarse de que así suceda, los sistemas de control determinarán si, en efecto, el ejercicio de gobierno es de acuerdo con aquellos

mandatos. Cualquier desviación deberá advertirse y haber consecuencias ante la ciudadanía representada y las instancias creadas para ello, pero también ante el ciudadano de a pie. No hay nada más transparente que rendirles cuentas a quienes han confiado con su voto en el gobierno. He ahí la *Euthyna* que, es verdad, no es novedosa. Han irrumpido en la escena pública innúmeras formas de control y rendición de cuentas de la democracia desde y por la ciudadanía. John Keane le llama «democracia monitorizada» (2018, p. 39).

A continuación plantearé mis ideas en torno a tres personas conceptuales, con todo lo que ello implica en términos de las posibilidades y los problemas que entraña la instrumentación de un sistema de control y rendición de cuentas en el municipio: el burócrata, el ciudadano y el político, en ese orden. Estas personas conceptuales son de suyo figuras contrapuestas. Su accionar obedece a principios excluyentes entre sí que dan vida a sendos modelos de la organización pública: de eficiencia, de legitimidad y de eficacia. Asimismo, los entornos, por así decir, naturales en los que se mueven son distintos: las acciones del burócrata son las propias de la autoridad; las del ciudadano, de la democracia; las del político, de la política. Una cierta intuición más o menos desarrollada me exime de extenderme en más dilucidaciones. Baste decir, sin embargo, que pese a que los modelos y sus personas conceptuales son excluyentes y discordes entre sí, existen áreas de intersección mayores o menores, de contenidos imperdables y fronteras fluidas, como podemos imaginar según el esquema 2.

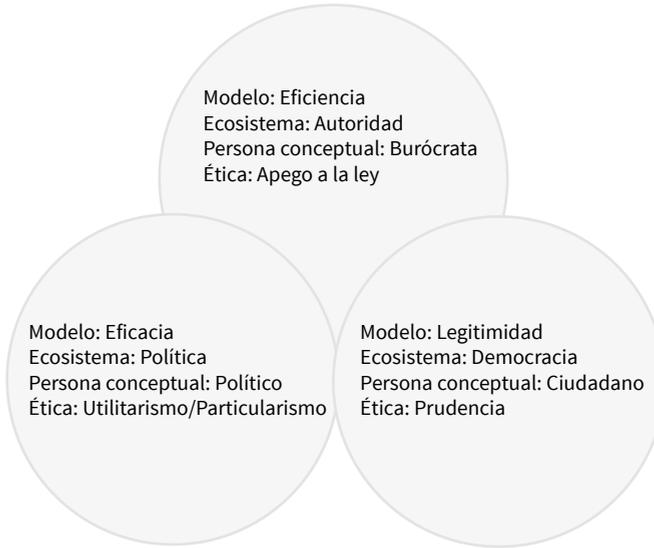
*El burócrata*¹

La eficiencia, premisa del desempeño del burócrata y a un tiempo conjunto de reglas y procedimientos, es el fundamento operante que justifica a la burocracia. Significa el uso de los recursos disponibles, que sabemos son escasos, de un modo que permita alcanzar los mejores resultados. Es decir, sólo pueden perseguirse los fines que permiten los medios económicos disponibles en un marco de reglas que, en teoría, garantizan este arreglo

.....

¹ Esta sección y las dos subsecuentes sobre las personas conceptuales, a su vez, expresión de sendos modelos organizacionales (eficiencia, legitimidad y eficacia) se basan, de manera muy apretada, en Moheno (2023).

Esquema 2 | Modelos de organización pública con personas conceptuales



Fuente: Elaboración propia.

eficiente. Contra lo que pudiera conjeturarse, las normas hacen posible la relación entre medios y fines, entre recursos finitos y resultados posibles. El propósito de las reglas y las instituciones es facilitar la eficiencia (Moheno, 2023, pp. 207 y ss.). Los mecanismos de vigilancia y control forman parte de esa regulación, si bien idealmente deben armonizar con el conjunto de normas e instituciones de la administración pública. Sin tal armonización sus resultados son escasos y de poco valor organizacional. Poco más puede decirse sobre sus efectos negativos en la calidad de un gobierno democrático. En el contexto general de manejo honesto de los recursos públicos, en cambio, control y rendición de cuentas serán herramientas muy efectivas para corregir desviaciones y, de ese modo, coadyuvar a una democracia saludablemente viable.

El burócrata opera mejor en un medio muy regulado. Funcionarios con amplia discrecionalidad, como algunos estudios muestran, son un factor que conduce a la ineficiencia y la corrupción (por ejemplo, Mungiu-Pippidi, 2015). Conviene, por lo tanto, que su campo de acción esté claramente ceñido al Derecho. Debe entenderse esta adhesión a la

ley en un ambiente constitucional democrático, en el que la ciudadanía goza de amplias libertades cívicas y existen restricciones claras a la acción del Estado. (Valga la aclaración porque las dictaduras también aman el Derecho, paramento de sus arbitrariedades [Gümplová, 2013].) Para el burócrata no hay nada más sano que atenerse estrictamente a las normas. Lo cual no es más que otra forma de citar la premisa del derecho público: el funcionario público sólo puede hacer lo que le esté expresamente mandatado en la ley. Traducido a términos kantianos, la ética del burócrata se resume en un imperativo categórico, reflexivamente asumido como ley universal válida para todos, por lo menos para todos sus colegas: adherir rigurosamente su proceder al derecho. Desde luego, hay valores que deben también exigirse, sobre todo cuando las reglas no alcanzan a proteger y orientar al funcionario público (véase Fierro y Otero, 2018).² Pero lo esencial descansa en ese imperativo. Sólo de esta manera es posible realizar la justicia que Sócrates tenía en mente, en quien hago descansar el modelo de eficiencia: que cada quien se dedique a lo suyo, a aquello que sabe, a desarrollar su función, de lo cual resulta la armonía del todo orgánico que llamamos Estado.

Esta adhesión fría, desaborida, a la ley es lo que nos hace reaccionar a veces de manera despectiva contra al burócrata profesional, pese a que tal conducta es mejor que cualquier opción antípoda: soborno, ineficiencia, dilación, abuso, extorsión... Una administración pública poblada de funcionarios éticamente sólidos se justifica por sí misma, más en un contexto organizacional donde escasean las normas de procedimiento y rutina. Si a esa disposición moral añadimos una estructura exhaustiva de reglas, incluidas las de control y rendición de cuentas, tenemos el ideal de la eficiencia.

Al fondo, podemos percibir el bien colectivo como resultado de la acción gubernamental. El burócrata, empero, no piensa en él todo el tiempo, concentrado como está

.....

² Los valores que el funcionario debe asumir, según los autores, son responsabilidad, objetividad, imparcialidad, razonabilidad, publicidad, solidaridad, prudencia, instrumentalidad. No pasa inadvertido que la honestidad desaparece en su análisis. La propuesta descubre a un superburócrata movido por valores que lo acercan a sus congéneres por cuyo bienestar trabaja, sin abandonar su (tácita) posición superior (como Sócrates querría). Tengo la impresión, empero, de que esos valores comulgan mejor con el gerente público, el héroe de la nueva gerencia pública (NGP), que opera en un ambiente mucho menos regulado.

en cumplir su papel en la trama de procedimientos y decisiones de que forma parte. El cumplimiento de todos los funcionarios en lo individual llevará al gobierno en su conjunto hacia buenos resultados materiales, tangibles, en términos del bienestar público. Al apegar su actuación a las normas, contribuyen a ese fin. Aquí aparece la noción de unidad orgánica del Estado, el derecho puesto en práctica: el Estado de derecho hecho valer por la actividad cotidiana del aparato burocrático en cuyo pináculo descansa la Autoridad, misma que se extiende, por delegación, a todo el aparato administrativo. Como autoridad, el funcionario público —versión moderna del socrático guardián-filósofo— procede sólo en función del derecho. La Autoridad es el ecosistema del burócrata articulado, de manera infinitesimal, por la mirada de reglas jurídicas que norma su comportamiento.

Síntoma de que el ejercicio de la autoridad ya no responde al derecho sino a los intereses privados de funcionarios corruptos, es la ausencia de organicidad, de armonía organizacional. Cuando con cada periodo gubernamental llegan oficiales a ocupar puestos por afinidades político-ideológicas con el nuevo gobernante y se les designa por lealtad personal, no podemos esperar otra cosa que sumisión burocrática, otra forma del viejo sistema de botín: en lugar de lealtad a las normas, lealtad al jefe. La relación de obediencia del funcionario se ha invertido. Las ocurrencias dibujan la dinámica administrativa. En un ambiente organizacional en el que, si existen, reglas y procedimientos formalmente instituidos se aplican en función de intereses personales o venales no puede haber eficiencia. Y lo peor: el control, que en principio ha de detectar y, en su caso, corregir las anomalías en la función pública, se enfrenta a ese cuadro, no con funcionarios de carrera sino, como acontece tantas veces, con funcionarios designados de la misma manera. Al final, vemos evaluaciones que a menudo dejan hacer, dejan pasar; que señalan, *ad libitum*, a funcionarios indeseados con el objeto de sancionarlos o premiar injustificadamente a los más fieles; que ocultan la corrupción bajo una montaña de documentos; que celebran resultados inanes...³

.....
³ Véase IIRCCC (2020: 7). Ahí se señala, respecto a los procedimientos administrativos de sanción, por ejemplo, que los expedientes de sanción no versan sobre actos serios de corrupción, son mal integrados por los órganos internos de control (OIC), las pruebas reunidas son ineficaces ante los jueces o, en general, vienen pobladas de fallas formales básicas. Todo ello condena el esfuerzo sancionatorio, último reducto de la vigilancia, al fracaso. Asimismo, la insuficiencia o ausencia de

Por otro lado, convertido inevitablemente en un conjunto de mecanismos técnicos, el control interno se ha deslavado como recurso de la democracia para garantizar que los funcionarios se comporten de acuerdo con la ley. Esta sofisticación técnica, necesaria por lo demás, hace difícil la rendición de cuentas como una práctica regular dirigida al cargo y a su concurrente manejo de recursos públicos. El control y la rendición de cuentas parecen olvidar su *raison d'être*: asegurar la responsabilidad de los funcionarios de cara a la ciudadanía. Hay un factor cardinal que ayuda a explicar el fenómeno: la consubstancial renuencia de la burocracia a la transparencia, incluso ahí donde podemos observar al funcionariado actuar impecablemente. La burocracia opera mejor en el entorno cerrado de sus oficinas. Su poder se sustenta en la información que genera, circula y archiva. Es reacia a la vigilancia y, más aún, a la publicidad, que Kant consideraba imprescindible, pues el gobierno de gentes y el derecho público no pueden desplegarse ni permanecer en secreto. El imperativo de eficiencia lo ha programado para seguir rutinas. Su encargo, que le exige atenerse sólo al Derecho, lo materializa a través de los protocolos que regulan su conducta y prescriben el modo en que han de usarse los recursos públicos.

Los sistemas de control, con sus mecanismos y agencias, buscan prevenir, disciplinar y, en su caso, castigar los abusos en el uso de los recursos públicos y someter el desempeño de los funcionarios a límites precisos. Hemos visto también que, en el mejor de los casos, este entramado regulatorio puede restringir el radio de movimiento de la administración pública y acotar sus alcances, y en el peor, que la insuficiencia de normas, la falta de profesionalización y las ocurrencias administrativas incuban la ineficiencia. De ahí que la burocracia siempre parezca quedar a deber a la ciudadanía. En ello reside lo que llamo la perplejidad del burócrata: por un lado, obligado a materializar el bienestar colectivo que le exige el mandato ciudadano y expresado en normas de derecho, debe hacerlo; por el otro, a través del mismo conjunto de normas que regula su conducta pero constriñe su operación. Y esto sin contar el cada vez mayor preciosismo de la función pública. Al final, todo este proceso engendra su propia némesis: un burócrata alienado, en busca del cumplimiento de metas que hablen a favor de él sin necesariamente conseguir el bien público.

.....

regulaciones hace que algunos procedimientos disciplinarios, cuando han llegado a la instancia judicial para resolución definitiva, igualmente naufraguen porque no se puede probar ante el juez que el funcionario debía hacer lo que supuestamente se negó a realizar o que ejecutó mal.

Efectivamente, metido en la maraña cotidiana de procedimientos operativos, el funcionario olvida que su trabajo debe repercutir en el bienestar público. Existe evidencia de la disminución en el acceso a los beneficios de programas sociales debido a reglas burocráticas o discrecionalidad administrativa (Moynihan *et al.*, 2015). Por otro lado, si el funcionario enfoca su esfuerzo más en conseguir el bienestar colectivo, corre el riesgo, por la urgencia política de obtener resultados, de apartarse de las normas. Más allá de que el político deba asumir la responsabilidad de las consecuencias de los actos del burócrata al alejarse éste de las reglas en aras del resultado anhelado por aquel, no hay, paradójicamente, otra forma de fortalecer la confianza ciudadana en la administración pública que por el apego burocrático a la ley. En este contexto, el control sobre la burocracia y su publicidad se erigen como factores ineludibles hacia esta confianza pública. Desde el mirador ciudadano, enterarse de cómo funciona la administración pública y, en su caso, conocer de actos ilegales y desviación de recursos de parte de los funcionarios públicos es fundamental en la construcción de certezas cívicas.

Cumplir las normas incide en la eficiencia de la administración en general y, en principio, también nos debe revelar los alcances sociales una vez agregados los factores involucrados. En otras palabras, el ejercicio de recursos públicos, habida cuenta de su empleo conforme la legalidad, debe tener efectos en el bien común. Si esto es cierto, entonces, conviene concederle a la ciudadanía alguna participación en la vigilancia de la burocracia. Es una forma de obligar a evaluar los impactos de su quehacer más allá de la observancia de la ley. Sin embargo, en un contexto de insuficiencia normativa en cada nivel y para cada puesto, y a falta de un sistema profesional de carrera, ¿cómo pueden el control y la rendición de cuentas operar y dar resultados, recordando que se efectúan *ex post facto* en un contexto *ex ante* de regulaciones insuficientes o, de plano, ausentes? El problema de la escasez regulatoria de la burocracia da pie a la subjetividad en la aplicación de los esquemas de control y rendición de cuentas. La objetividad sólo puede provenir de una estructura normativa que delimite infinitesimalmente las funciones de cada cargo público. Así, el burócrata podrá ejercer de mejor manera el tramo de autoridad que le corresponde en un entorno administrativo más eficiente.

El ciudadano

Enderezar, como supone la *Euthyna*, equivale a regresar al buen gobierno. Se trata de un

ejercicio ciudadano que busca proteger al gobierno de malos manejos, peligro que acecha a la democracia desde su nacimiento. El control interno y la rendición de cuentas pretenden devolverle a la democracia su funcionalidad y, sobre todo, su confiabilidad ante la ciudadanía.⁴ Tal vez la intervención ciudadana en ellas no sea recibida con beneplácito por los involucrados del lado del gobierno. En México, burócratas y políticos, por igual, prefieren eventos testimoniales y tantas veces abiertamente populares para celebrar lo bien que el gobierno trabaja por la felicidad del pueblo: aclamación en lugar de participación ciudadana. Pero no todos los funcionarios son reacios a esta intervención ni todo el tiempo. Un cierto tipo de burócratas y políticos estaría, sin duda, más dispuesto a interactuar con los usuarios de servicios públicos. Me temo que abunda el otro tipo, más en la tradición clientelar mexicana, que prefiere dejar las cosas como están, actitud muy conveniente a la involuntaria resistencia a participar de aquellos ciudadanos que han experimentado costos psicológicos (vergüenza, desempoderamiento, menosprecio, estigma...) en sus interacciones con el gobierno, las consideran engorrosas (costos de conformidad) (Moynihan *et al.*, 2015)⁵ o simple y llanamente las rechazan por desidia. A pesar de todo, nunca será suficiente subrayar la importancia de incorporar al ciudadano en los mecanismos de control y rendición de cuentas.

La legitimidad de un Estado democrático proviene, valga el pleonasma, de su democracia. Se trata de la democracia, ecosistema del ciudadano, que se desenvuelve sólo a través de instituciones y su contenido siempre es aristotélico: cuaja en la pluralidad de ideas e intereses divergentes, discutidos dentro de límites institucionales que favorecen el diálogo racional y el acuerdo. A su vez, el acuerdo resulta de todos abandonar sus intere-

.....

⁴ No omito la versión electoral de rendición de cuentas, pero ésta se reduce a negarle el voto a un mal oficial electo, cuando existe reelección, en los siguientes comicios, o negárselo a su partido, suponiendo que no haya fraudes ni compra de votos ni coacción sobre los electores (Barreda, 2014).

⁵ Conviene aclarar que Moynihan *et al.* (2015) analizan los intercambios de beneficiarios de programas sociales con el gobierno y no las relaciones con motivo de los ciudadanos para participar específicamente en el monitoreo de funcionarios. Sin embargo, es plausible pensar en los mismos costos y reparos de la gente a la hora de considerar su participación directa en mecanismos de control y rendición de cuentas. Esto invoca la posibilidad contrafáctica: un mejor trato hacia el público y trámites sencillos y razonables podrían concitar la participación ciudadana.

ses personales e ideológicos por lo que consideran beneficia al pueblo. El pueblo, en este sentido, es el conjunto de ciudadanos individuales que concurren al foro público directamente o por medio de representantes. Podemos apreciar ahí una concepción institucional de la democracia —la democracia es institucional o no es— que tiene en el ciudadano a su protagonista por sí mismo o por *interpósita* persona, el legislador: el representante-ciudadano o ciudadano representativo.

En la concepción de la democracia institucional, las decisiones se toman tras la discusión civilizada en la que imperan la prudencia y la razón objetiva, para llegar a conclusiones sobre la conducción del gobierno en términos, esencial aunque no exclusivamente, de política pública. Los acuerdos se plasman en leyes que, a su vez, se convierten en mandatos para la burocracia. Concepción muy práctica de la política, es decir, ética, esta democracia busca el bien común. Lo hace a través del diálogo acerca de temas concordantes en términos de su viabilidad y sus resultados en la búsqueda de la vida buena, apelando a la decencia, la civilidad, la recta razón. Se echa mano de recursos retóricos, siempre que eviten el vacío semántico, el sofisma, la sinrazón. En la democracia, los representantes están obligados a fomentar cierta pedagogía cívica, porque sus decisiones no sólo se transforman en política pública y leyes, también son una oportunidad de educar, de cultivar virtudes cívicas y valores democráticos; de ilustrar a la ciudadanía, buscando, de nuevo, la vida buena. Pero como las virtudes, más que enseñarse, se practican, los legisladores, además de discutir y actuar conforme a las reglas de la tolerancia y la moderación, dos condiciones no escritas de la democracia (Levitsky y Ziblatt, 2019, p. 14), deben abrir en las leyes ventanas de participación ciudadana para la vigilancia y la transparencia del quehacer gubernamental, mientras ellos mismos dan muestras voluntarias de transparencia. Y como no hay mejor pedagogía que el ejemplo, los representantes, y desde luego los funcionarios designados de alto nivel, tienen un enorme compromiso en transparentar, *motu proprio*, su propio quehacer.

¡Qué difícil, sin embargo! Más cuando se enfrenta el representante ciudadano a la burocracia. Ya habíamos planteado que, por un lado, exigimos burócratas adheridos estrictamente a los mandatos de su función y, por el otro, sensibles a las demandas ciudadanas. El antídoto al burocratismo descansa en la exigencia democrática de rendir cuentas ante las instancias de control y la ciudadanía; y la solución a la insensibilidad ante el público reside en insistir en la ética pública, en el ejemplo virtuoso frente a sus pares y los ciudadanos.

Una burocracia sin contrapesos democráticos se inclina al abuso; una democracia sin un aparato burocrático a través del cual llevar a cabo las decisiones se inclina al desarreglo y la ineficiencia. Hagámonos cargo de las implicaciones. Se trata de dos realidades, burocracia y democracia, repelentes entre sí, con escasos espacios de convergencia. Abrirlos y protegerlos al máximo es obligación primaria del gobierno; del lado ciudadano el compromiso es, sobre todo pero no exclusivamente, de los representantes ciudadanos. Esta labor nada cómoda porque del flanco gubernamental enfrentan al espíritu burocrático de cuerpo, y del extremo ciudadano, a los partidos políticos, que suelen oligarquizar sus intereses.

La salida de esta trampa está en apelar a la prudencia, de una parte, y al apego a la ley, de la otra, entendiendo que ambos, ciudadano y burócrata, buscan el bien común (Moheño, 2023, pp. 485 y ss.). Es inaplazable que los mismos funcionarios que representantes se comprometan y piensen en términos éticos, más allá de sus conocimientos técnicos y sus convicciones políticas. No se trata de que dediquen todo el tiempo a pensar, algo imposible porque ambos tipos de actores se caracterizan por hacer cosas, y cuando uno piensa deja de hacer cosas. Pero en momentos de duda, cuando las normas no alcanzan a decirles qué, cómo y cuándo llevar a cabo ciertas actividades, o las circunstancias los paralizan, más cuando entrañan consecuencias posiblemente negativas, es el momento de detenerse a pensar (Arendt, 1971). Es lo menos que podemos pedirles a burócratas y políticos por igual. Hay definitivamente momentos, cuando todo se ha dicho y hecho, que no queda más que detenerse a reflexionar buscando un juicio razonable y prudente.

Detenerse a pensar, luego deliberar, acordar y después actuar en consecuencia. En un régimen autoritario la regla es no pensar, seguir a ciegas al líder; en democracia es obligatorio. En momentos como los que vivimos hoy, en los que «[l]os mejores carecen de convicción, mientras que los peores/Están llenos de apasionada intensidad» (mi traducción) (Arendt, 1971, p. 445), pensar es urgentemente obligatorio. Y lo es porque pensar, ejercicio que uno realiza sobre lo general y funciona muy bien en el foro público, nos permite juzgar, ejercicio que uno realiza sobre las cosas particulares en el fuero interno para distinguir las cosas buenas de las malas (Arendt, 1971, p. 446), distinción útil en aras del acuerdo en el espacio público. Sólo alguien que se autoengaña y se encierra en su propio juicio está impedido de ver que vivimos un momento que nos exige pensar, juzgar y concordar.

A escala municipal, la posibilidad del diálogo inteligente y constructivo es real. Ahí se replica algo favorable al ejercicio democrático de gobierno. Inscrito en nuestro sistema

jurídico, el gobierno municipal se configura en el ayuntamiento, es decir, en la conjunción de un ejecutivo y un cuerpo legislativo (regulador): presidente municipal, de un lado, y síndicos y regidores, del otro, y todos elegidos democráticamente. Con las diferencias existentes de un municipio a otro y de una entidad federativa a otra, es imposible soslayar su carácter parlamentario. El cabildo, al cual pertenece el jefe del ejecutivo local, delibera y decide. Sin embargo, la tradición mexicana hace al cabildo una suerte de subordinado del presidente municipal, situación a la que contribuye el método electoral de planilla, que limita la pluralidad política de regidores y síndicos. Así, acontece lo mismo que con el sometimiento burocrático al jefe: sumisión política y, peor aún, capitulación intelectual a la ideología del partido. La pluralidad de ideas y opiniones, en general, y la pluralidad partidista, en particular, valga la tautología, tan esenciales en la democracia —«los partidos políticos son los guardianes de la democracia» (Levitsky y Ziblatt, 2019, p. 23)—, se desvanece cuando un solo partido manda sobre las decisiones de gobierno. Cuando todos están embarcados en empedrar su camino de ascensos políticos, pocos se atreven a discrepar del jefe o del partido. Termina la ideología única por asumirse como verdad, aun si un mínimo de cordura percibe las disonancias entre realidad y discurso. Tenemos a las instituciones en la forma; en la sustancia, un dominio político-ideológico que oculta corrupción y favoritismo, al tiempo que engendra desencanto y desempoderamiento ciudadano. De ahí que, debido a ese triple sometimiento (burocrático, político e ideológico) de que pueda gozar el presidente municipal, sean impostergables prácticas de control más participativas a ras de suelo, y un ejecutivo municipal y un cabildo más abiertos, comprometidos y responsables.

El aristotélico término medio, que en todo caso implica una posición ética a favor de la prudencia, no niega las tendencias a los extremos. Después de todo, en ello estriba la pluralidad política de la democracia. Implica la construcción de un campo de posible concordancia dentro del cual puedan hallarse los acuerdos necesarios, a sabiendas de que el resultado puede ser subóptimo desde el particular punto de vista de los actores políticos, pero cercano al óptimo desde el punto de vista de la comunidad. De la democracia así entendida emanan los procesos de legitimación del Estado. La democracia legitima al Estado y, en particular, pertinente a nuestro tema, a la burocracia. En ello, la rendición de cuentas debe ser un ejercicio institucional ante y por la ciudadanía, es decir, ante el parlamento (el cabildo) y, también, ante los ciudadanos ordinarios.

Lo anterior por cuanto corresponde a la obligación de la autoridad ante la ciudadanía. Aquí el papel de ésta es pasivo. Pero existen opciones en que el ciudadano es el agente, cuando éste realiza la vigilancia y el control. Está por verse qué tanto la participación cívica en la vigilancia sobre el burócrata incide en un verdadero control democrático, pero no podemos desdeñar su auxilio en ello y su contribución a la transparencia. Es más, el concurso de la gente en la hechura del presupuesto para obras decididas colectivamente puede ser la llave de intervenciones posteriores en el control y la vigilancia de las mismas. Hoy por hoy, empero, la rendición de cuentas parece responder con mayor efectividad a la lógica horizontal burocrática, basada en mecanismos de aplicación de la ley y en restricciones ejecutivas y políticas.⁶ Variables en la lógica vertical como la presencia de elecciones libres e imparciales, confianza en los partidos políticos, trabajo en temas de interés comunitario, discusiones políticas y manifestaciones tienen una menor incidencia en el control y la rendición de cuentas (Barreda, 2014, pp. 312-314).⁷ Entre el control horizontal y electoral, por un lado, y el social, por el otro, la vigilancia desde abajo presenta déficits considerables, en tanto el de carácter electoral está lejos de ser definitivo (con excepciones). De nuevo, pese a la evidencia desfavorable, o quizá precisamente por eso, a nivel municipal habría que poner en marcha con más ahínco mecanismos ciudadanos de control mientras se refuerzan los de carácter institucional.

En este punto es preciso aclarar que la pedagogía cívica considera al ciudadano tan racional como su representante, racionalidad que no es filosófica ni científica, sino más que nada *eudoxia*, buena opinión, juicio que se construye con rectitud lógica y trazas de filosofía, ciencia y ética. Por eso para que el ciudadano se haga un juicio más o menos sensato del desempeño burocrático, la información y los argumentos que hay detrás de las decisiones deben presentarse en los términos más amplios y comprensibles que se pueda. ¿De qué otro modo la democracia, en su práctica cotidiana, puede justificarse (Kosack y Fung, 2014, p. 67)? Aquí reaparece el problema de la sofisticación de la burocracia. Su

.....

⁶ También hay que incluir la libertad de prensa, aunque no constituye en sentido estricto un mecanismo horizontal.

⁷ Debe hacerse notar que Barreda (2014) no toma en cuenta el trabajo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que analizan y documentan la instrumentación y los resultados de varias políticas públicas, dando cuenta con ello del desempeño gubernamental en los sectores concernientes.

operación, sus procedimientos, sus decisiones, sus flujos de información y la información y los datos mismos han adquirido cada vez más complejidad. Para el funcionario no representa un problema porque para ello ha sido entrenado. Pero la democracia le exige también pedagogía, traducir a lenguaje llano la información objeto de control y examen, sobre todo porque la percepción ciudadana está lejos de ser uniforme. ¿De qué otro modo, para darle exactitud a la pregunta anterior, podría el ciudadano calibrar, con un mínimo de racionalidad, su opinión sobre el gobierno y desplegarse como «un hombre [...] que [piensa] sin llegar a ser un filósofo, un ciudadano entre ciudadanos, que no hace nada, que no reclama nada que, en su opinión, ningún ciudadano no debiera hacer y no tuviera derecho a reclamar?» (mi traducción) (Arendt, 1971, p. 427)?

La opinión y el voto tienen efectos que se subsumen al sistema de control como insumos evaluativos del desempeño que, eventualmente, se manifestarán en modificaciones a la política pública y los protocolos operativos. En una democracia funcional, el parecer ciudadano sobre los servicios y el trato que éste percibe obtiene del gobierno inciden en la evaluación del trabajo del burócrata.⁸ En una democracia aún en ciernes, no obstante, la transparencia presenta inconvenientes de mayor calado. Sin un sistema de carrera funcional, aun con la presencia de agencias, mecanismos y canales mediante los cuales el público puede acceder a la información gubernamental, la transparencia y el control sobre el gobierno son precarios o tienden a encerrarse en una burbuja a la vez técnica y burocrática dentro de la cual, además, cohabitan evaluador y evaluado. Al sumar a este cuadro la proverbial reticencia burocrática a la apertura informativa podemos ver el largo camino

.....
⁸ Moynihan *et al.* (2014) encuentran que «[s]i la economía del comportamiento aclara por qué las cargas [administrativas] pequeñas pueden ser un gran problema, la psicología social sugiere que violar las necesidades psicológicas básicas de autonomía y trato respetuoso exacerba las cargas. Estos conocimientos se alinean bien con la investigación observacional en los estudios de retroalimentación de políticas, que muestra cómo los ciudadanos valoran los procesos vistos como respetuosos y empoderadores, pero responden negativamente a los procesos que se ven como injustos y degradantes. Las comparaciones transnacionales de la confianza de los ciudadanos en el gobierno encuentran que los procesos justos y equitativos son más importantes que las evaluaciones del desempeño del gobierno» (mi traducción).

que nuestra democracia tiene aún por recorrer. Peor aún, el político electo y el político designado, que operan desde los altos niveles de la jerarquía, no tienen incentivos para abrir su desempeño al escrutinio público, y cuando lo hacen a menudo vemos actos que sólo celebran la autocomplacencia. Puede que el político gane en popularidad, mientras que las instituciones pierden en legitimidad, y con ello también el burócrata.

La legitimidad del Estado sólo proviene del complejo institucional democrático, en el que la confianza social funciona como un indicador de la calidad de las instituciones a través de las cuales el ciudadano interactúa con el Estado. En principio, donde la democracia es más o menos fuerte el público tendería a confiar en las instituciones y agencias de control horizontal como dispositivos eficaces de rendición de cuentas. Esto es más cierto en la medida en que la democracia, más allá de lo electoral, es decir, como diálogo, acuerdo y acción, es una realidad palpable en la ejecución de los mandatos emanados del legislativo por una burocracia profesional. Sin esta dimensión, la de las relaciones entre parlamento y administración, el control horizontal realizado por una agencia burocrática sobre otras pierde credibilidad ante la ciudadanía o pasa inadvertido. En este sentido, en «las sociedades con una más larga tradición democrática los ciudadanos tienen mayores incentivos para acudir a mecanismos formales de rendición de cuentas (horizontal tanto como electoral) que a mecanismos informales o sociales, y viceversa» [mi traducción] (Barreda, 2014, p. 321). Estamos ante esto pese a que México cuenta con instituciones de control y rendición de cuentas que, en alguna medida, han contribuido a transparentar el gobierno en sus tres niveles. El déficit en materia de transparencia sigue siendo alto. La promesa, no obstante, está ahí: por un lado, la democracia ofrece favorecer la rendición horizontal de cuentas; por el otro, el control desde abajo, desde la ciudadanía, debería complementar el control horizontal y electoral (Barreda, 2014, pp. 322-323).

Pero donde las instituciones desaparecen, la confianza languidece. Porque, ¿sobre qué la confianza pública se profesa sino sobre las instituciones mediante los mecanismos que provee la democracia? Lo demás es deleznable, lo que equivale a decir que la popularidad es desechable porque no depende de instituciones legítimas sino del carisma del líder. En efecto, los demagogos gozan de popularidad; las instituciones, de legitimidad. Y mientras la primera se gesta y desarrolla en las plazas, por aclamación, la segunda, en las instancias de la democracia. De modo que un país puede experimentar mucha desconfianza, pero las encuestas muestran una alta aceptación del líder popular. En trazos gruesos, México

experimenta hoy una gran desconfianza hacia el gobierno, que al parecer se explica por la polarización y las condiciones económicas de la población (Edelman, 2023; Lara *et al.*, 2015), desconfianza que incide en la pérdida de valor de la democracia. Es más, esta pérdida de valor, que no es otra cosa que pérdida de legitimidad, es proporcional al aumento de la popularidad del demagogo. En este contexto, desde el humilde reducto del municipio, el control y la rendición de cuentas con participación ciudadana ayudaría a robustecer la confianza en el gobierno, y con ella a su legitimación, ahí donde palpita el corazón de la democracia.

El político

Los casos exitosos de control de la corrupción y buena gobernanza en un régimen democrático tienen en común el compromiso personal de políticos en las altas esferas (Mungiu-Pippidi, 2015). Toda proporción guardada, el municipio, siempre que cumpla ciertas condiciones de urbanización, concentración demográfica y crecimiento económico, reúne en principio las condiciones para concitar tal compromiso. Pero echamos de menos a ese político dispuesto a emprender los cambios que permitan la transparencia y la rendición de cuentas. De acuerdo con el esquema de buena gobernanza municipal propuesto al inicio, hay que promover la participación ciudadana en el control y la evaluación, colocar los incentivos correctos para la apertura burocrática hacia el ejercicio y alentar la publicidad de la información gubernamental. Debe convertirse ese político en el paladín de la rendición de cuentas cueste lo que cueste. «Cueste lo que cueste» significa que es alguien dispuesto a todo, incluso a sacrificar su propio futuro político, para conseguir un propósito que cree, con convicción, benéfico para el estado o el municipio. Para ello, en materia de buena gobernanza, debe ir más allá que el burócrata, arriesgar su carrera, concitar alianzas (de entrada, con sectores de la ciudadanía y organizaciones sociales), conjurar sabotajes.

Este político es un defensor de las instituciones por encima de las personas, incluso de sí mismo. Hace sus acometidas en defensa de la institucionalidad. Los efectos acaso los veamos después, tal vez mucho después, si bien algunos podrían sorprendernos mañana mismo. En la lógica de Maquiavelo, la Historia es el jurado del verdadero político, no los tribunales humanos. Y sabremos si los resultados son buenos en términos del efecto positivo en el bienestar de la mayoría y, para decirlo con un dejo clásico, de la república, aun si en lograrlo unos cuantos quedan fuera o pagan los costos. Pero, ¿quién se atreve, hoy por

hoy, a cargar con la incertidumbre de los resultados de sus acciones, más cuando éstas no dan lustre inmediato ni arrancan las masivas? Los necesitamos para emprender compromisos de largo aliento, como la inserción paulatina pero firme de la vigilancia ciudadana sobre la burocracia.

El político maquiaveliano se rodea de expertos, aprovecha sus conocimientos, los deja trabajar; pero en los momentos decisivos, tras deliberar en su fuero interno, toma las decisiones, se lanza sin vacilar y asume las consecuencias. Sabe que el pueblo es su aliado, pero lejos del populismo; el pueblo para él es el cimiento de la república, un cuerpo actuante y decisivo cuya anuencia en la conducción de los asuntos públicos es vital. Quizá no aprecie en el pueblo a los ciudadanos que lo conforman individualmente. Antes bien, es consciente de su asimétrica posición superior. Y aunque no los ve exactamente como iguales, sabe que necesita su aquiescencia, no como respuesta celebratoria al bolo con el que otros pretenden apadrinarlo, sino por el tangible mejoramiento de sus condiciones de vida y, más relevante, porque en verdad cree que el pueblo ciudadano constituye la base de la república, el *vivere civile*, esa enérgica presencia de la vida cívica que constituye, a fin de cuentas, la soberanía (toda proporción guardada) (Mohen, 2023, pp. 313 y ss.).

Contrasta con ese político el político aristotélico, a quien también necesitamos. Para éste la responsable prudencia no es negociable. Hablamos de un ser humano ético en toda la extensión de la palabra. Tiene claro el bien y el mal, y sus certezas en este sentido las aplica en su quehacer político sin poner en riesgo la democracia. Este político no aparenta, es. Como se mueve con naturalidad en el terreno de la discusión plural, exhibe su compromiso con la democracia, es decir, se comporta responsablemente a favor de ella. La responsabilidad que este político exhibe se explica como compromiso consigo mismo y con valores compartidos, como dueño de una opinión propia y rectamente obtenida dispuesto a ventilarla en el foro deliberativo, como compromiso con el bien común en un contexto democrático plural de libertad igualitaria (Gümplová, 2013, p. 13).

Este político tiene su *alter ego* en el ciudadano-político, ese ciudadano que participa en las actividades de control y rendición de cuentas y del que esperamos también se comporte de manera prudentemente responsable. Porque en esos momentos de intervención directa en lo público gubernamental, el ciudadano debe tener claro que «su singularidad como agente moral va de la mano con su capacidad de ser igual [a los demás] en la esfera pública gobernada por normas de reciprocidad, simetría, igualdad y libertad» [mi traduc-

ción] (Gümplová, 2013, p. 13). Hablamos aquí del espacio público en su sentido clásico, que bien haríamos en sentir su relevancia: la comunidad política como ámbito de nexos inextricables, de amistad, como quiere Aristóteles, que producen certezas y nos adaptan para actuar en pos del bien colectivo, de la felicidad como un estado de plenitud humana, no por su abundancia material, sino por la realización ética y la medianía económica significada en una vida plena. El acto de participación cívica es humilde en lo inmediato, pero de consecuencias vastas en lo distante.

Ya se ve que el político-ciudadano se inclina y se siente mejor en un medio que favorece el vivir en el término medio. En comparación, el político maquiaveliano vive al filo de las decisiones. No significa que todo el tiempo ande a la conquista, sino que es capaz de tomarlas cuando, sin reparar en los costos, las circunstancias apremian y le exigen presteza. Su ecosistema es la política; su premisa, la eficacia; su objetivo, proteger las instituciones del Estado cuando las circunstancias lo exijan. No teme echar mano de los medios de violencia a su alcance, pero ni siquiera recurre a ellos como primer expediente. En realidad, detrás de cualquier referencia que Maquiavelo haga sobre el uso de la fuerza, la razón la precede, una razón que sólo puede entenderse políticamente: si lo que el político ha realizado y alcanzado tiene sentido en términos de Estado, si entronca con el fin más alto de asegurar su viabilidad. Este es el único fin que justifica los medios.

En los intercambios con el Estado, regresando a la pedagogía cívica, el político y el burócrata tienen la oportunidad de generar lecciones para el ciudadano en trámites y procedimientos eficientes. En el diseño o la reingeniería de los mismos, la opinión y experiencia misma del ciudadano pueden servir a esos propósitos. Recordemos que en la espesura procedimental del gobierno suelen agazaparse los nodos decisivos que proporcionan las oportunidades para desviar recursos, más donde la inexistencia de reglas deja al burócrata inerme ante decisiones superiores para beneficio personal o, también, libre para apropiarse de recursos públicos. De modo que el político debería prestar atención a estas aparentes minucias administrativas que hacen más por la protección de las instituciones que rutilantes obras públicas. Y, por supuesto, el político tiene la primera palabra en la instalación decisiva de un sistema burocrático de carrera, sin el cual el gobierno seguirá reinventándose cada tres años en una espiral progresiva de ineficiencia en la que los cargos públicos son botín político.

Necesitamos al político maquiaveliano por el valor de hacer todo con el fin de prote-

ger las instituciones públicas, aun si en ello compromete su futuro; y necesitamos al político de corte aristotélico por su sensibilidad con los intereses ciudadanos. La prudencia de éste, como sabiduría práctica que sólo los años dan y que sirven para una conducta parsimoniosa, moderada y dispuesta al compromiso con sus pares, contrasta con la prudencia del político maquiaveliano, quien ante circunstancias adversas que supo prever, las utiliza para ir hasta las últimas consecuencias. El arrojo y el republicanismo de éste son complementarios al compromiso democrático de aquel. Para el político aristotélico la responsable prudencia en el diálogo no es negociable, como sí lo es, según la situación, para el maquiaveliano. El primero es un ser humano ético íntegro, en lo público y lo privado; el segundo, nada más en lo público, de acuerdo, como se ha dicho, con las exigencias de cada situación. Acaso prefiramos al político-ciudadano, un hombre íntegro que ocupa un cargo público por su intachable conducta y no sólo por su preparación esmerada, comprometido con una ética pública de responsabilidad; acaso, alternativamente, deseemos al político maquiaveliano, defensor incólume de las instituciones, dispuesto incluso a ir más allá de éstas para defenderlas.

Conclusiones

Nada de lo dicho hasta aquí está escrito en piedra, pero me parece que el esquema de buena gobernanza municipal tiene méritos suficientes para intentar su instrumentación con las adecuaciones de cada caso. El énfasis reside en la participación ciudadana directa. En un régimen democrático debe estar abierta más de una vía para que intervengan los ciudadanos en la vigilancia del gobierno. La opacidad y el silencio burocráticos lo exigen. Vencerlos requiere, sin duda, disposición burocrática. Pero independientemente de ello, más allá del dilema de quién le pondrá el cascabel al gato, parece urgente darle a la ciudadanía la oportunidad, en los términos y con las condiciones más razonables, porque el entretejimiento de corrupción y democracia, con la fragilidad de ésta, constituye una amenaza para su florecimiento.

¿Cuánta disposición burocrática y política puede uno encontrar? En realidad, no se trata de que burócratas y políticos muestren su alegría ante la intervención ciudadana sobre su trabajo, sino de rutinizarla, normalizarla, en las regulaciones. La razón es simple: el burócrata tiene como imperativo categórico seguir al pie de la letra la ley. Si incorporamos la jerarquía y la asimetría funcional-organizacional en la que opera, podría entender-

se mejor: la adhesión a la norma no admite huecos ni fallas, so pena de sanciones y, con ellas, del debilitamiento de la organicidad del Estado, de su eficiencia. La organización pública se manifiesta como acción pública sobre la base del derecho. La burocracia lleva al efecto lo que el *demos* ha decidido en asamblea. Asimismo, su realización sólo es posible como actos de autoridad, de la Autoridad, para cuya existencia, como querría Weber, se envuelve a sí misma y al Derecho en un discurso autojustificatorio, una narrativa —el discurso oficial— de continuidad con el pasado donde se halla el origen de la comunidad política. La ética del burócrata se conjuga en verbo pretérito.

En el ciudadano la ética de la prudencia sólo es posible, desde luego, en democracia, donde la libertad igualitaria coloca en primer lugar la palabra, el diálogo, ese recurso indispensable para el acuerdo que llevará a la acción, manifestación ésta del poder, entendiendo que la puesta en hechos de las decisiones democráticas corresponde a la burocracia. El poder no es otra cosa que la capacidad de hacer, potencialidad que impulsa a realizar lo que es aún promesa para que mañana se vuelva realidad. Todo esto lo podemos imaginar sólo en un contexto de libertad e igualdad cívicas, donde el extremismo en los planteamientos políticos, que imposibilitan el acuerdo y anulan el poder que mana de la democracia misma, se ha desechado. La ética de la prudencia, fundamento de la legitimidad de las instituciones, no es imperativo categórico, sino más bien una invitación al diálogo civilizado, creativo, racional, moderado. La pluralidad política en la que florece impide atarse a una convicción de manera irreductible. Siempre debe haber espacio para ceder, negociar, entenderse, acordar: el término medio. La ética del ciudadano mira al futuro, donde se encuentra el bien común.

A Maquiavelo y su príncipe les precede la fama de inmorales. Sí lo es desde un punto de vista tradicional, pero no desde la modernidad política. El príncipe maquiaveliano, el político moderno, el verdadero hombre de Estado, tiene visión de Estado, en nombre de quien podemos entender la ética del príncipe. Su casi exclusiva preocupación se enfoca en preservarlo, entendido el Estado como la estructura jurídico-institucional que lo soporta, esa suerte de alcázar impenetrable que protege la existencia misma de la comunidad política. El político dedica su vida a ello aun a costa de su propia vida. Su ética es, en un sentido, utilitarista porque, mirando por el bien de la comunidad toda y de sus instituciones, no sólo algunos quedarán fuera de los beneficios, sino que las eventuales pérdidas materiales superarán los costos de obtenerlo. He ahí la eficacia. En otro sentido, su ética

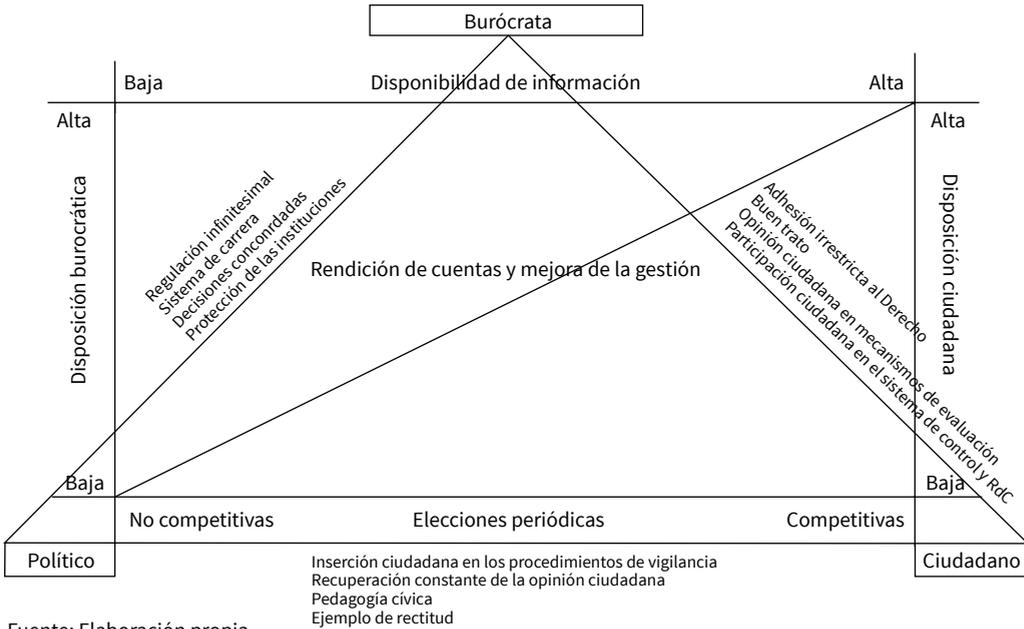
es particularista porque, siendo hombre de acción, cada situación demanda decisiones distintas que ameritan una justificación moral igualmente distinta. La ética del político vive en el presente, se alimenta del presente.

De lo anterior podemos colegir la natural aversión recíproca de las tres personas conceptuales, de los tres ámbitos en los que se desenvuelven, aun si hubiera la mejor de las disposiciones. No nos extraña, pues, la presencia de desavenencias y malentendidos. Lo que está prohibido en las relaciones entre burócrata, ciudadano y político es la irracionalidad. Su imperio cancelaría cualquier convergencia, indispensable para la viabilidad de la organización pública y la conquista del bien común. Apelar al bien colectivo en un entorno de irracionalidad, por no decir estupidez colectiva, ha sido estandarte de populistas de toda laya, esos redentores de la nación que, ahora sí, le regresarán al pueblo la felicidad históricamente arrebatada, alternativamente, por el enemigo anterior, el enemigo interior y el enemigo exterior. Su simpleza ideológica culpa a esos fantasmas de todos los males aun bien entrado el régimen en años, cuando ya resulta evidente que los fracasos sólo tienen como responsable al líder. No verlos es «connivencia ideológica» (Levitsky y Ziblatt, 2019, p. 61).⁹ La gesta heroica del demagogo suele terminar en tragedia, con instituciones destruidas, promesas incumplidas y una realidad peor que la deplorable realidad previa a su llegada al poder. Y lo peor, la democracia queda derrotada.

El control y la rendición de cuentas presentan déficits técnicos y éticos que debemos afrontar; algunos son producto de deficiencias normativas, y otros, de cierta actitud política intencional. Ante ello, el burócrata debe exhibir un mínimo de valores en su comportamiento. Aunque el repertorio puede ser más o menos amplio, recordemos los que antes se habían mencionado: responsabilidad, objetividad, imparcialidad, razonabilidad, publicidad, solidaridad, prudencia e instrumentalidad (Fierro y Otero, 2018). Es urgente su adopción, no sin un dejo de cándido optimismo, porque las prácticas de control y rendición de cuentas pueden hacer poco sin virtudes: «las instituciones funcionan de manera

.....
⁹ Los autores citan a Ivan Ermakoff, quien acuñó el término, y lo definen como una de las causas de la abdicación colectiva ante el líder populista que amenaza la democracia y a quien se le ha transferido toda autoridad para lograrlo, de modo que el programa del autócrata se «solapa lo suficiente con el de los políticos del sistema como para que la abdicación resulte deseable o, al menos, preferible a las alternativas».

Esquema 3 | Buena gobernanza municipal con interacción de las tres personas conceptuales



Fuente: Elaboración propia.

corrupta si la conforman personas corruptas, y funcionan de manera ética si las conforman personas con principios éticos sólidos» (Codina, 2018, p. 55).

Si la disposición del burócrata fuera suficientemente alta, parecería natural la colaboración con la ciudadanía en los sistemas de control y rendición de cuentas; en caso contrario, la confrontación. Ambos tipos convocan a estrategias opuestas de intervención ciudadana que podrían instrumentarse incluso de manera simultánea (Kosack y Fung, 2014, pp. 74-75). En un caso están a la orden reuniones cara a cara (o, por lo menos, grupos de enfoque), con agenda puntual, mediación competente y funcionarios capaces de ofrecer salidas viables; en el otro, encuestas que recojan detalles del problema público y las posibles soluciones, y cuyos resultados sean divulgados debidamente. Y en cualquier caso parecen imprescindibles las siguientes condiciones: disposición, no sólo de parte del burócrata, sino también y sobre todo del político, para llevar a efecto estas acciones; cohibir la particular ideología política del gobierno por un «universalismo ético»; eliminar la discrecionalidad (Mungiu-Pippidi, 2015). De hecho, si bien pueden efectuarse cambios hacia un control de

la corrupción más efectivo y una más amplia rendición de cuentas en la administración pública en el corto plazo, una mayor participación ciudadana en ello obliga a pensar en una estrategia consistente de más largo plazo. Es de Perogrullo, pero conviene señalar que, sin duda, estos cambios hacia la buena gobernanza tienen más chances de prosperar en un contexto democrático (Mungiu-Pippidi, 2015). Pero necesitamos un campeón dentro de la estructura gubernamental que encabece el esfuerzo en los niveles municipal y estatal, un político de corte maquiaveliano, mejor dispuesto a ir más allá para lograrlo.

Para salir de las trampas burocráticas, los conflictos de interés y la autocomplacencia, en que ciertas agencias y sus contralores vigilan, evalúan, controlan y sancionan a los funcionarios de otras agencias, y en que los indicadores de evaluación con frecuencia miden frivolidades, es necesario abrir efectivamente el control a la ciudadanía y darle más peso a la transparencia como un factor objetivo de mejoramiento de la función pública y no sólo como una obligación de la burocracia. Lo que nos lleva a la publicidad de los resultados de una forma que resulte comprensible para el grueso de la ciudadanía, para la que es difícil procesar la cantidad y el tipo de información que emerge de los mecanismos de control. No bastan las elecciones para hacerle saber a un gobierno que lo hizo bien o mal; ni el informe anual, usualmente autocelebratorio. Esto es muy limitado y su veracidad técnica dudosa. Hace falta, pues, comprobación cívica del ejercicio de gobierno mediante una publicidad adecuada.

A nivel municipal, resulta viable por dos razones: la obvia cercanía con la gente y, tal vez más importante, el conciso abanico de servicios que presta el gobierno local. Para ello, la gente necesita sentir que obtiene algo a cambio de su participación en los mecanismos de rendición de cuentas, fundamentalmente una mejora en los servicios que recibe del gobierno y, desde luego, en el trato. Estas cosas, aparentemente tan simples, son áreas donde la ciudadanía podría convertirse en un actor destacado en la evaluación del desempeño gubernamental y en la rendición de cuentas (Kosack y Fung, 2014, p. 69). Veamos, en particular, el papel que desempeñan en ello las tecnologías de la información. Han contribuido a mejorar la gestión y la entrega de servicios; pero no, paradójicamente, la transparencia ni la rendición de cuentas. En parte, se debe a que la focalización del trato desestimula la acción colectiva en torno a un servicio cuya calidad podría mejorar añadiendo el factor grupal y cara a cara en las interrelaciones gobierno-ciudadanía. Y es que, una vez obtenido el servicio solicitado, se atenúan los incentivos para que el usuario indi-

vidual agregue su energía al grupo en la obtención o mejoría del servicio. Pero confiemos en que el ejercicio constante a corto plazo de esas interrelaciones irá dejando enseñanzas a largo plazo para la mejora continua.

Con todo, confinemos nuestro entusiasmo, porque dos condiciones hacen falta: una tiene que ver con la inaplazable documentación detallada de las rutinas burocráticas; la otra, con la instalación en los municipios, de una vez por todas, de un servicio profesional de carrera que premie el mérito y galvanice la administración pública contra el amiguismo y el pago de favores electorales. Una base burocrática continua caracteriza a cualquier gobierno eficiente y probado. A su vez, el primer paso hacia esta condición radica en un compromiso público y abierto de todos los partidos políticos. Y aquí, sí, apelo a la buena voluntad que Kant creía precede a la acción ética (porque se requiere un talante definitivamente ético para establecer el sistema de carrera municipal). Sin un cuerpo profesional de funcionarios, el control y la rendición de cuentas siempre sufrirán de las intermitencias a que obligue la sucesión de partidos políticos en el gobierno, con su cauda de recursos públicos desperdiciados con cada nuevo ciclo. Los partidos políticos tienen un desafío ahí: lograr acuerdos en el congreso estatal a favor, no sólo de una ley del servicio profesional de carrera municipal de la mano de otro a nivel estatal, sino de un compromiso político serio y honesto por instrumentarla. Si, como es previsible, los partidos políticos desconfían de sus contrapartes, valdría la pena analizar la posibilidad de que la conducción del sistema de carrera quede en manos de un organismo autónomo. De veras, es imposible dar pasos seguros hacia la consolidación de una democracia funcional, y no se diga hacia una administración pública eficiente con sistemas efectivos de control y rendición de cuentas, sin un sistema burocrático profesional.

En suma, en el modelo de eficiencia el burócrata persigue, con su trabajo rutinario apegado indubitablemente a las normas, fines materiales inmediatos que impactan positivamente la calidad de vida de las personas. La provisión continua de servicios públicos consiste en eso y, más importante, así se construye el bien común, bienestar concebido materialmente. En el modelo de legitimidad, el ciudadano busca el bien común desde la prudencia y la racionalidad en el diálogo democrático, sabiendo que es necesario arribar al término medio entre las variadas posturas incrustadas en la pluralidad política. En este modelo todos ganan, pero no necesariamente maximizan sus utilidades debido a esa distribución moderada de la riqueza. Lo cual no es sino expresión del talante democrático

hacia el arribo de acuerdos en el foro público. En el modelo de eficacia, el político piensa en la preservación del Estado, el gobierno y la comunidad política al mismo tiempo, como defensa de las instituciones ante los embates de eventos impredecibles y como protección de la vida, la libertad y el patrimonio de la gente: sin importar los costos y bajo cualquier circunstancia.

Termino con el eslogan del periódico *The Washington Post*, «*Democracy dies in darkness* [La democracia muere en la obscuridad]», que ilustra a la perfección el tema. En las democracias modernas los medios masivos de comunicación desempeñan un papel fundamental en lograrlo. Por la estructura compleja que han adquirido los sistemas políticos, los medios de comunicación constituyen un poderoso protagonista en hacer visible el gobierno. Porque la burocracia, en efecto, opera mejor en la opacidad. Pero lo en verdad relevante del eslogan del *WP*, para nuestros efectos, debe leerse desde el reverso de la moneda: la democracia es transparente, opera naturalmente a la luz del sol. Lo cual nos lleva a la conclusión obvia: si la luz del control y la rendición de cuentas se apagara permanentemente, la democracia moriría. El control y la rendición de cuentas alumbran el ejercicio de gobierno ahí donde, entre un proceso electoral y otro, está el corazón de la democracia.

Referencias

- Arendt, H. (1971). Thinking and moral considerations: a lecture. *Social Research*, 38(3), 417-446. <https://www.jstor.org/stable/40970069>
- Barreda, M. (2014, junio). The quality of democratic accountability: a comparative view of Latin America. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 47(2), 307-326. doi:10.1017/S0008423914000432
- Codina, M. (2018). Virtudes cordiales. ¿En qué y para qué educar? En busca de una nueva ciudadanía. En Richart, A., García-Granero, M., Ortega-Esquembre, C. y De Tien-da-Palop, L. (eds.), *Juicio moral y democracia. Retos de la ética y la filosofía política*. Granada: Comares.
- Edelman Trust Barometer (2023). Global report 2023. <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2023-03/2023%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Global%20Report%20FINAL.pdf>
- Efstathiou, A. (2007). Euthyna procedure in 4th c. Athens and the case on the false embassy. DIKE. *Rivista di Storia del Diritto Greco ed Ellenistico*, 10(2007), 113-135.

- Fierro, A. E. y Otero, A. (2018). Sobre los valores y los principios para la actuación de los servidores públicos. *Foro Interno. Anuario de Teoría Política*, 18. <http://dx.doi.org/10.5209/FOIN.61508>
- Fröhlich, P. (2017, 22 de agosto). Officials, Greek, accountability of. *Oxford classical dictionary*. Publicado en línea. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199381135.013.8021>
- Gümplová, P. (2013). Morality as a political problema. file:///C:/Users/David%20Rodr%C3%ADGuez/Downloads/Morality_as_a_Political_Problem.pdf
- Instituto de Investigaciones en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) (2020). *Sobre el combate a la corrupción en México. Informe país*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Keane, J. (2018). *Vida y muerte de la democracia* (traducción de Guillermina del Carmen Cuevas Mesa et al.). México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional Electoral.
- Kosack, S. y Fung, A. (2014). Does transparency improve governance? *The Annual Review of Political Science*, 17, 65-87. doi: 10.1146/annurev-polisci-032210-144356
- Lara, G., Salmón, B., Flores-Thomas, C. y Robles, M. (2015). El mexicano hoy: nuevo retrato de un liberal salvaje. LEXIA Insights & Solutions. <https://lexia.cc/el-mexicano-hoy-nuevo-retrato-de-un-liberal-salvaje/?print=print>
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2019). *Cómo mueren las democracias* (traducción de Gemma Deza Gil). ePub r1.0, Titivillus 06.04.2019. https://www.onpi.org.ar/documentos/publicaciones/publicaciones-del-notariado-internacional/como_mueren_las_democracias.pdf
- Moheno, I. L. (2023). *Autoridad, política y democracia. Una teoría organizacional del Estado*. Barcelona: J.M. Bosch.
- Moynihan, D., Herd, P. y Hope, H. (2015). Administrative burden: learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration: Research and Theory*, 25(1), 43-69. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). The quest for good governance: how societies develop control of corruption. Reporte basado en los capítulos 5, 8 de *The quest for good governance. How societies develop control of corruption*. Cambridge, U. K.: Cambridge University Press.

