

LAS JUNTAS DE BUEN GOBIERNO: UN CASO ALTERNATIVO DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

JUAN JESÚS RIVERA LÓPEZ ¹

Resumen

En este artículo se presenta una descripción y revisión teórica del concepto de rendición de cuentas y participación ciudadana, y como este puede ser llevado a un caso práctico. Para este análisis teórico-descriptivo, se toma el caso de las “Juntas de Buen Gobierno” (JBG), en las comunidades autónomas zapatistas, en el Estado de Chiapas. Se muestra que el proceso de rendición de cuentas en las comunidades autónomas puede ser un ejemplo de rendición de cuentas y participación ciudadana alternativo y contra-hegemónico a los modelos clásicos y, en cierto momento, puede considerarse un caso exitoso para ser retomado en comunidades de mayor complejidad, territorial y poblacional.

Abstract

This paper presents a description and theoretical review of the concept of accountability and citizen participation, and how it can be taken to a practical case. For this theoretical-descriptive analysis, the case of the “Juntas de Buen Gobierno” (JBG) is taken, in the Zapatista autonomous communities, in the State of Chiapas, Mexico. It is shown that the process of accountability in the autonomous communities can be an example of accountability

¹ Alumno de la Licenciatura en Políticas Públicas, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Correo electrónico: 2163084377@correo.ler.uam.mx; jcsr951@gmail.com

and citizen participation that is alternative and counter-hegemonic to the classic models and, at a certain point, it can be considered a successful case to be taken up in more complex, territorial and population communities.

Palabras clave: Rendición de cuentas, participación ciudadana, autonomía, autogestión

Keywords: Accountability, citizen participation, autonomy, self-management

Introducción

El análisis de este trabajo está dividido en tres partes; En primer momento se realiza una revisión del marco teórico de rendición de cuentas, gobierno abierto y participación ciudadana. Para continuar con un breve esbozo de la historia y conformación de los caracoles zapatistas y las juntas de buen gobierno y su principales mecanismos y acciones en el ámbito de la rendición de cuentas, participación ciudadana. Y por último un análisis y contraste de las acciones de las JBG y el Marco teórico utilizado.

El artículo tiene como eje rector la siguiente pregunta de investigación: *¿Las juntas de buen gobierno, en las comunidades autónomas zapatistas, son un referente exitoso en la práctica de rendición de cuentas y participación ciudadana?* Ante esta pregunta se plantea el siguiente objetivo: Analizar los mecanismos y acciones de las juntas de buen gobierno, en la creación de mecanismos para incentivar la rendición de cuentas y participación ciudadana en las comunidades autónomas zapatistas.

Revisión teórica de la rendición de cuentas

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas se refiere a una forma especial de vínculo que el poder político establece con la ciudadanía, además abre paso a la posibilidad de obligar a los funcionarios públicos que informen y justifiquen acerca de sus decisiones por un lado y de que puedan por otro lado ser eventualmente sancionados por sus acciones. La rendición de cuentas es una relación caracterizada por tres aspectos: 1) En primer lugar, la rendición de cuentas es externa, es decir supone un acto de control o supervisión por parte de alguien que no es miembro del cuerpo o agencia sujeta a fiscalización, 2) En segundo lugar, toda rendición de cuentas supone una interacción o intercambio bidireccional, 3) En tercer lugar, la rendición de cuentas supone el derecho de una autoridad superior a exigir respuestas, en el sentido que los que demandan explicaciones lo hacen en función de poseer la autoridad para hacerlo y para eventualmente imponer sanciones (Peruzzotti , 2007).

Sin embargo, Ricardo Becerra y Guillermo Cejudo nos hablan a cerca de la fragmentación conceptual en la rendición de cuentas en México, donde la rendición de cuentas se ve simplemente como un discurso normativo lo que impide prestar atención a los mecanismos institucionales que lo hacen posible; mientras nos dedicamos a pregonar la rendición de cuentas abstracta.

La definición que presentan los autores se es el de un estado virtuoso, en donde los gobiernos, instituciones y funcionarios informan y explican su comportamiento a un ciudadano etéreo que estará encargado de premiar o castigar con base en la información que recibe (Becerra & Cejudo).

Según Guillermo Odonell (1998), la rendición de cuentas tiene dos dimensiones: horizontal y vertical. La dimensión horizontal se refiere en gran medida a la operación efectiva del sistema de controles y balances y al debido proceso en la toma de decisiones gubernamentales. La dimensión vertical se centra en las elecciones y los mecanismos que los ciudadanos utilizan para controlar su

gobierno, desafortunadamente existe un consenso generalizado en la mayoría de las publicaciones académicas sobre las democracias latinoamericanas de que, existe una falta de responsabilidad gubernamental en ambas dimensiones (Smulovitz & Peruzzotti, 2000). Sin embargo, “accountability horizontal” no está claro cuán efectiva es esta faceta de la accountability vertical (O’Donnell , 1998).

Jonathan Fox menciona que “la rendición de cuentas se refiere al proceso de responsabilizar a los actores por sus acciones, lo que implica obligación de respuesta, generalmente procesos formales en los que las acciones se someten a juicio con base en estándares específicos de conducta o funcionamiento. Para algún esto es insuficiente para contar como rendición de cuentas, mientras que otros prefieren una definición más rigurosa que incluya correctivos y/o sanciones por violaciones. Exigir a personas o instituciones que expliquen justifiquen o admitan sus acciones puede afinar el proceso de transparencia” (Fox, 2006, pág. 36).

Gobierno abierto

En el siguiente apartado, se define gobierno abierto:

“El modelo de gobierno abierto como una evolución natural de la administración electrónica hacia patrones de gobierno que enfatizan la rendición de cuentas a la ciudadanía con el objeto de promover la transparencia, y como consecuencia, la colaboración y participación de ciudadanos y administraciones públicas de una manera más justa en la sociedad” (García García, 2014, pág. 78).

“Gobierno abierto (Open Government) se refiere a diversas cuestiones relacionadas con el secreto de Gobierno e iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad” (Ramírez-Alujas, 2011, pág. 100). Entendemos el concepto de gobierno abierto como una innovación en lo que respecta al gobierno electrónico, ya que este intenta promover la transparencia y la participación de los ciudadanos

en las administraciones públicas y busca de consolidar el sistema democrático. Ya que, el concepto de gobierno abierto incorpora a la transparencia y rendición de cuentas en las administraciones públicas, se considera pertinente dar una definición de estas.

En lo que respecta a la transparencia y rendición de cuentas, se entienden como herramientas fundamentales de las democracias representativas, que permiten controlar el abuso de poder por parte de los gobernantes, al tiempo que garantizan conducirse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Participación ciudadana

La participación ciudadana es aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado; asimismo, tiene una visión más amplia de lo público. Esta participación está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública. Los mecanismos de democracia directa (iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas), la revocación de mandato (recall) y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, son formas de participación ciudadana (Serrano, 2015, pág. 21). Por otra parte, María Teresa Villareal Martínez define la participación ciudadana como aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarla (Villarreal, 2007, pág. 46). La participación ciudadana es el conjunto de actividades, procesos y técnicas por los que la población interviene en los asuntos públicos que le afectan. Es una “nueva política” que incorpora las demandas y las necesidades de los ciudadanos para dotar de mayor viabilidad y eficacia a las administraciones públicas. Esta nueva política permite a los ciudadanos adquirir ciertos poderes. Este hecho lleva inherente un conflicto entre poderes: entre el poder de las administraciones.

Descripción de los caracoles zapatistas y juntas de buen gobierno

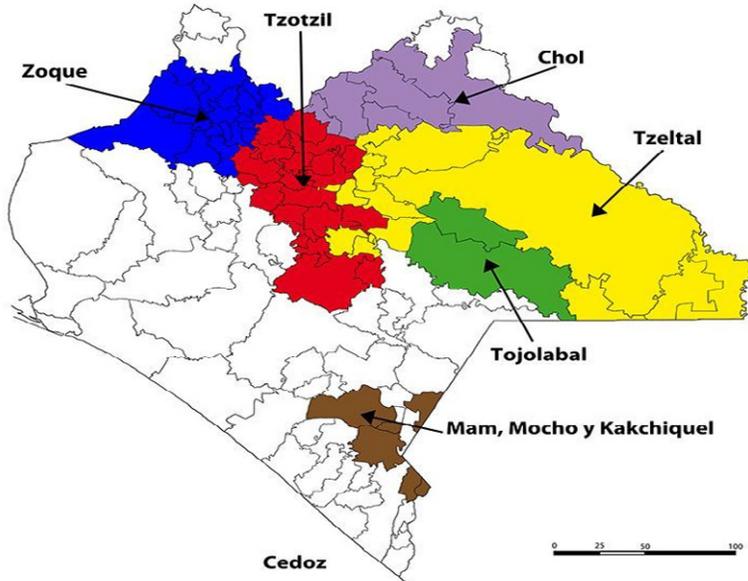
Las juntas de buen gobierno y los caracoles se crean a finales de julio de 2003, son un acto de soberanía popular, se trata de un acto de ejercicio de poder popular realizado en beneficio de las comunidades y pueblos indígenas que han decidido organizarse de esa manera donde implican el ejercicio del “inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”, derecho garantizado en el artículo 39 Constitucional (Carrillo, 2006, pág. 52).

Las comunidades y bases de apoyo se encuentran regularmente en el estado de Chiapas tal como lo muestra el siguiente mapa, y explicado en la siguiente tabla específicamente en los municipios autónomos de Oventic, La Realidad, La Garrucha, Morelia y Roberto Barrios.

Pueblo originario	Zoque	Tzotzil	Chol	Tzeltal	Tojolabal	Mam, Mocho, Kalchiquel
Color en el mapa	Azul	Rojo	Morado	Amarillo	Verde	Café

Fuente: Elaboración propia. Con base en el Centro de Investigaciones Políticas y Económicas (2018).

Mapa los caracoles del EZLN y Las juntas de buen gobierno en Chiapas



Fuente: Centro de Investigaciones Políticas y Económicas (CIEPAC)(En línea)[Consultado el 12 septiembre del 2020] Disponible en : <http://www.ciepas.org/images/maps>

El mapa y la tabla hace referencia a la población indígena que son parte de las comunidades autónomas zapatistas, de los cuales están distribuidos en los siguientes pueblos originarios; Zoque en color azul, Tzotzil en rojo; Chol en morado, Tzeltal la parte iluminada en amarillo; y por último en color verde la población Tojolabal y los que se denominan Mam, Mocho, Kalchiquel en color café respectivamente. Actualmente en el Estado de Chiapas, se han creado nuevos municipios y Caracoles siendo en total 43 municipios autónomos y 16 Centros de Resistencia. Los nuevos Centros de Resistencia Autónoma y Rebeldía Zapatista son 11 Centros, más los caracoles que fueron los primeros en fundarse y los municipios autónomos pioneros que son 27, por lo tanto, el total de centros zapatistas son 43 (Moises, 2019).

Se anuncian en el comunicado “Chiapas: la treceava estela”, publicado por el EZLN, donde se anuncia la decisión Las juntas de buen gobierno y los caracoles se crean a finales de julio de 2003,

son un acto de soberanía popular, se trata de un acto de ejercicio de poder popular realizado en beneficio de las comunidades y pueblos indígenas que han decidido organizarse de esa manera donde implican el ejercicio del “inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”, derecho garantizado en el artículo 39 Constitucional (Carrillo, 2006, pág. 54). Se anuncian en el comunicado “Chiapas: la treceava estela” publicado por el EZLN, donde se anuncia la decisión de las comunidades zapatistas de “dar muerte” a los Aguascalientes y dar nacimiento de las juntas de buen gobierno y los Caracoles en sus territorios. Nacen para: llevar a la práctica sus ideas de gobierno autónomo, y evitar seguir recibiendo limosnas y/o la imposición de proyectos externos por parte de la sociedad civil nacional e internacional.

Las juntas de buen gobierno se gestan como procesos político-sociales relacionados con aspectos tales como la democracia, el desarrollo local y la práctica de la autonomía que buscan convertirse en una alternativa al desencanto de los mismos procesos generados en la arena política oficial (Espinoza & Ignacio, 2006, pág. 23). “En palabras de los Zapatistas las juntas de buen gobierno fueron creadas para cumplir ocho objetivos; Contrarrestar el desequilibrio en el desarrollo de los MAREZ; Mediar en los posibles conflictos entre los MAREZ y de estos con los municipios oficiales; Atender las denuncias contra los Consejos Autónomos por violaciones a los derechos humanos; Vigilar la realización y promover proyectos y tareas comunitarias en los MAREZ; Vigilar el cumplimiento de las leyes que funcionen en los MAREZ; Atender y guiar a la sociedad civil nacional e internacional en su visita a las comunidades; Promover y aprobar la participación de miembros de los MAREZ en actividades fuera de las comunidades; y cuidar el principio zapatista de mandar obedeciendo” (Espinoza & Ignacio, 2006, pág. 220).

Las juntas de buen gobierno son las instancias encargadas de la gestión política institucionalizada de las comunidades indígenas en un nivel superior al municipal en los territorios zapatistas donde el gobierno se estructura en tres niveles: La comunidad indígena, el Municipio Autónomo, y la Junta de Buen Gobierno.

La Dirección de la JBG tiene a su cargo seis funciones básicas:

- Tomar las decisiones prioritarias de alcance general para el territorio de la JBG.
- Destinar recursos a cada uno de los MAREZ integrantes de su circunscripción.
- Promover y canalizar proyectos.
- Atender asuntos urgentes.
- Recibir a los visitantes en cada Caracol.
- Establecer relaciones con otras instancias internas o externas.

La Dirección se conforma con 1 o 2 delegados de cada uno de los Consejos Autónomos de los MAREZ de dicha zona. La duración en el cargo es de una semana; tiempo después, otros delegados conforman una nueva Dirección pues existe la rotación permanente (entre los miembros de los Consejos; así cada integrante de un Consejo forma parte en algún momento de la Dirección de la JBG). En el desempeño de su cargo, no se recibe sueldo alguno, pues se considera como una responsabilidad de servicio a la comunidad (Espinoza & Ignacio, 2006, pág. 57).

Rendición de cuentas y su contraste con las juntas de buen gobierno y los caracoles zapatistas

Primeramente, como lo menciona (Peruzzotti , 2007, pág. 121) la rendición se puede identificar en tres niveles: En primer lugar, la rendición de cuentas es externa, es decir viene de agentes fuera de la supervisión o agencia que estará sujeta a la revisión o fiscalización. Es así como las juntas de buen gobierno son botón de muestra en este primer postulado. En lo siguiente las juntas de buen gobierno buscan atender las denuncias contra los Consejos Autónomos por violaciones a los derechos humanos; vigilar la realización y promover proyectos y tareas comunitarias en los MAREZ, en este caso los MAREZ, serían los agentes sometidos a fiscalización. En segundo lugar, toda rendición de cuentas supone una interacción o intercambio bidireccional. Este intercambio bidireccional se da entre las Juntas de Buen Gobierno ya que son las que exigen resultados a los MAREZ. Finalmente, en tercer lugar, la rendición de cuentas viene de una autoridad superior a exigir respuestas,

siguiendo con esta lógica las Juntas de Buen gobierno, fungen como ese órgano superior con esa jerarquía de autoridad para la exigencia de rendición de cuentas.

Según Guillermo Odonell, la rendición de cuentas tiene dos dimensiones: horizontal y vertical; La dimensión horizontal se refiere en gran medida a la operación efectiva del sistema de controles y balances y La dimensión vertical se centra en las elecciones y los mecanismos que los ciudadanos utilizan para controlar su gobierno. En esta situación las Juntas de buen Gobierno cumplirían con la parte vertical, ya que cuentan con los mecanismos para controlar a su gobierno, ya que fungen para vigilar la realización y promover proyectos y tareas comunitarias en los MAREZ; vigilar el cumplimiento de las leyes que funcionen en los MAREZ; Promover y aprobar la participación de miembros de los MAREZ en actividades fuera de las comunidades. Lo que podría visualizarse en este postulado y el principio zapatista de “mandar obedeciendo”.

En el concepto de Jonathan Fox menciona que la rendición de cuentas se refiere al proceso de responsabilizar a los actores por sus acciones, es así como las juntas de buen gobierno actúan con este proceso ya que ellos consideran que el “manejo de los MAREZ” es responsabilidad de servicio a la comunidad, relacionados como democracia, el desarrollo local y la práctica de la autonomía.

Respecto a los procesos de participación ciudadana de acuerdo con (Serrano, 2015) la participación ciudadana es aquella donde la sociedad posee una injerencia directa y tiene una visión más amplia de lo público, las Juntas de buen gobierno fungen con esta parte ya que regulan de forma directa el andar de los MAREZ en la vigilancia de esto, al igual que su injerencia es directa. En palabras de los Zapatistas “La Dirección se conforma con 1 o 2 delegados de cada uno de los Consejos Autónomos de los MAREZ de dicha zona. Dirección pues existe la rotación permanente (entre los miembros de los Consejos”.

Al igual que las Juntas de buen Gobierno son las instancias para la realización promoción de proyectos y tareas comunitarias en los MAREZ; así como vigilar el cumplimiento de las leyes que

funcionen en los MAREZ, también son las responsables de tomar las decisiones prioritarias de alcance generar y destinar recursos a cada uno de los MAREZ e integrantes de su circunscripción. Es así como cumplen con parte del postulado de (Villarreal, 2007) en la participación directa de sus ciudadanos, en el conocimiento de lo político y en la definición de las metas colectivas.

En lo dicho por García (2014), menciona que el gobierno abierto enfatiza la rendición de cuentas a la ciudadanía con el objeto de promover la transparencia, y como consecuencia, la colaboración y participación de ciudadanos. En lo siguiente las juntas de buen gobierno y su rendición de cuentas a sus ciudadanos buscan atender las denuncias contra los consejos autónomos por violaciones a los derechos humanos; vigilar la realización y promover proyectos y tareas comunitarias en los MAREZ, en este caso los MAREZ, serían los agentes sometidos a fiscalización.

En lo que menciona Ramírez-Alujas (2011), abrir las ventanas del sector público hacia el escrutinio ciudadano. En relación con las formas organizativas de los zapatistas para persistir en la resistencia ha sido la constante práctica política democrática; la formación religiosa también ha tenido que ver en este proceso. En el primer caso me refiero a que los espacios para la participación política son muchos, los consensos son necesarios para cualquier toma de decisiones.

Una de las características fundamentales de las comunidades zapatistas y su relación el gobierno abierto es en sus formas organizativas y con respecto al gobierno abierto ya que este dentro de sus objetivos principales esta la participación de ciudadanos y administraciones públicas de una manera más justa en la sociedad, tal como lo menciona García (2014).

Ya que el paradigma zapatista está basado en sistemas guiados en reciprocidades y se fincan en el trabajo colectivo-comunitario y un gobierno civil, que manda, obedeciendo, sin tener remuneración. Además, que cuenta con sus órganos de administración y policía propios. En esta parte podemos identificar la participación ciudadana y de la administración pública de las comunidades, principio fundamental en el gobierno abierto.

Otra característica de la rendición de cuentas es el escrutinio y análisis minucioso de las administraciones públicas por parte de los ciudadanos, así como datos claros y abiertos sobre el actuar de las AP. Aquí también juega un papel fundamental la organización zapatista ya que existe injerencia directa y tienen una visión más amplia de lo público. Las Juntas de buen gobierno fungen con esta parte ya que regulan de forma directa el andar de los MAREZ en la vigilancia de estos, al igual que su injerencia es directa.

Reflexión final

El presente ensayo tuvo como finalidad explicar cómo el referente de la organización zapatista constituye un “nuevo” paradigma, para explicar la administración pública, y procesos de rendición de cuentas. La construcción de las políticas públicas como disciplina resulta ser un espacio interdisciplinario, donde convergen y se analizan diferentes perspectivas, así como sus alcances en la formulación de soluciones para la atención de problemas públicos, los cuales, en la sociedad contemporánea se hacen cada día más complejos.

Ante tales disyuntivas, que proporcionan los problemas de la sociedad contemporánea, se opta por “nuevos” modelos y estrategias que ayuden a tender y en su caso buscar soluciones más adecuadas, que no solo se limite a un solo modelo, paradigma analítico. Es aquí donde el pensamiento complejo permite construir un nuevo entramado teórico, para abordar problemáticas complejas de la sociedad contemporánea, y no solo explicar si no proponer soluciones a una sociedad tan cambiante. El ejemplo es; las comunidades zapatistas. ya que presenta una nueva estrategia modelo y proceso teórico, donde no sólo sean retomadas teorías y conocimientos occidentales. Estas comunidades presentan nuevos entramados y procesos teóricos, así como realidades llevadas a la praxis, desde sus realidades, conocimientos y paradigmas latinoamericanos

Es importante tomar en cuenta estos casos de éxito que se han dado en unidades pequeñas de la sociedad, para retomarlos a un nivel macro, como es la administración pública mexicana, ya que esta tiene debilidades en la redición de cuentas, y limita la participación ciudadana efectiva.

Referencias

- André, Roth, D. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Ediciones Aura.
- Arbesú, Luis; Curzio, Leonardo; Jiménez, Edgar y Sosa, Antonio. (2008). *Las decisiones políticas. De la decisión a la planeación*. México, IFE.
- Carlos, Aguilar A. (2015). *Intercambio político. Una forma de indagar las relaciones entre sociedad y gobierno*. México, UAM-Lerma y JP.
- Gerardo, Ávalos, T. (2001). *Leviatán y Behemoth. Figuras de la idea de Estado*. México, UAM-Xochimilco.
- Gerardo, Ávalos, T. (2010) Actualidad del concepto de Hegel. *Argumentos*, México, 23 (64)., pp. 9-33.
- Gerardo, Ávalos, T. (2011) *Breve introducción al pensamiento de Hegel*. México, UAM-Xochimilco.
- Gerardo, Ávalos, T. (2015). *La estatalidad en transformación*. México, UAM-Xochimilco e Itaca.
- Gerardo, Ávalos, T. (s/f) *Hegel y su concepción de Estado*. México.
- José, Porfirio, M. (1988). *Hegel tenía razón*, México, UAM-Iztapalapa y PyP.
- Zizek, Slavoj. (2010). *En defensa de la intolerancia*. Liberdúplex, Diario Público.