

# La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana

Dr. Alberto J. Olvera Rivera



Cuadernos sobre  
**Rendición de Cuentas**

2



**GOBIERNO  
FEDERAL**

**SFP**



**MÉXICO**

# **La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana**

Dr. Alberto J. Olvera Rivera

## **DIRECTORIO**

### **SALVADOR VEGA CASILLAS**

SECRETARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

### **RAFAEL MORGAN RÍOS**

SUBSECRETARIO DE CONTROL Y AUDITORÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

### **ELIZABETH OSWELIA YÁÑEZ ROBLES**

SUBSECRETARIA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y NORMATIVIDAD

SUBSECRETARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

### **GLORIA DEL CARMEN MUÑOZ LEÓN**

OFICIAL MAYOR

### **BENJAMÍN G. HILL MAYORAL**

TITULAR DE LA UNIDAD DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL

### **JOSÉ ANTONIO BOLÍVAR BUSTILLO**

COORDINADOR GENERAL DE ÓRGANOS DE VIGILANCIA Y CONTROL

### **MOISÉS HERRERA SOLÍS**

TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS

### **ALMA DE LOS ÁNGELES GRANADOS PALACIOS**

CONTRALORA INTERNA

## **COMITÉ EDITORIAL**

### **ROSA ISABEL MONTES MENDOZA**

### **MARÍA DEL CARMEN PARDO LÓPEZ**

### **JORGE ROMERO LEÓN**

### **RICARDO UVALLE BERRONES**

### **BENJAMÍN G. HILL MAYORAL**

### **ALFREDO ESPARZA JAIME**

COORDINADOR DE LA SERIE

### **LUIS F. OSTRIA HERNÁNDEZ**

COORDINADOR EDITORIAL

## **EDICIÓN A CARGO DE:**

**UNIDAD DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

**DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE ESTUDIOS Y  
POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE  
CUENTAS**

**DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL**

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO: DISEÑO INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
INTRODUCCIÓN	7
I. PRECISIONES CONCEPTUALES	10
II. RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL EN MÉXICO (Con notas sobre la rendición de cuentas vertical)	14
III. RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL	25
IV. RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL	36
V. LA CULTURA POLÍTICA DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS	42
CONCLUSIONES (Algunas propuestas para una reforma institucional para la rendición de cuentas)	47
NOTAS	53
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS	59
SEMBLANZA	65



# PRESENTACIÓN

La consolidación de la democracia en México se vincula a dos pilares fundamentales: la transparencia y la rendición de cuentas, toda vez que ambas nociones hacen referencia al viejo reclamo de la sociedad mexicana de contar con un orden político, en términos de Norberto Bobbio, quien definió a la democracia como un régimen que hace público los asuntos públicos. En otras palabras, nos referimos a la aspiración ciudadana de formar parte de un Estado que promueve la construcción de un sistema de pesos y contrapesos para garantizar que el gobierno sea responsable de sus acciones y decisiones.

La transparencia y la rendición de cuentas como condición necesaria para la consolidación de la democracia en el país, ha propiciado un amplio debate e intercambio de ideas entre analistas, especialistas, funcionarios públicos y académicos con respecto al significado de dichos principios y su traducción en acciones concretas; debate que se suma

a un diálogo internacional sobre el tema con origen en distintos enfoques teóricos y metodológicos.

En el pasado reciente, este intenso debate influyó en los distintos actores involucrados en la toma de decisiones en México, dando lugar tanto a la instrumentación de nuevas estrategias en favor de la transparencia, como en la creación de instituciones y en la promulgación de ordenamientos jurídicos por parte del gobierno federal. Asimismo, se fortaleció la implementación de prácticas y mecanismos al interior de las dependencias públicas que permitieron abrir la información gubernamental al ciudadano y darle la oportunidad de incidir y participar en los asuntos públicos.

Hoy el acento de los expertos y especialistas está en la necesidad de mejorar y perfeccionar los diferentes instrumentos que conforman el sistema de transparencia y rendición

de cuentas que requieren los ciudadanos; pero también ponen especial atención en los riesgos de que estos principios acaben por no dar cumplimiento a sus propósitos de favorecer el conocimiento público de las acciones del gobierno y de reforzar el sentido de responsabilidad sobre sus consecuencias, es decir, que se conviertan en una forma más de cierta simulación en la acción gubernamental.

En este contexto, se inscribe el tema del segundo número de la serie editorial *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas* que publica la Secretaría de la Función Pública, y cuya autoría corresponde al doctor Alberto Olvera Rivera, destacado investigador de la Universidad Veracruzana.

El autor nos ofrece un análisis de las prácticas que comprenden los distintos tipos de rendición de cuentas en México (horizontal, vertical, social, transversal) y su relación con la transparencia. Señalando los obstáculos de orden legal y de diseño institucional que impiden su desarrollo, sin omitir, el impacto que la trama cultu-

ral de la sociedad tiene en el ejercicio de tales prácticas, pues como bien apunta el doctor Olvera, es en esta dimensión donde adquieren significado los principios, valores y normas que guían el desempeño de los servidores públicos, en el uso del derecho a la información y la participación ciudadana en los espacios del gobierno.

En tal sentido, el autor no se limita a la descripción de estos conceptos fundamentales dentro de la gestión institucional; ya que presenta y desarrolla una serie de recomendaciones y puntos de reflexión, que en su opinión, podrían contribuir a una reforma institucional del sistema de rendición de cuentas en nuestro país.

La publicación de este segundo número de los *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas* contribuye, sin lugar a dudas, al objetivo que anima esta colección: difundir y promover un amplio debate y opiniones de reconocidos especialistas y académicos con líneas de investigación ligadas con esta temática de vital importancia para la vida democrática del México contemporáneo.

# LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO: DISEÑO INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

DR. ALBERTO J. OLVERA RIVERA<sup>1</sup>

## Introducción

La transparencia y la rendición de cuentas constituyen un complejo entramado de principios, derechos, instituciones y prácticas. El consenso nacional sobre la urgencia de aplicar estos principios en la vida pública ha sido uno de los avances históricos que ha traído la transición a la democracia. Representa una ruptura simbólica con la cultura de la opacidad, el secretismo y la discrecionalidad que eran una característica central del régimen autoritario.

En México la transparencia es indirectamente un derecho de los ciudadanos por la vía del derecho a la información, regla-

mentado en la Ley Federal y en las leyes estatales de Acceso a la Información Pública. La rendición de cuentas es una de las obligaciones fundamentales del Estado, pero también un campo donde la ciudadanía puede actuar para obligar al propio Estado a responsabilizarse de sus actos. La transparencia y la rendición de cuentas se expresan en la vida pública como un conjunto de prácticas reguladas por ley y llevadas a cabo por los funcionarios de las instituciones estatales, sea por iniciativa de ellos mismos, siguiendo sus obligaciones legales, o sea por presión externa de los ciudadanos.

Cada una de las dimensiones de la transparencia y rendición de cuentas han sido analizadas ya en México. El hecho de que la implementación efectiva del derecho a la información haya sido uno de los escasos puntos de consenso entre las fuerzas políticas en el arranque del primer gobierno de transición, condujo no sólo a la aprobación de leyes de acceso a la información en todo el país, sino a un vívido debate intelectual sobre el sentido y las funciones de la transparencia.<sup>2</sup> Además, las expectativas ciudadanas con la democracia electoral recientemente ganada tornaron la rendición de cuentas en una aspiración central en la construcción de un nuevo régimen democrático, lo cual ha dado lugar también a otro orden de debates.<sup>3</sup> Cabe mencionar que estas discusiones forman parte de un diálogo internacional estimulado por la aspiración normativa de construir una democracia operativa que trascienda el orden electoral, y por un ansia de innovación gubernamental que ha sido inspirada por distintas corrientes teóricas y políticas.<sup>4</sup>

El objetivo de este documento es analizar las distintas dimensiones y formas de la rendición de cuentas en México, concentrando la atención en dos factores centrales: los obstáculos de diseño legal e institucional que bloquean el pleno desarrollo de las prácticas que comprende la rendición de cuentas, incluyendo una breve mención de los problemas de orden cultural que impactan estas mismas prácticas; y un estudio del papel que los actores de la sociedad civil han jugado en el impulso a experiencias de rendición de cuentas en nuestro país.

En el año 2009 estamos cumpliendo casi una década de transición a la democracia en un contexto crítico. El diagnóstico más general es que la posposición indefinida de una auténtica reforma del Estado nos ha condenado a la continuidad legal, institucional y cultural del antiguo régimen.<sup>5</sup> Pero es necesario especificar concretamente cuáles de los rasgos de ese viejo orden se han constituido en los principales obstáculos a la rendición de cuentas efectiva.

Con frecuencia se olvida que las leyes y las instituciones son los marcos dentro de los cuales tiene lugar la práctica social real, pero que las prácticas de los actores concretos se guían también, y con frecuencia principalmente, por una serie de valores, códigos y reglas que no están estatuidos en el orden legal, sino en la trama cultural de la sociedad. Esta cultura política constituye una especie de malla referencial, un conjunto de conocimientos codificados derivados de tradiciones, experiencias, aprendizajes empíricos y valores entendidos que nos permiten reaccionar frente a los hechos de la vida diaria y traducir el lenguaje oficial en lenguaje ordinario, las órdenes explícitas en deseos implícitos, las reglas formales en conductas informales. Analizaremos brevemente esta dimensión tradicionalmente ignorada.

Una pequeña sección introductoria ofrecerá algunas precisiones conceptuales necesarias para evitar confusiones propias de un terreno teórico y político que se caracteriza por la polisemia conceptual.

## I. Precisiones conceptuales

El campo en que nos vamos a mover se encuentra cargado de conceptos cuyo amplio uso viene acompañado de una notable polisemia. No es el propósito de este texto presentar un debate conceptual.<sup>6</sup> Nos limitaremos a consignar nuestras herramientas y a mostrar su utilidad en la interpretación de los retos de la construcción de la rendición de cuentas en México.

La rendición de cuentas es un concepto cuya esencia radica en el constante esfuerzo de los ciudadanos por controlar el poder: *"...el concepto de la rendición de cuentas (accountability)... expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder"*.<sup>7</sup>

La democracia como régimen se caracteriza no sólo por las garantías legales e institucionales que se otorgan a los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, sino porque su arquitectura legal e institucional incluye la obligatoriedad de que los actores gu-

bernamentales expliquen y justifiquen sus acciones a los ciudadanos (*answerability*); sean asimismo capaces de recibir sus opiniones en mecanismos de interacción (*receptiveness*), así como la posibilidad de que quienes infrinjan las leyes sean sancionados (*enforcement*).<sup>8</sup> Se trata entonces de un concepto que define un modelo de relación entre ciudadanos y Estado<sup>9</sup> en el que hay un doble proceso, primero de responsabilización de los actores estatales, y segundo de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Es preciso insistir en este punto. La rendición de cuentas, concepto que es una traducción de la palabra inglesa *accountability*, carga consigo una significación principal: alude a una obligación de los políticos, que es al mismo tiempo un derecho de los ciudadanos. La teoría y la práctica de la democracia han insistido en que la representación democrática (la elección de los políticos) no es un simple acto de autorización para que los políticos electos actúen como *de-seen*, ya que su otro componente central es la *accountability*, es decir, el deber no sólo

moral sino político y legal, de que los representantes electos den cuentas de sus actos y decisiones a los electores.<sup>10</sup> Ellos pueden ejercer su veredicto sobre el desempeño de los políticos a quienes eligieron a través del voto. En México carecemos de la cultura del voto como acto de evaluación de políticos en lo individual por la prohibición de la reelección, que ha traído consigo el negativo efecto de que se piense en el acto de elegir sólo como autorización. Ésa es una democracia a la mitad. La otra parte es la rendición de cuentas, entendida en la teoría democrática no en el sentido débil que le asignamos culturalmente los mexicanos (un acto voluntario de orden informativo), sino en un sentido fuerte: la evaluación ciudadana que tiene el potencial de sancionar a los políticos.

Este sentido general de la rendición de cuentas se desdobra en múltiples formas y se aplica en diversos niveles. Se busca actualizar en la práctica política y administrativa del Estado el principio de control del poder. Para ello a lo largo de la construcción histórica de la democracia, se han creado

diversos mecanismos legales y administrativos que persiguen obligar tanto a los funcionarios electos como a los no electos a informar/ explicar lo que hacen, a escuchar la opinión de los ciudadanos o de sus representantes y a ser objeto de sanciones y/o reconocimientos por su desempeño. Se trata de un *continuum*: la rendición de cuentas no es sólo informar ni sólo escuchar; es exponerse a ser castigado (o premiado). Sin la posibilidad de sanción no hay rendición de cuentas completa.

En las democracias contemporáneas la rendición de cuentas tiene varias dimensiones o tipos:<sup>11</sup>

**Horizontal:** alude a los mecanismos de control internos al sistema estatal (equilibrio de poderes, órganos de control), cuya estructura y funcionamiento determina en buena medida la cultura de los funcionarios públicos;<sup>12</sup>

**Vertical:** se ocupa de las formas en que los gobernantes responden a los ciudadanos a través del mecanismo de última

instancia de las elecciones y, por tanto, se refiere a una evaluación post-factum aplicable a funcionarios electos;<sup>13</sup>

**Social:** se refiere a los múltiples tipos de presión e influencia que los ciudadanos, organizados o no, ejercen para obligar a los funcionarios públicos, electos o no, a apearse a la ley, a cumplir sus obligaciones y a ser eficientes en su desempeño (movilizaciones, campañas, encuentros, escándalos mediáticos),<sup>14</sup> y

**Transversal o diagonal:** que alude a instituciones en las que ciertos ciudadanos son designados como funcionarios con capacidad de decisión en campos sustantivos para la defensa de derechos de ciudadanía (Instituto Federal Electoral-IFE, Instituto Federal de Acceso a la Información-IFAI, etc.).<sup>15</sup>

Este breve mapa de la rendición de cuentas indica que es un error limitar el campo de aplicación del concepto a su dimensión *horizontal*, es decir, intra-estatal. Si bien esta dimensión es decisiva, pues es mediante

procedimientos administrativos que los funcionarios no electos pueden ser sancionados (extrañamientos, multas, despidos, procesos penales), y a través de procedimientos políticos que los funcionarios electos pueden ser castigados (juicio político), lo cierto es que sin las otras dimensiones, la intra-estatal no se activa. Por ejemplo, hace 25 años que hay legislación anticorrupción en México y se cuenta con una larga lista de programas de esta naturaleza, que lamentablemente no han funcionado debido a la falta de condiciones políticas para aplicar las reglas y procedimientos, pues ha dependido de la voluntad de los presidentes o gobernadores si la ley se aplica o no.

Es por ello que se insiste en que los diversos tipos de rendición de cuentas se complementan uno a otro. La horizontal no se despliega si no hay un Estado de derecho operativo, para lo cual es necesario que haya actores de la sociedad civil que exijan la aplicación de la ley y vigilen su cumplimiento; la vertical exige que haya elecciones limpias y legales; la social requiere que haya espacios públicos donde se debatan

los problemas, una sociedad civil activa y medios de comunicación críticos, todo lo cual necesita ser protegido por el Estado de derecho, de forma que la acción social active los mecanismos horizontales; la transversal exige que la horizontal funcione y que la autonomía de las instituciones garantes de derechos sea efectiva y apoyada por la sociedad civil.<sup>16</sup>

En un sentido sociológico, puede decirse que la rendición de cuentas es una práctica social y una institución legal que se extiende a otros espacios de la vida pública y privada. En el mercado, las empresas deben rendir cuentas a accionistas, a consumidores y a las agencias de regulación; los trabajadores asalariados deben rendir cuentas a sus patrones y a sus sindicatos; los líderes sociales y civiles deben rendir cuentas a sus bases y a las agencias de regulación o de financiamiento; las redes sociales son formas tanto de solidaridad como de disciplina y sanción, desde la familia hasta las tribus urbanas.<sup>17</sup> La sociedad moderna funciona bajo una sucesión de

sistemas de sanción formal e informal, legal y consuetudinaria.

Pero lo que queremos destacar aquí es la necesidad de entender en su complejidad y en su integralidad las distintas modalidades de la rendición de cuentas. Una visión de conjunto es imprescindible para analizar los déficits legales e institucionales de la rendición de cuentas en México, y para establecer los campos de reformas sustantivas que deben emprenderse para construir un sistema de rendición de cuentas democrático.

## II. Rendición de cuentas horizontal en México

(Con notas sobre la rendición de cuentas vertical)

Como puede observarse, son varias las perspectivas desde donde puede analizarse empíricamente la rendición de cuentas. En lo que sigue nos concentraremos, primero en las estructuras de la rendición de cuentas horizontal en México, para luego analizar los retos que confrontan las otras dimensiones de este proceso.

El eje político de la rendición de cuentas horizontal es el llamado “equilibrio de poderes”, principio constitucional que indica que el Poder Ejecutivo (dotado de legitimidad electoral) debe ser vigilado por el Legislativo (también elegido) y ambos por el Poder Judicial, en cuya integración por designación participan los otros dos poderes. Hace apenas unos años que este orden constitucional se ha vuelto operativo gracias a la creación de instituciones apropiadas. El control que sobre el Poder Ejecutivo tiene el Poder Legislativo

se ejerce, desde el punto de vista de la rendición de cuentas, a través de la *Auditoría Superior de la Federación* (ASF), creada apenas en 1999, institución semiautónoma dependiente del Congreso que revisa las cuentas del gobierno federal. Antes de la Auditoría, una débil y casi desconocida *Contaduría Mayor de Hacienda* realizaba una función simbólica de control. La ASF es un resultado de la transición democrática. Surge por un acuerdo de la primera legislatura federal en la que el PRI no tuvo mayoría (1997-2000), como un pacto entre los partidos para que el Poder Legislativo empezara a ejercer de manera efectiva una de sus potestades democráticas centrales, negada hasta entonces por su dependencia total de la presidencia de la República.

La ASF es una institución técnicamente organizada para vigilar el uso del presupuesto público ejercido. Recibe toda la información del gobierno federal, pero tiene limitaciones importantes en el ejercicio de sus funciones, desde restricciones presupuestales hasta límites políti-

cos que no permiten ejercer a cabalidad una verdadera rendición de cuentas. Ante todo, la ASF no tiene capacidad jurídica de sanción de los funcionarios públicos, por lo que debe pedir la intervención de un órgano del propio Poder Ejecutivo, la Secretaría de la Función Pública, para iniciar procedimientos de sanción. No puede recibir denuncias de los ciudadanos, lo cual la aísla de la sociedad y le niega información vital.<sup>18</sup>

Pero en años recientes la ASF ha ganado mayor autonomía, y ha advertido públicamente de diversas fallas estructurales en el manejo de los fondos públicos a nivel federal, sin que estas indicaciones hayan tenido aún consecuencias políticas ni jurídicas relevantes. En su más reciente informe sobre el ejercicio del presupuesto público (2008), la Auditoría nos alertó sobre la discrecionalidad en el manejo de los excedentes petroleros y de los donativos otorgados por el gobierno federal a diversas entidades públicas y privadas; sobre la mala calidad de la regulación y la supervisión en materia de concesiones a

particulares, permisos, contratos y licencias a través de las cuales el Estado delega en particulares el cumplimiento de sus funciones, y también nos advirtió de cómo el gobierno desvía recursos derivados de gigantescos subejercicios presupuestales hacia fondos y fideicomisos que no están sujetos al control legislativo.<sup>19</sup> A pesar de estas denuncias, no ha habido hasta ahora ninguna reforma impulsada por el Poder Legislativo que prevenga dichos desempeños poco transparentes.

Este esquema institucional se repite en los estados. Históricamente, las instancias de control estatales (Oficinas de Fiscalización Superior) han padecido una casi total carencia de autonomía política, técnica y financiera. La debilidad política de algunos órganos de fiscalización superior en los estados, permite que el ejercicio presupuestal de muchos gobiernos estatales y municipales se produzca en medio de la opacidad y la discrecionalidad. Al igual que con la ASF, una de las causas de esta falta de poder de las instituciones de control local reside en que sus observaciones

no conducen directamente a la sanción de los funcionarios responsables.

Sin embargo, para entender a cabalidad los límites de las capacidades de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo tenemos que analizar los problemas intrínsecos de la constitución y funcionamiento del Congreso. El Poder Legislativo mexicano continúa reproduciendo uno de los peores rasgos del antiguo régimen: se trata de una institución no profesional y carente de mecanismos de rendición de cuentas a los ciudadanos. El corto periodo del mandato de los diputados (tres años) conduce a que los mismos atraviesen por un permanente proceso de formación, de manera tal que cuando los diputados de una legislatura han aprendido al fin los secretos de su labor, tienen que desplazarse a otros estadios de su carrera política.<sup>20</sup> Este problema se ve agravado por el hecho de que no existe un verdadero servicio civil de carrera para los empleados de los Congresos, por lo que tampoco se dispone de un cuerpo de asesoría especializado que le proporcione constancia y

acumulación de aprendizaje a las instituciones legislativas.

Al no haber reelección, los legisladores no son responsables políticamente frente a sus electores, sino ante sus líderes partidarios. No hay rendición de cuentas del Poder Legislativo a los electores, puesto que éstos no pueden sancionar con su voto en una próxima elección a sus representantes. El futuro político de un legislador no depende de sus electores, sino de los líderes de su partido. Se rompe así uno de los principios fundamentales de la representación política: la rendición de cuentas. En efecto, la elección de un representante por la ciudadanía involucra no solamente la autorización política para decidir en su nombre, sino también la responsabilidad de rendir cuentas sobre sus actos. En la democracia, la forma última de rendir cuentas consiste en someterse al juicio de los votantes, lo cual en México es imposible por la prohibición de la reelección.

Este problema fundamental se expresa en la baja calidad del trabajo legislativo y en el

hecho de que los propios legisladores violan frecuentemente las reglas que regulan su trabajo e incumplen los compromisos que ellos mismos han establecido. Un ejemplo: el plazo de un año que los legisladores se impusieron a sí mismos en abril de 2007 para llevar a cabo una “reforma del Estado” en cinco aspectos de la vida institucional: “...gobernabilidad democrática, régimen de gobierno, reformas electorales de tercera generación, federalismo, reforma del poder judicial y nuevas garantías sociales” (artículo 4 de la Ley para la Reforma del Estado) pasó sin que la susodicha reforma lograra rebasar el tema de la reforma electoral, alcanzada en septiembre de 2007. Los demás temas no fueron consensados y, por tanto, la ley la incumplieron los propios legisladores que la promulgaron”.<sup>21</sup>

Otro ejemplo es la reforma al artículo 6º constitucional de julio de 2007, que obliga a que se modifiquen tanto la ley federal como las estatales de acceso a la información pública, con el fin de homogeneizar a nivel nacional las leyes y la institucionalidad en este sector. El plazo venció a prin-

cipios de 2009 sin que la disposición se cumpliera en muchos estados, sin que la legislación federal fuera modificada para obligar al propio Poder Legislativo a transparentar sus cuentas y sus actos (es el poder más opaco) y sin que los partidos políticos se incluyeran en la lista de sujetos obligados a someterse a esta legislación.

Pero más grave aún es que, detrás del aparente hiperactivismo legislativo federal, hay falta de responsabilidad y profesionalismo. Un ejemplo: “El 30 de abril de 2009 el senador Ricardo Monreal estalló en la tribuna, agobiado por el número de dictámenes que debía votar sin haber tenido tiempo para estudiarlos. Según sus cuentas, en apenas dos sesiones (el 23 y el 28 de abril) se habían modificado 225 artículos de 38 leyes vigentes; se habían aprobado 73 artículos de una nueva Ley General, y se habían reformado nueve artículos de la Constitución General. Ese mismo jueves había, además, otras 12 reformas enviadas desde la Cámara de Diputados esperando turno en la Cámara Alta. Una verdadera cascada legislativa”.<sup>22</sup>

En suma, la debilidad política estructural del Poder Legislativo minimiza sus capacidades de control sobre el Ejecutivo, su legitimidad se ve cuestionada por su propia opacidad y su forma de elección constituye una violación del principio de rendición de cuentas vertical de los ciudadanos sobre sus representantes.

El sistema de acceso a la justicia ofrece otros problemas en términos de rendición de cuentas. Para empezar, carece de mecanismos operativos de control. Las procuradurías de justicia son parte del Poder Ejecutivo y sus titulares dependen políticamente del Presidente o del gobernador respectivo. En nuestro país no es necesario abundar sobre los excesos y falta de control sobre las policías. Debe recordarse que no hay mecanismos de transparencia ni de rendición de cuentas sobre el funcionamiento del ministerio público.<sup>23</sup> A *contrariu sensu*, la reciente reforma del artículo 16 del Código de Procedimientos Penales, que prohíbe la publicidad de las averiguaciones previas en proceso, profundiza la tradicional opacidad del Minis-

terio Público y contraría el principio de máxima publicidad incluido en el artículo 6° de la Constitución en 2007, así como al artículo 20 que exige que los procesos penales se rijan precisamente por el principio de publicidad.<sup>24</sup>

El Poder Judicial Federal goza de autonomía a partir de la reforma de 1994, pero su órgano de control interno, el Consejo de la Judicatura, ha mostrado ser imperfecto. En este Consejo, tanto en el federal como en los de los estados, participan representantes de los otros poderes, evitándose así que los ministros de la Suprema Corte o, en los estados, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, concentren todo el poder de decisión en su campo. Sin embargo, los consejos funcionan con poca transparencia y no siempre publicitan los criterios de designación y evaluación del desempeño de los jueces.<sup>25</sup> La modesta reforma judicial pactada en 2008 en el Congreso, que consiste sobre todo en una transición progresiva a la celebración de juicios orales en los distintos ámbitos contenciosos, está apenas en proceso de implementarse.

La Suprema Corte de Justicia ha jugado en México un papel central en términos de rendición de cuentas horizontal en el largo proceso de transición a la democracia, ya que en su papel de tribunal constitucional resuelve los conflictos de interpretación de la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el Legislativo y dictamina en los conflictos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como entre los distintos niveles del Poder Ejecutivo. Tan grande es la carga de esta labor central en el momento actual de nuestra inacabada transición a la democracia, que el máximo tribunal ha tenido poca oportunidad de intervenir en asuntos que competen a la garantía de los derechos de ciudadanía de los mexicanos.<sup>26</sup> El abuso del amparo fiscal ha conducido a la Corte a dedicar mucho tiempo y energía a resolver pleitos de actores económicos contra el gobierno, labor que sin embargo, puede interpretarse como una forma de control del gobierno asimilable a la rendición de cuentas. Es muy importante que en su papel como agente de la rendición de cuentas horizontal, la Corte dedique en el futuro mayor atención a la

consolidación y defensa de los derechos de la ciudadanía, cuya debilidad refleja fallas del Poder Ejecutivo que afectan principalmente a los más pobres.<sup>27</sup>

Finalmente, debe recordarse que el otro mecanismo de rendición de cuentas horizontal para el sistema de acceso a la justicia son las comisiones de Derechos Humanos, la nacional y las de los estados. Se trata de instituciones dotadas, de acuerdo a la ley, de autonomía política y operativa plena. Sin embargo, como lo demuestran los diversos estudios realizados sobre estas instituciones,<sup>28</sup> enfrentan diversos problemas de orden político y administrativo que limitan su eficacia política y operativa. Su influencia pública y su capacidad para defender los derechos humanos fundamentales a través de la limitación de los excesos de ministerios públicos, procuradurías de justicia, policías diversas, el ejército y otras agencias gubernamentales, dependen mucho de la agenda personal de los presidentes de las diversas comisiones, de su reconocimiento público y calidad moral, de sus relaciones con los actores de

la sociedad civil y de la naturaleza de su relación con los gobiernos.

Los estudios que se han hecho, abundantes por cierto, sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), coinciden en señalar que a pesar de su autonomía jurídica, constitucionalizada en la reforma de 1999, y no obstante la abundante dotación de recursos de que dispone, no tiene ni ha tenido un lugar protagónico en la vida pública mexicana y tampoco ha conseguido cambiar las prácticas de las instituciones de procuración de justicia. Los estudios que evalúan el desempeño de la CNDH,<sup>29</sup> así como los distintos observatorios civiles de derechos humanos (Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A. C.-*Incide Social*, Instituto Tecnológico Autónomo de México-ITAM) han demostrado que la violación de derechos humanos en México sigue siendo sistemática aún después de la transición democrática, y que no se ha producido ningún cambio relevante en las funciones y en las prácticas de las agencias que intervienen en la procuración de justicia en México.

Desde el punto de vista del desarrollo institucional, las capacidades de las comisiones de Derechos Humanos son relativamente bajas, ya que solamente pueden emitir recomendaciones que no tienen obligatoriedad de ser cumplidas por las agencias a quienes las dirige, por lo que su función es ante todo la de un control de orden moral. Esta limitación jurídica coarta sus capacidades políticas. En un excelente estudio<sup>30</sup> reciente se señala que las distintas entidades de la República tienen comisiones de Derechos Humanos con grados muy distintos de desarrollo institucional, resaltando el hecho de que, con la excepción de las comisiones de Derechos Humanos de la ciudad de México y del estado de Coahuila, las demás tienen profundas limitaciones en sus capacidades institucionales y operan con escasa autonomía política. La desigualdad social y política del país se refleja también en la desigualdad de condiciones de operación de las comisiones de Derechos Humanos.

Hay una agenda pendiente en este campo, que pasa por el logro de una auténtica

autonomía política y por la construcción de una verdadera capacidad de desarrollo político en el seno de las instituciones de derechos humanos, así como por una reforma que las dote de una capacidad efectiva de sanción y establezca la obligatoriedad del cumplimiento de sus recomendaciones. Por tanto, es necesario no sólo modificar la legislación en los estados que todavía limitan estas capacidades, sino garantizar que tanto el Poder Ejecutivo como los poderes legislativos -el nacional y los estatales- nombren como sus directivos a personas realmente comprometidas con la causa de los derechos humanos y cuya autonomía política esté probada.

La rendición de cuentas horizontal puede analizarse también en las reglas y estructuras de control interno que el propio gobierno tiene sobre sus actores y procesos.<sup>31</sup> En este primer terreno se localiza una de las grandes fallas en la arquitectura institucional del Estado mexicano: la falta de autonomía de las instancias gubernamentales que deberían de controlar, tanto desde el punto de vista fiscal como

laboral, a los servidores públicos. No es el mejor modelo institucional que la Secretaría de la Función Pública a nivel federal y las Contralorías Generales de los gobiernos de los estados sean oficinas dependientes del titular del Ejecutivo, que es precisamente a quien deben de vigilar. Lo mismo puede decirse de las procuradurías de justicia, que se hacen cargo del control laboral.

La dependencia política de los titulares de los órganos de control interno respecto a superiores jerárquicos plantea el problema estructural de la falta de credibilidad y de legitimidad de las propias instituciones de control, que se transmite a lo largo de la estructura del sector público. Si bien se ha avanzado mucho en términos de las reglas de operación de programas y en el establecimiento de mecanismos de control administrativo en materia de ejercicio presupuestal y de licitaciones y compras, lo cierto es que bajo el orden actual, el control fiscal del gobierno y el control laboral de los servidores públicos se ve influido por presiones políticas.

Otro elemento que debilita la rendición de cuentas horizontal es la débil implantación del servicio profesional de carrera en toda la administración pública. La incertidumbre laboral de los cuadros técnicos y de los mandos medios limita el espíritu de cuerpo y debilita la cultura de la responsabilidad.

En el ámbito municipal, el más cercano a los ciudadanos, el corto período de gobierno y la imposibilidad de la reelección incentiva las conductas predatorias de los funcionarios en turno, que carecen de control en la medida que los órganos internos municipales son débiles, y que el control desde el gobierno de los estados y desde el Poder Legislativo local queda sujeto a los intereses de los partidos políticos y a la voluntad política de los gobernadores. Visto el problema municipal desde el ángulo de la rendición de cuentas vertical, es obvio que la no reelección impide la sanción electoral de los ciudadanos sobre sus alcaldes. Estos saben que no van a una nueva elección, de manera que carecen de incentivos para desempeñar su cargo de manera transparente y rindiendo cuentas a los ciudadanos.<sup>32</sup>

Esta situación nos indica que una de las reformas principales para garantizar la consolidación de una verdadera práctica de la rendición de cuentas horizontal debe ser la garantía de la autonomía política efectiva de las contralorías y de las procuradurías; la creación, dentro de estas instancias, de espacios de participación ciudadana que vigilen y acompañen a esas instituciones, al mismo tiempo que les otorgan una especie de protección ciudadana contra los intentos de control y captura de parte de los gobiernos. El ejemplo internacional más interesante a este respecto lo constituye, en Colombia, la dupla formada por la Contraloría General y la Procuraduría General de la Nación -que en aquel país se dedica únicamente a la vigilancia de los funcionarios públicos-. Los responsables de ambas instituciones son nombrados a medio término presidencial mediante un acuerdo de los tres poderes: el Presidente, el Congreso y la Suprema Corte de Justicia, y son inamovibles de sus cargos por un periodo de 4 años, los mismos que dura el período presidencial. Ambas dependencias, que funcionan como entidades autó-

nomas, cuentan con relevantes espacios de participación ciudadana, dotados de legitimidad y autoridad.<sup>33</sup> La participación ciudadana sirve también como protección política de estas instituciones.

Otro ejemplo del atraso legal e institucional en que opera el Poder Ejecutivo en México en materia de rendición de cuentas horizontal es la contabilidad pública. Cada entidad federativa tiene su propio catálogo de cuentas, lo cual torna imposible un análisis serio de presupuestos y una evaluación comparada de resultados. Para atacar esta fuente de opacidad, muy tardíamente dentro del proceso de transición, el Congreso aprobó en marzo de 2008 una nueva Ley de Contabilidad Gubernamental, que debería de establecer un verdadero sistema de cuentas nacionales. No obstante, en los transitorios de la ley se otorga un generoso plazo que se cierra a fines del 2012 para establecer la homogenización de las cuentas gubernamentales, un período inexplicablemente largo para un proceso técnico que podría ser de fácil solución.<sup>34</sup> Este vacío jurídico imposi-

bilita la comparación del ejercicio del gasto entre entidades y la evaluación crítica de la calidad de los programas y proyectos desarrollados por el sector público estatal y municipal. Fomenta, además, la corrupción en la medida en que hace imposible dar un seguimiento adecuado a los fondos transferidos por el gobierno federal a las entidades y a los municipios, como el tristemente célebre caso del Ramo 33 lo demuestra.<sup>35</sup> Ciertamente, la ley, una vez que se aplique, implicará una verdadera revolución contable que puede fortalecer la rendición de cuentas intra-estatal.

La discusión hasta aquí presentada nos señala los grandes vacíos legales e institucionales que caracterizan la rendición de cuentas horizontal en México, es decir, la que resulta, en una primera dimensión, del ejercicio de las responsabilidades derivadas de la división de poderes, la cual, como vimos, tiene en la debilidad estructural del Poder Legislativo su limitante principal; y en una segunda dimensión, del control fiscal y laboral al interior del gobierno. La transición democrática ha permitido reali-

zar algunas reformas importantes en este campo, pero sin duda tiene que avanzarse más en una agenda integral de reforma del Estado para dar una solución estructural a los problemas analizados.

### III. Rendición de cuentas social

La rendición de cuentas social se construye mediante un complejo entramado de actores y movimientos sociales que desde el ámbito de la sociedad civil<sup>36</sup> y a través del espacio público,<sup>37</sup> intervienen en la vida política defendiendo intereses, valores, normas y proyectos políticos diversos y plurales. Para Peruzzotti y Smulovitz, “... *la accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como de acciones mediáticas*”.<sup>38</sup> Se trata de un “control” indirecto de los actores e instituciones políticas, basado en la vigilancia, el estudio, la protesta, el escándalo, la denuncia. Los actores son movimientos sociales y asociaciones diversas (desde Organizaciones No Gubernamentales-ONGs hasta grupos empresariales), que usan la “voz” y la acción simbólica (protestas, manifestaciones, desplegados, campañas, cartas) para imponer “costos reputacionales” a los políticos que se corrompen o

que abusan de su poder. Pero dado que estas prácticas carecen del poder de sancionar legalmente, su mayor impacto, aparte de crear conciencia pública, consiste en la posibilidad de activar mecanismos institucionales que sí conduzcan a la sanción, es decir, que estén en el ámbito de la rendición de cuentas horizontal. Por ejemplo, una denuncia ciudadana de abuso policíaco puede abrir una investigación de una comisión de derechos humanos que termine recomendando una sanción.

Pero, como puede observarse, se trata de un proceso complejo y sin efecto cierto. Por ello Jonathan Fox habla de la necesidad de entender la “política de rendición de cuentas” como “...*movida por la “voz” y el poder, mediada más que determinada por instituciones formales...desarrollándose en arenas de conflicto más amplias que las estructuras formales de autoridad, incluyendo partidos políticos, movimientos sociales, el sector privado, los medios, y otros actores que continuamente están moviendo tanto las fronteras del espacio público como lo que pasa dentro de él*”.<sup>39</sup>

Las fronteras del espacio público son flexibles y cambiantes en una época de transición política. En México este espacio se ha ampliado a lo largo de los últimos veinte años, especialmente en lo que va de este siglo, en la medida que más temas entran en debate, se abren más los medios a la diversidad de opiniones y más actores adquieren la capacidad de expresarse.

De interés especial en este campo son aquellos actores sociales que en efecto se interesan por prácticas de control del Estado. En la literatura reciente se ha denominado contraloría social a un conjunto específico de prácticas que establecen un espacio de relaciones entre actores sociales e instancias de gobierno, en el que la vigilancia y el control de las acciones de agencias estatales son el propósito principal.<sup>40</sup> En este apartado haremos mención de algunas experiencias impulsadas desde y por la sociedad civil, pero también algunas que se sitúan en los espacios institucionalizados que han establecido las agencias gubernamentales para tal fin, y que tienen el potencial de vincular de una ma-

nera crítica y colaborativa a ciudadanos y gobierno.

El modelo de acción más común en la rendición de cuentas social es aquel que, fuera de un marco legal establecido o de interfaces formales de relación, vincula a la sociedad civil con el gobierno en un formato de crítica y vigilancia desde afuera de los procesos estatales. Se trata de una acción política en la medida en que los objetivos y los efectos de la acción están vinculados al control del poder, si bien se trata de una política de la sociedad civil y no de una política partidaria. La política civil se refiere a la intervención de actores sociales en el espacio público en la defensa de derechos, la vigilancia del ejercicio de gobierno y la promoción de nuevas formas de concebir el bien común y la vida buena.<sup>41</sup>

En este terreno, la experiencia mexicana es muy vasta y cuenta con una larga trayectoria en el campo de los movimientos sociales y en el de las organizaciones de la sociedad civil. Nos interesa resaltar experiencias recientes, poco estudiadas y que

se adaptan al nuevo estadio de la transición democrática.

Las acciones más visibles en este modelo son las que llevaron a cabo los movimientos prodemocráticos en los años noventa, especialmente *Alianza Cívica* (AC). Este frente luchó por la democracia electoral desde fuera del sistema político, pero sus estudios, campañas de observación y de agenda ciudadana fueron muy importantes en el proceso de transición.<sup>42</sup> Una vez lograda la alternancia, han adquirido gran influencia las organizaciones civiles que hacen seguimiento de políticas públicas específicas. Es el caso, por ejemplo, del *Observatorio Ciudadano de la Educación* que, al igual que otros grupos dedicados al análisis de las políticas educativas, usa los medios de comunicación y organiza talleres y conferencias, para ofrecer valoraciones críticas bien fundadas de la política pública en este campo y proponer medidas alternativas.<sup>43</sup>

En el área de la transparencia y el acceso a la información se ha avanzado mucho

en años recientes gracias a las actividades de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), como *Fundar*, *Centro de Análisis e Investigación*; *Alianza Cívica*; *Incidir Social*; *Equipo Pueblo* (DECA, *Equipo Pueblo*); *Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara* (CESEM),<sup>44</sup> etc., cada una de las cuales ha desarrollado modelos de evaluación de un campo de la política pública o nivel de gobierno. Por ejemplo, el trabajo de *Fundar* en materia de presupuestos públicos y en el ámbito de la transparencia del Poder Legislativo Federal ha sido muy importante;<sup>45</sup> asimismo el *CESEM* ha denunciado la falta de transparencia y de acceso a la información en diversos municipios del país. La alianza de varias de estas organizaciones ha permitido la creación del programa llamado *Ciudadanos por Municipios Transparentes* (CIMTRA),<sup>46</sup> el cual desarrolló un índice de transparencia municipal que se ha aplicado a municipios de Nuevo León, Veracruz, Morelos, estado de México, Zacatecas y Jalisco. *Alianza Cívica* ha apoyado la sistematización de experiencias de vigilancia ciudadana de la política pública local, como el sistema de

agua de Saltillo y la distribución de recursos del Fondo 111 en los municipios de Yucatán.<sup>47</sup>

*Incide Social* desarrolla varios proyectos, pero su *Observatorio de Derechos Humanos y Política Social* es un excelente ejemplo de contraloría social desde el ámbito civil. Existen otros muchos observatorios civiles de políticas públicas (desarrollo urbano, derechos de las mujeres, derechos laborales, etc.) que plantean el uso de capacidades técnicas y organizativas desarrolladas en organizaciones de la sociedad civil para vigilar al gobierno.

Cabe mencionar que la defensa de la transparencia electoral, sobre todo de frente a las elecciones federales de 2006, convocó a la acción concertada de numerosas OSCs en un amplio abanico de experiencias, varias de ellas apoyadas por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en el marco de los programas de “blindaje electoral”. Hubo experiencias ejemplares, como la de *Radio Teocelo*, Veracruz o *Centéotl* de Oaxaca, que de-

nunciaron en tiempo y forma acciones de compra y coacción del voto y la continuidad de prácticas clientelistas y de condicionamiento de políticas públicas,<sup>48</sup> las cuales se sumaron a las ya conocidas capacidades profesionales de *Alianza Cívica*, *Fundar*, *Equipo Pueblo* y el *Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS)*.<sup>49</sup>

Un espacio en el que por razones obvias ha habido un creciente activismo civil es el de la seguridad ciudadana. El *Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Distrito Federal* organizó la gigantesca megamarcha de junio de 2004 en la ciudad de México y ha continuado haciendo estudios y denuncias sobre esta materia en años recientes. En Ciudad Juárez, numerosas ONGs han denunciado y estudiado el fenómeno de la violencia contra las mujeres, y en varias ciudades de la República se han formado iniciativas ciudadanas orientadas al estudio y denuncia de los problemas de inseguridad, como el *Consejo Ciudadano de Seguridad Pública de Guadalajara*, entre otros.

En el ámbito del medio ambiente hay también múltiples experiencias, algunas básicamente confrontativas, y otras colaborativas, que nos muestran una amplia gama de modelos de relación entre OSCs, el gobierno federal y los gobiernos estatales en esta delicada materia. La diversidad de experiencias y resultados es tan grande que en este campo es muy difícil extraer lecciones de orden general.<sup>50</sup>

Son conocidas ampliamente en nuestro país las miles de denuncias sobre desastres ambientales causados por la falta de regulación estatal y por la ambición de empresarios sin escrúpulos, y son pocos los casos de éxito en la protección de la naturaleza.

La lista se puede hacer mucho más larga al incluir temas de derechos de las mujeres, políticas contra la pobreza, de salud, laboral e internacional, entre otros campos de las políticas públicas, para los cuales hay organizaciones civiles especializadas que ejecutan algún tipo de monitoreo con el fin de controlar la acción gubernamental en esas materias.

En todos los casos, estas acciones civiles han resultado hasta ahora poco efectivas en términos de impulsar cambios en las políticas públicas. La gran distancia que media entre actores civiles y partidos políticos, y entre actores civiles y gobierno, disminuye el potencial de colaboración crítica de las acciones no institucionales de rendición de cuentas social.

Constituyen otra forma de rendición de cuentas social, en este caso institucionalizada, los numerosos mecanismos llamados de “participación ciudadana” que en todos los campos de las políticas públicas y virtualmente en todas las instituciones estatales se han creado en los últimos 15 años.<sup>51</sup> La gran mayoría de esas interfaces no han creado espacios de empoderamiento ciudadano, por lo que la participación ciudadana se ha convertido en un discurso que no se corresponde con una práctica democrática en México.

Isunza y Hevia ofrecen un análisis empírico muy amplio de esta realidad, utilizando una tipología de 6 formas principales de Interfaz Socioestatal (formatos de encuentro entre

actores sociales y estatales),<sup>52</sup> que les permite analizar, con base en las reglas de operación de programas de política pública federal y en la información proporcionada en

los portales de las diferentes dependencias de los gobiernos federal, estatales y municipales, las distintas formas institucionalizadas de la relación sociedad-Estado.

### Resumen analítico Interfases Socioestatales

	<b>Tipo 1</b> Interfaz de contribución <b>SC → E</b>	<b>Tipo 2</b> Interfaz de transparencia <b>SC ← E</b>	<b>Tipo 3</b> Interfaz comunicativa <b>SC ↔ E</b>	<b>Tipo 4</b> Interfaz mandataria <b>SC → E</b>	<b>Tipo 5</b> Interfaz de transferencia <b>SC ← E</b>	<b>Tipo 6</b> Interfaz cogestiva <b>SC ↔ E</b>
<b>Caso paradigmático</b>	Sistema de quejas	IFAI	Consejos consultivos	Consejos ciudadanos de control y vigilancia (Contraloría Social)	Oportunidades	IFE

Fuente: Isunza, Ernesto y Hevia, Felipe, “La Perspectiva de Interfaz Aplicada a las Relaciones Estado-Sociedad Civil en México” en Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana.

El estudio demuestra que la mayor parte de las instancias y formas institucionalizadas de participación en el plano federal se abocan al intercambio de información: las “interfaces de contribución”, es decir, experiencias en las cuales la sociedad informa al Estado, sobre todo a través de buzones de quejas; de “transparencia”, en las que el Estado le informa a la sociedad, ante todo vía portales de Internet, y los múltiples consejos consultivos

de diversa índole que son básicamente “comunicativos”, pues no pretenden asumir capacidades decisorias.

Lamentablemente, hay pocas experiencias relevantes en campos definidos por el poder de decisión, los cuales son de mayor trascendencia para la democratización de la vida pública. Las estadísticas a 2005, año del estudio, son las siguientes:

### Resumen de ISE identificadas en reglas de operación y sitios de internet de la APF

Tipo	Total de interfaces	Sitios de internet	Reglas de operación
1: Interfaz de contribución	219 (39.1%)	80 (37.6%)	139 (40.1%)
2: Interfaz de transparencia	119 (21.3%)	24 (11.3%)	95 (27.4%)
3: Interfaz de comunicación	90 (16.1%)	70 (32.9%)	20 (5.8%)
4: Interfaz mandataria	39 (7.0%)	12 (5.6%)	27 (7.8%)
5: Interfaz de transferencia	36 (6.4%)	4 (1.9%)	32 (9.2%)
6: Interfaz cogestiva	57 (11.2%)	23 (10.8%)	34 (9.8%)
<b>TOTAL</b>	<b>560</b>	<b>213</b>	<b>347</b>

Fuente: Isunza, Ernesto y Hevia, Felipe, “La Perspectiva de Interfaz Aplicada a las Relaciones Estado-Sociedad Civil en México” en Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana.<sup>53</sup>

Las muchas instancias de contacto ciudadanos-gobierno son en su mayoría comunicacionales (tipos 1, 2 y 3) y los pocos casos de tipo 4, 5 y 6, donde el poder de decisión es compartido o cedido, son en su mayoría poco relevantes en la dimensión nacional.

Sorprende la cantidad y variedad de Interfaces Socioestatales que se han creado en las entidades de la República, pues los autores identifican 201 instancias. Destaca la cantidad de órganos colegiados con representación ciudadana, tanto consultivos como cogestivos, que están señalados en los portales de internet y en las reglas de operación de los programas del sector público estatal. No obstante, los pocos estudios empíricos disponibles mencionan el moderado efecto que este tipo de espacios han tenido en términos democráticos y más bien se observa, al igual que a nivel federal, un cumplimiento meramente formal de la existencia de estas instancias.

Destaca también que en 24 de los 31 estados existen mecanismos de democracia directa que, sin embargo, han sido virtualmente

desechados en la práctica por la dificultad de su implementación o usados escasas veces en condiciones precarias. La legislación de la democracia directa, que ya existe en la mayor parte del país a nivel estatal, no garantiza de ninguna manera la funcionalidad de este tipo de prácticas democráticas.

Hevia e Isunza localizaron por lo menos 123 Interfaces Socioestatales en las leyes y reglamentos municipales de México. Muchas de estas instancias son formalmente democráticas, como los consejos sociales de la educación, los consejos de desarrollo sustentable y otros consejos y comités locales; sin embargo, la abundancia de instancias va aparejada en la práctica con la escasez de prácticas reales de participación ciudadana.<sup>54</sup>

La falta de autenticidad de la gran mayoría de los espacios de participación ciudadana en México ha convertido al concepto mismo de participación en una palabra vacía. Recuperar las instancias de participación como espacios reales de intercambio democrático entre Estado y ciudadanos es una labor fundamental en la democratización de la vida pública.

## Iniciativas de control social sobre los poderes Legislativo y Judicial

En la presente década han surgido iniciativas ciudadanas tendientes a la vigilancia de los otros poderes, especialmente del Poder Legislativo, como la impulsada por la *Red Ciudadana de Chihuahua*, experiencia señera en tanto fue la primera iniciativa civil de observación sistemática del Poder Legislativo local. En efecto, partiendo de la experiencia desarrollada por diversas ONGs de Chihuahua a lo largo de los noventa, período en que varias iniciativas civiles no habían prosperado por la cerrazón del Congreso local, un grupo de mujeres decidió monitorear los trabajos del mismo. Desarrollaron poco a poco indicadores básicos de desempeño, como asistencia a las sesiones y a las comisiones de cada diputado, uso de viáticos, iniciativas presentadas, voto por iniciativa, presentación de informes en sus distritos. Gracias a sus vínculos familiares y de amistad con los dueños de medios lograron publicar en la prensa local sus hallazgos, causando un escándalo al re-

portar el ausentismo y la falta de responsabilidad de muchos diputados.<sup>55</sup> Lo normal y aceptado en el mundo político (la poca seriedad con que se toma la labor parlamentaria) fue moralmente cuestionado al ser exhibido públicamente. Al menos en el corto plazo los diputados se tomaron el trabajo de ir a las sesiones.

Desafortunadamente, hay muy pocas experiencias civiles de este tipo. Recientemente, en el ámbito académico tanto el *ITAM* como el *Centro de Investigación y Docencia Económicas* (CIDE) han empezado a trabajar en el seguimiento y análisis del poder legislativo, y *Alianza Cívica* e *Incide Social* han desarrollado también una metodología y una capacidad de seguimiento relevantes. *Alianza Cívica* tiene un programa llamado *Adopta un Diputado*, que entre 2002 y 2003 dio seguimiento a asistencias, comisiones, acceso a la información y eficacia legislativa de los diputados federales,<sup>56</sup> y que después ha continuado en menor escala. En 2004 *Alianza Cívica* presentó un conjunto de propuestas de reforma al reglamento in-

terno de la Cámara de Diputados para garantizar el acceso a la información y facilitar el monitoreo ciudadano de los trabajos legislativos que no fueron atendidas. *Inci-de Social* tiene un programa llamado *Por un Congreso con Rostro* que construyó las biografías de los candidatos a diputados federales en las elecciones de 2006, con el fin de que los ciudadanos pudieran hacer una elección consciente e informada, sabiendo “qué representan quienes quieren representarnos”.<sup>57</sup> *Fundar* ha realizado un “balance del congreso en el gobierno del cambio” como parte de “una evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006”.<sup>58</sup>

Estas iniciativas son muy importantes, pero pequeñas en relación a las necesidades. La centralidad del Poder Legislativo en un régimen democrático exige ponerle más atención pública a su desempeño, promover su profesionalización y exigir su mayor transparencia y rendición de cuentas.

El sistema de acceso a la justicia y el Poder Judicial han sido objeto de una cada vez mayor atención, tanto académica como

civil. En principio, asociaciones civiles de investigación han encabezado los esfuerzos de denuncia y de protesta, como el *Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC)*; el *Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE)*; *Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y Democracia, Derechos Humanos y Seguridad*, entre otros, además de los actores históricos de este campo, es decir, las organizaciones civiles de defensa de los derechos humanos. Cada una de estas instituciones ha publicado informes críticos del desempeño de las fuerzas de seguridad, de los ministerios públicos y en general de las procuradurías de justicia, además de analizar la militarización de las policías y sus consecuencias políticas e institucionales. Se trata de un territorio en el que la contraloría ciudadana es decisiva para el fortalecimiento de la ciudadanía civil. Tal vez en ningún otro ámbito de los derechos es mayor el déficit que en el de los derechos civiles. Sea como víctimas del delito, o sea como acusados de ellos, los pobres no tienen acceso a la justicia, como lo demuestran todos los estudios.<sup>59</sup> Y como los afectados carecen

de poder, no han logrado establecer en la agenda pública sus necesidades. En parte ello explica la escasez de proyectos y actores civiles de control en este campo.

El seguimiento civil del desempeño de jueces y magistrados es incipiente en México, lo cual no deja de ser lamentable dada la opacidad del poder judicial y su histórico atraso institucional. Mucho hay que aprender de las experiencias sudamericanas en esta materia.<sup>60</sup>

Es importante no olvidar en este recuento que la acción de los movimientos sociales es el método de control más socorrido por la sociedad civil mexicana, tanto por tradición histórica como por ausencia de otros espacios relevantes en el contexto de una transición política que aún no logra la inclusión política de numerosos sujetos sociales. El caso reciente de Oaxaca (2006) es tal vez una de las demostraciones más palpables de este hecho, dada su radicalidad y permanencia en el tiempo, pero no es de ninguna manera la única.<sup>61</sup> El caso de Oaxaca es relevante porque demuestra

que en ausencia de espacios de diálogo, la única vía disponible para ciertos actores sociales es la movilización social. Que el conflicto social se vea canalizado a la arena política informal es generalmente una demostración de la existencia de un grave autoritarismo político.<sup>62</sup> Dado que en la actual transición mexicana no se ha logrado la democratización simultánea de todos los espacios del poder, los movimientos sociales seguirán siendo un canal importantísimo de la participación política real de los ciudadanos.<sup>63</sup>

## IV. Rendición de cuentas transversal

La “rendición de cuentas transversal” se refiere a aquellas instituciones en cuyo seno el poder de decisión es delegado en representantes simbólicos de la sociedad. El modelo prototípico es el Instituto Federal Electoral, el cual formalmente es dirigido por 9 consejeros designados por el Congreso por mayoría calificada, quienes constituidos en consejo general toman las decisiones en materia electoral. La autonomía institucional del IFE refuerza su poder y le otorga legitimidad. En los estados del país se ha construido una institucionalidad electoral muy parecida a la federal. Un modelo de gestión similar sigue el Instituto Federal de Acceso a la Información y los institutos de los estados, si bien en su gran mayoría no son formalmente autónomos. Tanto las instituciones electorales como las de acceso a la información son también agencias de rendición de cuentas horizontal, pues cumplen funciones de control sobre las agencias del gobierno, en un caso para que no intervengan en los procesos electorales,

y en otro para que rindan la información que los ciudadanos soliciten.

Las instituciones electorales han sido el eje central de la lucha por la democracia en México. No es el propósito de este ensayo discutir lo que ha acontecido con estas instituciones electorales. Basta por ahora recordar que se ha demostrado en la práctica, que la autonomía efectiva de estos organismos no depende tanto del estatuto jurídico de los mismos -que en todos los casos es de plena autonomía política e institucional- sino de cómo sus propios cuerpos directivos logran aplicar y mantener en la práctica los principios y criterios de autonomía política de que están dotados sus instituciones.<sup>64</sup> En otras palabras, la autonomía formal, jurídica, ha resultado menos relevante que la autonomía real, política, que las autoridades electorales han logrado o no darse en determinados momentos y circunstancias de la vida política nacional.

El ejemplo más palpable es el del propio IFE, en cuya época de oro, entre 1996 y

2003, logró ejercer efectivamente su autonomía jurídica, dotarse de capacidades institucionales relevantes –al desarrollar un cuerpo administrativo y técnico con la capacidad de actuar en todo el país y de cumplir a cabalidad las encomiendas que la propia ley le impuso- y por otro lado, y en función de estos dos elementos antes mencionados, conseguir un grado de legitimidad notable a nivel nacional que le llevó a ser considerado hacia el año 2000 como la institución con el mayor prestigio y reconocimiento entre los ciudadanos. Lo que Ackerman<sup>65</sup> ha llamado la *autonomía empoderada*, que es una combinación de la legitimidad y de la fortaleza institucional de un organismo público autónomo, fue llevada a su máximo nivel en esos años. Al mismo tiempo, ese Instituto Federal Electoral histórico también logró un notable desarrollo político, siguiendo también a Ackerman, en términos de que persiguió su mandato de desarrollar campañas de educación cívica y de dotarse de una capacidad efectiva de sanción sobre los partidos políticos. Esta potestad le permitió en el año 2000 imponer severos

castigos económicos, tanto al Partido Acción Nacional (PAN) como al Partido Revolucionario Institucional (PRI), al comprobarles que habían rebasado los topes de campaña y se habían dotado de financiamientos ilegales, en el caso del PRI vía el famoso “Pemexgate” y en el caso del PAN a través de los “Amigos de Fox”.

Sin embargo, el IFE cayó en una crisis de legitimidad al ser nombrados nuevos consejeros electorales en el año 2003, que tenían un bajo perfil profesional y carecían del prestigio y peso personal propio como para garantizar su autonomía personal y colectiva respecto de los actores políticos. Esta falla de origen en la nueva conformación del Consejo General del Instituto Federal Electoral se profundizó en las elecciones presidenciales de 2006, en las que, dado lo cerrado de los resultados en la elección presidencial, las debilidades morales del IFE quedaron de manifiesto. No se trató de un problema de falta de fortaleza institucional, ni de carencia de recursos o de estructura -que eran suficientes- sino de un problema de dirección

y de credibilidad de quienes estaban a cargo del organismo. Este hecho demostraría la fragilidad de las instituciones autónomas, las que, por más protegidas que estén desde el punto de vista jurídico y organizacional, requieren ratificar en cada coyuntura histórica su autonomía y en función de ella su legitimidad. Errores en sus funciones y omisiones en su desempeño tienen consecuencias que es muy difícil revertir en el campo de su legitimidad.

Este problema, tan visible en el caso del IFE en 2006, afectó desde su origen a muchos institutos electorales de los estados. La mayoría de las instituciones electorales estatales nacieron con un grado notable de dependencia respecto de los gobernadores. La mayoría no contaron con ese periodo de gracia notable que durante 7 años tuvo el IFE en el plano federal. Los diversos estudios que se han realizado sobre las instituciones electorales estatales corroboran esta falta de autonomía política real y en algunos casos muestran una debilidad institucional, que sumadas condujeron a un magro desarrollo político de estas instituciones.<sup>66</sup>

El control que los gobernadores han logrado mantener sobre sus legislaturas locales en el período postransición, les ha permitido modificar la legislación electoral estatal de forma que la autonomía de algunas instituciones electorales se ha venido acotando cada vez más, ya no sólo desde el punto de vista del nombramiento de consejeros cuyo perfil no se corresponde con las necesidades de autonomía política y prestigio intelectual que requiere el cargo, sino también a través del control extrainstitucional de las funciones de los institutos o de la limitación de sus presupuestos. Un ejemplo reciente es el del Instituto Electoral del estado de México, en el que, de acuerdo a la nueva ley electoral, la legislatura puede nombrar a su Secretario Ejecutivo, quien de hecho se convierte en la única fuente de mando de toda la burocracia electoral, dejando a los consejeros electorales en la posición de meros observadores de la gestión burocrática de los derechos políticos.<sup>67</sup>

Este hecho es un obstáculo para la continuidad de la democratización en Méxi-

co y un riesgo para la propia democracia electoral tan penosamente lograda en los años recientes. Una democracia que no termina de consolidarse requiere que haya una garantía absoluta para los ciudadanos de que sus derechos políticos serán respetados. En la medida en que la institución encargada de velar o tutelar este derecho esté cuestionada, este principio de certidumbre queda anulado.

Las otras grandes instituciones abocadas a la rendición de cuentas transversal son los institutos de transparencia y acceso a la información, cuyo mérito simbólico y político ya ha sido mencionado. El Instituto Federal de Acceso a la Información nació dotado de una gran credibilidad a pesar de que su estatuto jurídico no fue el de un órgano con autonomía constitucional, como el IFE, sino el de un organismo descentralizado, no sectorizado, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. A pesar de ello, su legitimidad originaria fue muy grande y ello le ayudó a construirse un amplio campo de acción, y en la práctica ha operado como una institución dotada

de plena autonomía. Es una paradoja de la historia mexicana que una institución que no tiene garantizada su autonomía a nivel constitucional tenga en la práctica un gran espacio de acción y una legitimidad notable. También el IFAI se dotó de una fortaleza institucional, al contar con un presupuesto importante y desarrollar sus capacidades institucionales, a pesar de que no ha logrado establecer un servicio civil de carrera. El IFAI ha sido capaz de rendir cuentas de sus actos, de actuar con transparencia, si bien algunos temas relativos al campo del derecho de acceso a la información han sido resueltos de manera polémica.

Este tipo de pendientes afectan sin duda al desempeño del IFAI y demuestran que la elevación a rango constitucional del derecho de acceso a la información en 2007 no resolvió por completo los dilemas en que opera esta institución, y que será necesaria una mayor elaboración constitucional que lleve a su autonomía plena.

La investigación de Rubén Alonso<sup>68</sup> permite entender que todavía hay una gran

variación entre los órganos de acceso a la información en la provincia en términos de las estructuras jurídicas, capacidades institucionales, campo de aplicación de las mismas, modelos de conformación y monto de recursos de que disponen. El panorama que emerge del estudio de Alonso nos refleja una gran heterogeneidad a nivel nacional en el período de formación de estas instancias, entre 2003 y 2007. En efecto, las instituciones de acceso a la información fueron creadas una vez consumada la transición democrática electoral, en un contexto de pluralidad política, bajo relaciones de fuerza muy diversas en cada estado de la República y sin que hubiese un consenso establecido entre los partidos sobre la forma que estas instituciones habrían de tomar en el terreno local. El resultado fue la emergencia de muy diversos modelos legales para las instituciones de acceso a la información locales, que se diferenciaron en términos de grados de autonomía, credibilidad, formatos institucionales e incluso en las formas en que la rendición de cuentas fue dada a la sociedad.

Por lo menos 5 estados establecieron una verdadera garantía de autonomía constitucional a sus respectivos órganos de acceso a la información, superando así la legislación federal. En el caso de Jalisco, las decisiones de la institución son de cumplimiento obligatorio para todos los órganos estatales contemplados en la ley y sus decisiones son inatacables. Tan relevante es esta legislación jalisciense, la más avanzada en México, que el propio gobernador Ramírez Acuña se vio obligado en 2006 a tratar de recusarla al incumplir una decisión que este instituto tomó. El caso de Jalisco, como Alonso demuestra, es particularmente interesante no sólo por cuanto la legislación de esa entidad fue la primera que hubo en México, sino porque en su reforma ulterior es aún la más avanzada. Tal vez esta sea la razón por la cual la propia clase política local ha tratado de echar atrás el poder que le ha conferido a la institución encargada de aplicar la ley.

En muchos estados la clase política local decidió bajar desde el principio el perfil

de sus institutos de transparencia. Hay casos terribles como las Bajas Californias, en donde ni siquiera se crearon institutos garantes del derecho de acceso a la información o entidades donde se les minimizó, como en la ciudad de México en su legislación originaria.

La reforma constitucional de 2007 estableció no solamente la plena constitucionalización del derecho de acceso a la información, sino un compromiso político para obligar a todas las entidades del país a homogeneizar la legislación de este campo bajo el mínimo establecido en la nueva legislación federal. No obstante, a más de dos años de que esta nueva ley fuera aprobada, aún hay muchos estados que no han adecuado su legislación, incumpliendo el precepto aprobado a nivel federal. El “nuevo federalismo” ha creado el espacio para que los gobernadores administren la aplicación de la ley, sin que haya un mecanismo que sancione su incumplimiento. Por vías indirectas, los gobernadores han tratado también de debilitar sus respectivos institutos de

acceso a la información. Han bloqueado, por ejemplo, su fortaleza institucional al nombrar a personajes sin una trayectoria destacada y sin fuerza moral como responsables de los institutos; han establecido periodos sumamente largos para que los sujetos obligados den respuesta a las peticiones de información; han protegido por periodos excesivamente largos la información que consideran clasificada, en fin, una batería compleja y rebuscada de salidas laterales que permiten a la clase política no cumplir cabalmente con la ley.

Éste es un aprendizaje sumamente interesante para el país en el sentido institucional y legal, porque precisamente en el único campo en el que parecía haber un consenso postransición de todos los partidos políticos -el derecho de acceso a la información- no se ha logrado establecer plenamente un piso común que garantice a los ciudadanos este derecho.

## V. La cultura política de la transparencia y la rendición de cuentas

Hablar de la cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas significa analizar, en primer término, los valores y normas con los que los funcionarios públicos y los actores políticos practican y entienden la publicidad y la responsabilidad en su desempeño como servidores públicos. Desde la perspectiva de los ciudadanos, el concepto de cultura de la transparencia y de rendición de cuentas se refiere al modo en que se entiende y se practica el ejercicio de los derechos en materia de acceso a la información, y la participación en espacios públicos (Interfaces Socioestatales) en los que se justifican y explican los actos de gobierno.

La cultura se refiere a valores, normas y principios y a las prácticas asociadas a los mismos. Al interior del Estado, los valores y normas formales están implícitos o explícitos en leyes, reglamentos y cuerpos normativos diversos que indican cuáles

son los alcances y los límites de la acción estatal. Pero la cultura política real es el resultado de la combinación de esas normas morales contenidas en las leyes y reglas de operación con las reglas del sentido común que rigen la conducta colectiva de los servidores públicos.

En México, en donde históricamente el divorcio entre la ley y la práctica social ha sido muy amplio, la cultura de los funcionarios está determinada por lo que podríamos llamar los “usos y costumbres de la acción en el sector público”. En efecto, las leyes en México, por razones históricas diversas, han constituido ante todo una especie de proyecto de futuro y no una norma de cumplimiento obligatorio. Como sabemos, en México la Constitución ha sido históricamente un programa a ser cumplido y muchas de las reformas constitucionales y de las leyes recientes, aún en la actual época de transición a la democracia, han conservado este sentido de la ley como una especie de horizonte a alcanzar y no como regla a cumplir. Leyes de tan reciente aprobación como la Ley Federal

de Acceso a la Información Pública Gubernamental se asumen todavía dentro de un horizonte de largo plazo para su cumplimiento, como una fase histórica en la cual deben construirse los instrumentos y las normas que permitan su plena implantación. Lo mismo puede decirse de otras reglas y prácticas de rendición de cuentas.

Dentro del gobierno, la determinante fundamental en las prácticas reales de transparencia y de rendición de cuentas son las leyes e instituciones de orden horizontal, es decir, aquellas que provienen del equilibrio de poderes y de los órganos de control internos, las cuales han sido instituidas en lo fundamental en los tiempos del régimen autoritario. Como es sabido, y válgase aquí recordarlo, no hemos terminado aún el periodo de destitución autoritaria, pues muchas de las reglas de operación vigentes y de las leyes que rigen el quehacer del sector público han sido definidas en una época anterior a la democracia electoral recientemente ganada. Por tanto, muchas de las prácticas instituidas en esa época están también vigentes.

El caso del Poder Judicial asombra en otro sentido, dado que una de las consecuencias de su recientemente ganada autonomía relativa respecto del Poder Ejecutivo, por lo menos en el plano federal, es que los titulares de este poder -ministros, magistrados y jueces de los principales tribunales especializados- se otorgan a sí mismos salarios increíblemente altos y bonos de desempeño que superan incluso a los que se otorgan los altos cuadros del Poder Ejecutivo. Por lo demás, el control interno que el Poder Judicial ejerce sobre sus propios miembros se caracteriza, como es del dominio público, por ser más bien opaco.

Otro elemento que debilita la rendición de cuentas horizontal es la débil implantación del servicio profesional de carrera en toda la administración pública. La incertidumbre laboral de los cuadros técnicos y de los mandos medios debilita la cultura de la responsabilidad. Si Weber pensaba que el ethos de la burocracia moderna era el espíritu de la responsabilidad, nada conspira más en contra del mismo que la incertidumbre en el trabajo y la conciencia de

que la lealtad política es un bien más valorado por los altos mandos que la eficacia laboral y la responsabilidad profesional.

La cultura de la rendición de cuentas vertical o social de los funcionarios depende de la fuerza relativa de la sociedad civil y del grado de autonomía política de los medios de comunicación en cada región. A mayor fuerza de la sociedad civil, mayor cuidado y apego a las reglas. A mayor capacidad de investigación de los medios locales, mayor cuidado. Sin embargo, la vieja cultura de los medios de provincia de usar los ataques y denuncias de servidores públicos como medios de chantaje ha disminuido la credibilidad de los propios medios ante la ciudadanía.

Por su parte, los ciudadanos entienden la transparencia y la rendición de cuentas como novedoso discurso gubernamental escasamente asociado a una práctica perceptible como coherente. Las encuestas disponibles señalan la persistencia de la desconfianza como norma de relación entre ciudadanos y gobierno en general, con

la credibilidad de los jueces y de las cámaras de diputados y senadores en las escalas más bajas.<sup>69</sup> La introducción de nuevas leyes e instituciones de transparencia aún no convence a la mayoría de que esto significa un cambio sustancial en el quehacer del Estado, ante todo porque se les conoce poco y porque sus efectos prácticos no se manifiestan como tangibles y decisivos.

En México, como ya se demostró, existen incontables mecanismos de contraloría social, que supuestamente deberían de haber creado una relación fluida de control ciudadano sobre ciertas áreas de la gestión pública. Sin embargo, la experiencia demuestra que la inmensa mayoría de estos dispositivos han resultado ser poco funcionales. No es extraño entonces que los esfuerzos gubernamentales por generar confianza de la ciudadanía en su gobierno sean vistos con poca credibilidad. La confianza se gana con hechos y prácticas reiteradas en el tiempo y en el espacio que marquen una diferencia respecto al pasado. Mientras ese momento no llegue no podrá emerger una nueva cultura política a nivel nacional.

Sin embargo, hay algunos avances sustantivos. El amplio uso de los mecanismos de acceso a la información demuestra que hay muchos ciudadanos interesados en los asuntos públicos, y la liberalización de la prensa ha abierto espacios de debate inéditos antes de la transición. La abundancia de observatorios civiles y la constante crítica pública que emerge de ellos hablan de una disposición civil a la crítica constructiva que constituye el corazón de la rendición de cuentas social. Dentro de los gobiernos federal y estatal hay muchos funcionarios, electos o no, que son convencidos defensores de la necesidad de impulsar una reforma del Estado que haga operativos los mecanismos de rendición de cuentas horizontal. Se están construyendo los cimientos de una nueva cultura política, pero el ritmo de su desarrollo necesita acelerarse.



## Conclusiones

(Algunas propuestas para una reforma institucional para la rendición de cuentas)

Todo lo anterior apunta a los vacíos legales y políticos de la democracia mexicana: los mecanismos de rendición de cuentas horizontal no funcionan adecuadamente debido a su mal diseño institucional y a la permisividad que se ha otorgado a sí misma la propia clase política; los mecanismos de rendición de cuentas vertical, es decir, los electorales, tampoco funcionan debido a la prohibición de la reelección y a los defectos del sistema electoral mismo; no hay mecanismos de participación ciudadana relevantes en los asuntos públicos. Nuestra democracia, en suma, requiere una reforma radical.

Como puede concluirse de la discusión anterior, una de las reformas principales del Estado para garantizar la rendición de cuentas horizontal debe ser el otorgamiento de autonomía política efectiva a las contralorías y a los órganos de fiscalización y la creación, dentro de estas ins-

tancias, de espacios de participación ciudadana. Junto con ello debe desarrollarse un auténtico y bien pensado programa de servicio civil de carrera que fomente la especialización profesional y proteja a los funcionarios de estas instituciones de las presiones de los políticos electos, sin menoscabo de mantener vigilado el desempeño de los propios funcionarios por vías reglamentarias y públicas.

Una segunda reforma necesaria a los fines de la rendición de cuentas horizontal se refiere a la creación de un poder legislativo profesional. La no reelección en este terreno es particularmente dañina pues bloquea, primero, la responsabilización de los legisladores frente a los ciudadanos vía la rendición de cuentas vertical, y segundo, impide la especialización que requiere el control presupuestario y la supervisión fiscal. El modelo de reelección debe ser muy bien pensado para impedir la consolidación de castas indeseables y cacicazgos eternos. Hay experiencias internacionales de limitación de reelecciones y de control de las ventajas de los diputados electos en nuevas campañas. Junto con la reelección

debe venir un proceso de modernización administrativa interna que haga funcionar correctamente las comisiones legislativas, evitando el absurdo incremento de su número y especializando realmente su trabajo con la ayuda de servidores públicos de carrera contratados con base en el mérito y el desempeño.

Sobre este cimiento firme puede pensarse que los órganos superiores de control dependientes del Poder Legislativo funcionen de una manera igualmente profesional, y que además, si son dotados de capacidades efectivas de sanción, pueden tornarse en verdaderos instrumentos de control horizontal del Estado. Un esquema similar es necesario para las fiscalías de servidores públicos, hoy dependientes de las procuradurías, que deben autonomizarse políticamente, especializarse profesionalmente y trabajar de cerca con la sociedad civil.

La institución municipal requiere una revisión profunda que no se limite a la ya muchas veces propuesta reelección de los presidentes municipales o a la ampliación de su

mandato para evitar el pernicioso ciclo de continua renovación de cuadros de mando que, como se ha estudiado, constituye un incentivo a la corrupción y los condena a un permanente proceso de aprendizaje.

Si bien la reelección es necesaria, junto con la creación de un servicio civil de carrera en la administración municipal, también es imprescindible rediseñar las estructuras mismas de la representación política y abrir espacios pertinentes de participación ciudadana. De un lado, se puede pensar en diversas formas de elección popular de una especie de parlamento municipal que le otorgue un carácter representativo al cuerpo edilicio y le permita a la ciudadanía algún control, así sea *post factum*, de estos representantes populares. Puede ensayarse el modelo brasileño de los “veedores”, que son electos a partir de listas abiertas proporcionadas por los partidos, de tal forma que los ciudadanos pueden simultáneamente elegir al partido y, dentro del mismo, a los cuadros de su preferencia. Este mecanismo tiene la ventaja de evitar, bajo ciertas reglas, que las burocracias par-

tidarias promuevan sólo a ciertos cuadros y bloqueen a otros.

Por otra parte, pueden reglamentarse mejor la composición y las capacidades de los consejos de planeación municipal o bien, al menos en las ciudades medias y grandes, sustituir este mecanismo por los actuales Institutos de Planeación Municipal ya existentes en unas 25 ciudades mexicanas.<sup>70</sup> Se trata de institutos dotados hasta hoy de una precaria autonomía política, cuya función es planear y regular el desarrollo urbano de las ciudades. En casi todos los casos estos institutos cuentan con instancias de participación ciudadana, más o menos representativas, y si están bien diseñados otorgan un papel relevante a las asociaciones ciudadanas existentes en la capacidad de decidir sobre los planes de ordenamiento y desarrollo urbano. La experiencia demuestra que están sujetos a todo tipo de contingencias políticas, pero lo cierto es que constituyen la experiencia más promisoría de control institucional de la arbitrariedad de los presidentes municipales, de potencial control de la corrupción

en materia de especulación urbana y de creación de espacios públicos deliberativos que no sólo fomenten la transparencia sino también el aprendizaje colectivo. No está por demás mencionar que los institutos, originalmente creados por una tecnocracia de la planificación urbana, fueron pensados como solución al problema de la imposibilidad de la planeación a largo plazo dado el corto ciclo de los gobiernos municipales. Por tanto, la importancia estratégica de esta iniciativa es patente.

Así, sumando una reforma política que permita la reelección o la ampliación del mandato de los presidentes municipales, la elección por parte de la ciudadanía de los miembros del cabildo, la creación y fortalecimiento de los institutos de planeación municipal en las ciudades y de los comités de planeación en los municipios pequeños, se puede revitalizar la vida política local, crear una mayor responsabilización tanto de los políticos electos como de los servidores públicos y abrir espacios más auténticos a la participación ciudadana.

Otro espacio decisivo en la creación de una arquitectura democrática que abre espacios a formas de rendición de cuentas transversal, se ubica en el campo de las políticas públicas de educación, salud y vivienda. En efecto, tratándose de derechos sociales y de servicios fundamentales para la población, es necesario pensar en la participación cogestiva de asociaciones de ciudadanos que, por un lado, representen los intereses generales en el acceso y el control de la calidad de los servicios y, por otro, proporcionen un conocimiento técnico y una capacidad crítica en el campo específico de que se trate. Pueden crearse así nuevos espacios públicos que en un momento dado no sólo transparenten los procesos de la política pública sino asuman capacidades de decisión, de control y de evaluación.

En este campo una vez más Brasil aporta un ejemplo relevante: los Consejos Gestores, que por disposición constitucional deben formarse en cada uno de los niveles de gobierno en los ámbitos de la educación, la salud y la atención a niños y adolescentes.

En el sistema federal brasileño la responsabilidad y el control de estos servicios fundamentales están depositados, desde el punto de vista de la ejecución directa, en los municipios, si bien los estados y el gobierno federal se reparten capacidades regulatorias y programas específicos que quedan bajo su exclusivo control. Cada una de las instancias de gobierno cuenta con un consejo gestor conformado por ciertos funcionarios con capacidad decisoria, representantes de agrupaciones de usuarios o consumidores de los servicios, los sindicatos de trabajadores del ramo y ONGs especializadas en dichas políticas. Si bien la legislación es un tanto ambigua y la experiencia es muy diversa, estos consejos gestores son importantes por cuanto asumen una capacidad de decisión, control y evaluación de estos campos de la política pública.<sup>71</sup>

Un esquema similar podría plantearse en México como parte de una reforma integral del Estado que profundizara el federalismo y otorgase mayores capacidades decisorias a los gobiernos locales, dentro de un proceso gradual que trasladara pro-

gresivamente capacidades efectivas de planeación, gestión y evaluación de procesos. Hoy día estos subsistemas siguen estando fuertemente centralizados, de tal forma que tanto la planeación como la regulación son practicadas de forma precaria o nula en los espacios estatales y locales. Si mediante una reforma constitucional esto puede ser corregido, y al mismo tiempo se crea un modelo similar al brasileño de consejos gestores debidamente regulado, es posible pensar que el enorme saber técnico hoy depositado en universidades y colegios profesionales de médicos, educadores, ingenieros, y otros gremios profesionales, pueda ser utilizado en un proceso dialógico con los funcionarios encargados de esas responsabilidades y con la representación territorial o funcional de ciudadanos interesados directamente en la mejor calidad y disponibilidad de los servicios.

Los organismos garantes de derechos, como las comisiones de Derechos Humanos nacional y estatales, el Instituto Federal Electoral y los institutos electorales

estatales, así como el Instituto Federal de Acceso a la Información y sus pares estatales, deben gozar de auténtica autonomía política y contar con los medios para desarrollar sus estratégicas labores en colaboración con la sociedad civil. Debe evitarse a toda costa la captura política de esas instituciones, proceso que hoy viene avanzando con gran rapidez, pues ello significaría en el mediano plazo, la destrucción de los tímidos esfuerzos que el Estado mexicano ha hecho para fortalecer algunos de los derechos de ciudadanía y de medios institucionales indispensables en la rendición de cuentas horizontal.

La reforma del sistema de acceso a la justicia y del funcionamiento del poder judicial es imprescindible para fortalecer los derechos básicos de los ciudadanos, y para abrir cauces legales a nuevas formas de control ciudadano sobre los excesos y omisiones de los gobiernos y de las empresas. Deben crearse condiciones para la celebración de demandas colectivas de ciudadanos, lo cual es imprescindible para evitar abusos contra los consumido-

res; permitirse la presentación de amparos colectivos y generalizarse a todos los implicados la aplicación de los mismos en asuntos de interés público; deben hacerse públicos los expedientes judiciales que hasta hoy son secretos; deben hacerse orales los juicios para permitir un control indirecto de los jueces vía la publicidad de los procesos, entre otras muchas medidas urgentes y necesarias. Algunas ya están contempladas en reformas aprobadas o en vías de implementación gradual, pero muchas otras no.

Hoy día las orientaciones de diversos movimientos civiles y el espíritu de algunas de las nuevas instituciones apuntan al ideal normativo del control social del Estado vía la lucha por los derechos. Pero sólo ahí donde se ha logrado una institucionalización con participación ciudadana en los ámbitos de decisión es posible hablar de un control social efectivo (o al menos su posibilidad), al ofrecer a los representantes simbólicos de los ciudadanos un espacio de poder con un cierto grado de autonomía en instituciones con capaci-

dades decisorias en distintos campos de la política pública. Esta aspiración debe generalizarse y concretarse gradualmente en tantas áreas como sea posible. Sólo así estaremos avanzando en la democratización de la vida pública y construyendo un sistema de rendición de cuentas que fortalezca los derechos de la ciudadanía.

## NOTAS

**1** Profesor investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

**2** Ver, entre otros textos, Ackerman, John, coord., *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI-UNAM, 2008; López Ayllón, Sergio, coord., *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, IFAI-UNAM, 2006. Para situar el debate internacional acerca de los límites y alcances de la transparencia, ver Archong, Fung, Graham, Mary y Weil, David, *Full Disclosure, The Perils and Promise of Transparency*, New York, Cambridge University Press, 2007.

**3** Ver, entre otros textos, Ziccardi, Alicia, coord., *Participación Ciudadana en Políticas Sociales en el ámbito local*, México, COMECOSO-INDESOL-UNAM, 2004; Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto J., eds., *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, M. A. Porrúa/ Universidad Veracruzana /CIESAS, 2006.

**4** Ver Heredia, Blanca y Schneider, Ben R., "The political economy of administrative reform in Developing Countries" en Schneider, Ben R. y Heredia, Blanca, org., *Reiventing Leviathan. The politics of administrative reform in Developing Countries*, Miami, North-South Press, 2003; Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo, "Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina" en

Dagnino, Evelina, Alberto J. y Panfichi, Aldo, eds., *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*, México, FCE-CIESAS-UV, 2006.

**5** Ver Olvera, Alberto J., "Introducción" en Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana.

**6** Para ello hay varios notables estudios. Véase Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo, eds., *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*, op. cit., si se desea una amplia explicación del debate. También Monsiváis, Alejandro, comp., *Políticas de transparencia: Ciudadanía y Rendición de Cuentas*, México, CEMEFI-IFAI, 2005; Ackerman, John, coord., *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, op. cit.; Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto J., eds., *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, op. cit.

**7** Schedler, Andreas, *¿Que es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004. (Serie Cuadernos de Transparencia no. 3).

**8** Idem; Ackerman, John, coord., *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, op. cit.

**9** Para una explicación de este proceso a través del concepto de interfaz y su aplicación práctica, ver Isunza, Ernesto, "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas" en Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto J., eds., *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, op. cit.

**10** Ver Pitkin, Hanna, *The concept of representation*, Berkeley, U. of California Press, 1967.

- 11** Las metáforas espaciales aquí presentadas fueron originalmente propuestas por O'Donnell, Guillermo, "Accountability horizontal", *La Política* 4, Madrid, 1998, pp. 161-188.
- 12** Una excelente y breve explicación de todo el proceso en O'Donnell, Guillermo, "Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones" en Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique, eds., *Controlando la Política*, Buenos Aires, Temas, 2002.
- 13** Ver, para una explicación gráfica y modélica, Isunza, Ernesto, "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas" en Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto J., eds., *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, op. cit.
- 14** Un tratamiento extenso y profundo de esta forma de rendición de cuentas en Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique, eds., *Controlando la Política*, op. cit.
- 15** Ver Isunza, Ernesto, "El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)" en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo, eds., *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*, op. cit.
- 16** Ver O'Donnell, Guillermo, "Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones" en Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique, eds., *Controlando la Política*, op. cit. y Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, op. cit.
- 17** Ver Mashaw, Jerry, "Rendición de Cuentas, Diseño Institucional y la Gramática de la Gobernabilidad" en Ackerman, John, coord., *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, op. cit.
- 18** Ver Ackerman, John, *Organismos Autónomos y Democracia: El Caso de México*, México, IJ-UNAM-Siglo XXI Editores, 2007.
- 19** Martínez, Marta, "Arturo González de Aragón: Titular de la ASF Advierte que fondos y fideicomisos favorecen el desvío de los subejercicios", *Reforma*, 15 de mayo de 2008, pp. 8.
- 20** Por ejemplo, en el Congreso del estado de México en el mes de abril de 2009, 47 de los 75 diputados locales dejaron su curul para lanzarse como candidatos a diversos cargos: diputados federales, ediles y alcaldes. En cada estado, cerca de 2/3 de los diputados locales pierden la mitad de su corto periodo de ejercicio en campañas políticas para otros cargos de elección popular, y para acceder a éstos usan su paso por los congresos locales.
- 21** Ver Olvera, Alberto J., "La Reforma del Estado. Usos y Desusos de un Viejo Mito", *La Palabra y el Hombre*, número 1, tercera época, Universidad Veracruzana, julio-septiembre de 2007, pp. 20-27.
- 22** Granados Chapa, Miguel Ángel, "Institutos electorales en retroceso", *Reforma*, 14 de septiembre de 2008, pp. 10.
- 23** Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, México, FCE-CIDAC, 2004.
- 24** Sandoval, Irma Eréndira, "Opacidad en el Ministerio Público", *La Jornada*, 5 de marzo de 2008, pp. 22.
- 25** Una muestra en términos de justicia sobre la ineficiencia del Poder Judicial local: de acuerdo a los estudios desarrollados en el CIDE, más del 40% de la población encarcelada en el D. F. y el estado de México permanece encerrada por delitos de robo por montos

menores a cinco mil pesos, y sus procesos han durado en promedio 4 años. Las cárceles están llenas de pobres, mientras la tasa de impunidad ronda el 98%. Magaloni, Ana Laura, "Justicia penal y democracia", *Reforma*, 5 de julio de 2008, pp. 15.

**26** La excepción en este terreno son los derechos políticos, pues otra instancia judicial, el Tribunal Electoral de la Federación, ejerce una función de control decisiva, en este caso sobre la elaboración de leyes electorales federales y estatales y sobre las decisiones de los órganos electorales respectivos, además de realizar acciones de tutela de los derechos de los militantes de los partidos políticos.

**27** González Compeán, Miguel y Bauer, Peter, *Jurisdicción y Democracia: los nuevos rumbos del poder judicial en México*, México, Ediciones Cal y Arena, 2002; Olvera, Alberto J. ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, op. cit.

**28** Ver, entre otros, Ackerman, John, *Organismos Autónomos y Democracia: El Caso de México*, op. cit. Monsiváis, Alejandro, "La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2001-2008): Desarrollo institucional y Desempeño Político"; Zavaleta, Alfredo, "Los Derechos Humanos en Veracruz"; Regalado, Jorge y Moloeznick, Marcos Pablo, "Derechos Humanos y Alternancia Política (1993-2006): El Caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco", todos en Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, op. cit. Brena Ríos, Lena, *Los órganos públicos de derechos humanos en las entidades federativas de México: un análisis de su desarrollo institucional*, Tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, octubre de 2008.

**29** Ackerman, John, *Organismos Autónomos y Democracia: El Caso de México*, op. cit.; Salgado, Juan y Tecalco, Omar, *Análisis de la gestión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2000-2004*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., 2006; Tecalco Alquicira, Omar, *El informe de actividades de los organismos públicos de derechos humanos. Un mecanismo de rendición de cuentas*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., 2006.

**30** Brena Ríos, Lena, *Los órganos públicos de derechos humanos en las entidades federativas de México: un análisis de su desarrollo institucional*, op. cit.

**31** Un excelente análisis jurídico y de políticas de rendición de cuentas horizontal se halla en el primer número de esta colección: López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*, México, Secretaría de la Función Pública, 2009. (Serie Cuadernos sobre Rendición de Cuentas no. 1).

**32** Ver Merino, Mauricio, "Los gobiernos municipales en México: el Problema del Diseño Institucional" en Aziz Nassif, Alberto y Alonso, Jorge, eds., *Globalización, Poderes y Seguridad Nacional*, Tomo I, México, CIESAS-M. A. Porrúa, 2005.

**33** Ver Rivera, Martha y Arisi, Diego, "Rendición de Cuentas: ¿un Mecanismo Efectivo para Mejorar la Rendición de Cuentas?" en Misas, Gabriel, Oviedo, Mónica y Franco, Andrea, *Los Procesos de Control Estratégico como Pilares de la Modernización del Estado*, Bogotá, BID-Procuraduría General de la Nación, 2005.

**34** Ver López Ayllón y Merino, Mauricio, *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*, op. cit.

**35** Ver Pardini, Juan, *Transparencia y Homogeneidad Fiscal en los Estados*, México, IMCO, 2008.

**36** Ver Olvera, Alberto J., ed., *La Sociedad Civil: de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, 1999.

- 37** Ver Olvera, Alberto J., "Apuntes sobre la esfera pública como concepto sociológico" en *Metapolítica* 9, México, enero-marzo de 1999, pp. 69-79 y Avritzer, Leonardo, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton, Princeton Paperbacks, 2002.
- 38** Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique, eds., *Controlando la Política*, op. cit., pp. 32.
- 39** Fox, Jonathan, *Accountability Politics*, Oxford, Oxford Studies in Democratization, 2008, pp. 33.
- 40** Hevia, Felipe, *La Contraloría Social Mexicana: Participación Ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*, Jalapa, CIESAS-UV, 2005 (Serie Cuadernos para la Democratización no. 2).
- 41** Olvera, Alberto J., ed., *La Sociedad Civil: de la teoría a la realidad*, op. cit.
- 42** Ver Olvera, Alberto J., "Movimientos sociales pro-democráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica" en Olvera, Alberto J., ed., *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México*, op. cit.
- 43** Ver [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org)
- 44** Ver [www.alianzaviciva.org.mx](http://www.alianzaviciva.org.mx); [www.incidesocial.org.mx](http://www.incidesocial.org.mx); [www.equipopueblo.org.mx](http://www.equipopueblo.org.mx); [www.cesem.org.mx](http://www.cesem.org.mx)
- 45** Ver [www.fundar.org.mx/seguimiento](http://www.fundar.org.mx/seguimiento)
- 46** Formado por CESEM-Heriberto Jara, Vertebra, Equipo Pueblo, Locallis, Alianza Cívica e ICMA.
- 47** Alianza Cívica, A. C., *Promoción de la Participación Ciudadana en la Observación Electoral 2006*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Secretaría de Desarrollo Social/Programa de Coinversión Social, Noviembre de 2006.
- 48** Ver PNUD: *Buenas Prácticas en la Protección de Programas Sociales*, México, 2007.
- 49** Ver el portal [www.alianzaviciva.org.mx](http://www.alianzaviciva.org.mx)
- 50** Ver Blauert, Jutta y Zadek, Simon, coords., *Mediación para la Sustentabilidad. Construyendo las Políticas desde las Bases*, México, Plaza y Valdés-CIESAS-IDS, 1999; Lascuráin, Carlos, *Análisis de la Política Ambiental. Desafíos Institucionales*, México, Plaza y Valdés-El Colegio de Veracruz, 2006.
- 51** Isunza, Ernesto y Hevia, Felipe, "La Perspectiva de Interfaz Aplicada a las Relaciones Estado-Sociedad Civil en México" en Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, op. cit.
- 52** "La interfaz es un espacio social constituido por los intercambios de sujetos intencionales, es un espacio de conflicto con relaciones asimétricas donde los sujetos portan ciertas estrategias de conocimiento, normas y valores". Isunza, Ernesto, "El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)" en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo eds., *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*, op. cit., pp. 282.
- 53** Elaboración de los autores del cuadro a partir de información de 212 sitios de Internet revisados en el mes de mayo de 2005 y 130 reglas de operación de programas federales vigentes en el año fiscal 2005.
- 54** Ver Quiñonez León, Efraín y Olvera, Alberto J., "El Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable de Veracruz-Boca del Río. Los actores ciudadanos en un espacio de innovación institucional (2000-2009)"; Quiñonez León, Efraín, "Los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable en tres municipios veracruzanos: los procesos de participación y el desarrollo rural en un nuevo marco legal"; Martínez, Arcelia, Bracho, Teresa y Martínez, Claudia, "Los

Consejos de Participación Social en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿Mecanismos Sociales para la Rendición de Cuentas?, todos en Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, op. cit.

**55** El caso está expuesto en Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J., *Informe Final del Proyecto Análisis Integral de los factores (instituciones y actores) que determinan el éxito/fracaso de experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas. Una exploración inicial*, México, INDESOL, 2003.

**56** Alianza Cívica, *El Congreso que México Necesita*, México, 2004.

**57** Incide Social, *Por un Congreso con Rostro*, México, 2007.

**58** Lozano, Genaro et. al., "El Congreso de la Unión en el Gobierno del Cambio", *Colección Avances y Retrocesos, Una evaluación ciudadana del gobierno del cambio*, México, Fundar, 2006.

**59** Ver Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, op. cit.; Alvarado, Arturo, ed., *La reforma de la justicia en México*, El Colegio de México, 2008.

**60** Ver Abramovich. V., Añón, M. J. y Courtis, Ch., comp., *Derechos Sociales: Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2006.

**61** Sotelo Marbán, José, *Oaxaca: Insurgencia Civil y Terrorismo de Estado*, México, Editorial Era, 2008.

**62** Ver nota en *Reforma*, 27 de julio de 2008, pp. 6.

**63** "Según un estudio del PNUD (2004: 224), el 39.9% de los entrevistados en México ha participado en manifestaciones colectivas, lo que contrasta con un 24.3% de los entrevistados en el conjunto de América Latina. En la Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP) de 2003 el 27% de los entrevistados afirmó haber participado en

actos públicos por alguna causa, frente al 14% que dijo que participó en alguna organización de ciudadanos": Hevia, Felipe e Isunza, Ernesto, "La Perspectiva de Interfaz Aplicada a las relaciones Estado-Sociedad Civil en México" en Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, op. cit., pp. 34.

**64** Ver Alonso, Jorge y Aziz Nassif, Alberto, *Campo Electoral, Espacios Autónomos y Redes: el Consejo General del IFE (1996-2005)*, Jalapa, CIESAS-UV. (Serie Cuadernos para la Democratización no. 1).

**65** Akerman, John, *Organismos Autónomos y Democracia: El Caso de México*, op. cit.

**66** González Sierra, José, *La Reforma Congelada: Reglas Electorales Federales en Veracruz, 1995-2003*, Jalapa, México, Universidad Veracruzana, 2006.

**67** Granados Chapa, Miguel Ángel, "Institutos electorales en retroceso", op. cit.

**68** Alonso, Rubén, "Leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental locales: la emergencia del derecho a la información" en Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, op. cit.

**69** Aziz Nassif, Alberto, "Fracaso", *El Universal*, 25 de mayo de 2009, pp. 12.

**70** Quiñonez León, Efraín y Olvera, Alberto J., "El Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable de Veracruz-Boca del Río. Los actores ciudadanos en un espacio de innovación institucional (2000-2009)" en Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, op. cit.

**71** Ver Dagnino, Evelina, coord., *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Brasil, México*, FCE-UNICAMP, 2002.



# BIBLIOGRAFÍA

## Y FUENTES

## CONSULTADAS

Abramovich, V., Añón, M. J. y Curtis, Ch., comp., *Derechos Sociales: Instrucciones de Uso*, México, Fontamara, 2006.

Ackerman, John M., *Organismos Autónomos y Democracia: El Caso de México*, México, IJ-UNAM-Siglo XXI Editores, 2007.

Ackerman, John M., coord., *Más allá del derecho a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI-UNAM, 2008.

Ackerman, John M., “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: Diseño, Desempeño y Sociedad Civil” en Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana.

Alianza Cívica A. C., *El Congreso que México Necesita*, México, 2004.

Alianza Cívica A. C., *Promoción de la Participación Ciudadana en la Observación Electoral 2006*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Secretaría de Desarrollo Social/ Programa de Coinversión Social, 2006.

Alonso, Jorge y Aziz Nassif, Alberto, *Campo Electoral, Espacios Autónomos y Redes: el Consejo General del IFE (1996-2005)*, Jalapa, CIESAS-UV, 2005 (Serie Cuadernos para la Democratización no. 1).

Alonso, Rubén “Leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental locales: la emergencia del derecho a la información” en Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana.

Alvarado, Arturo, ed., *La reforma de la justicia en México*, México, El Colegio de México, 2008.

Avritzer, Leonardo, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton, Princeton Paperbacks, 2002.

Aziz Nassif, Alberto, “El retorno del conflicto: Elecciones y polarización política en México” en *Desacatos*, Revista de Antropología Social, México, CIESAS, 2007, pp. 13-54.

Aziz Nassif, Alberto, "Fracaso", *El Universal*, 25 de mayo de 2009, pp. 12.

Blauert, Jutta y Zadek, Simon, coords., *Mediación para la Sustentabilidad. Construyendo las Políticas desde las Bases*, México, Plaza y Valdés-CIESAS-IDS, 1999.

Brena Ríos, Lena, *Los órganos públicos de derechos humanos en las entidades federativas de México: un análisis de su desarrollo institucional*, Tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luís Mora, octubre de 2008.

Crespo, José Antonio, *Hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, México, Random House Mondadori, 2006.

Dagnino, Evelina, coord., *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Brasil, México*, FCE-UNICAMP, 2002.

Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo, "Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina" en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo, eds., *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*, México, FCE-CIESAS-UV, 2006.

Fox, Jonathan, *Accountability Politics*, Oxford, Oxford Studies in Democratization, 2008.

Fung, Archon, Graham, Mary y Weil, David, *Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency*, New York, Cambridge University Press, 2007.

González Compeán, Miguel y Bauer, Peter, *Jurisdicción y Democracia: los nuevos rumbos del poder judicial en México*, México, Ediciones Cal y Arena, 2002.

González Sierra, José, *La Reforma Congelada: Reglas Electorales Federales en Veracruz, 1995-2003*, Jalapa, Universidad Veracruzana, 2006.

Granados Chapa, Miguel Ángel, "Institutos electorales en retroceso", *Reforma*, 14 de septiembre de 2008, pp.10.

Heredia, Blanca y Schneider, Ben R., "The political economy of administrative reform in Developing Countries" en Heredia, B. y Schneider, B. R., org., *Reiventing Leviathan. The politics of administrative reform in Developing Countries*, Miami, North-South Press, 2003.

Hevia, Felipe, *La Contraloría Social Mexicana: Participación Ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*, Jalapa, CIESAS-UV, 2005 (Cuadernos para la Democratización 2).

Hevia, Felipe e Isunza Vera, Ernesto, "La Perspectiva de Interfaz Aplicada a las Relaciones

Estado-Sociedad Civil en México” en Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana.

Instituto Federal de Acceso a la Información, *Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales. Marco Normativo*, México, IFAI, 2006.

Incide Social, A. C., *Por un Congreso con Rostro*, México, 2007.

Instituto de Transparencia Estatal de Jalisco, *Acceso a la Información. Un Derecho de Avanzada en Jalisco*, Guadalajara, ITEJ, 2007.

Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J., *Informe Final del Proyecto Análisis Integral de los factores (instituciones y actores) que determinan el éxito/fracaso de experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas. Una exploración inicial*, México, INDESOL, 2003.

Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J., eds., *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, M. A. Porrúa/Universidad Veracruzana /CIESAS, 2006.

Isunza Vera, Ernesto, “El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política

mexicana (dos casos para la reflexión)” en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo, eds., *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*, México, FCE-CIESAS-UV, 2006.

Lascuráin, Carlos, *Análisis de la Política Ambiental. Desafíos Institucionales*, México, Plaza y Valdés-El Colegio de Veracruz, 2006.

López Ayllón, Sergio, coord., *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, IFAI-UNAM, 2006.

López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*, México, Secretaría de la Función Pública, 2009 (Serie Cuadernos sobre Rendición de Cuentas no.1).

Lozano, Genaro et. al., “El Congreso de la Unión en el Gobierno del Cambio”, *Colección Avances y Retrocesos, Una evaluación ciudadana del gobierno del cambio*, México, Fundar, 2006.

Magaloni, Ana Laura, “Democracia sin ciudadanos”, *Reforma*, 2 de febrero de 2008, pp.14.

Magaloni, Ana Laura, “Justicia penal y democracia”, *Reforma*, 5 de julio de 2008, pp. 15.

Misas, Gabriel, Oviedo, Mónica y Franco, Andrea, *La Lucha Anticorrupción en Colombia*, Bogotá, PNUD-Contraloría General de la República, 2005.

Martínez, Arcelia, Bracho, Teresa y Martínez, Claudia, “Los Consejos de Participación Social en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿Mecanismos Sociales para la Rendición de Cuentas?” en Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana.

Martínez, Marta, “Arturo González de Aragón: Titular de la ASF. Advierte que fondos y fideicomisos favorecen el desvío de los subejercicios”, *Reforma*, 15 de mayo de 2008, pp. 8.

Merino, Mauricio, “Los gobiernos municipales en México: el Problema del Diseño Institucional” en Aziz Nassif, Alberto y Alonso, Jorge, eds., *Globalización, Poderes y Seguridad Nacional*, Tomo I, México, CIESAS-M.A. Porrúa, 2005.

Merino, Mauricio, “Transparencia incumplida”, *El Universal*, 30 de julio de 2008, pp. 16.

Merino, Mauricio, “Descubrir las cuentas públicas”, *El Universal*, 18 de marzo, 2009, pp.18.

Monsiváis, Alejandro, comp., *Políticas de transparencia: Ciudadanía y Rendición de Cuentas*, México, CEMEFI-IFAI, 2005.

Monsiváis, Alejandro, “La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2001-2008): Desarrollo Institucional y Desempeño Político” en Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana.

O’Donnell, Guillermo, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Num. 5 (1), 1994, pp. 55-69.

O’Donnell, Guillermo, “Accountability horizontal”, *La Política* 4, Madrid, 1998, pp. 161-188.

O’Donnell, Guillermo, “Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones” en Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina, eds., *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, 2002.

Olvera Alberto J., ed., *La Sociedad Civil: de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, 1999.

Olvera, Alberto J., “Apuntes sobre la esfera pública como concepto sociológico”, *Metapolítica* 9, México, enero-marzo de 1999, pp. 69-79.

Olvera, Alberto J., ed., Sociedad Civil, *Esfera Pública y Democratización en América Latina: México*, México, FCE-UV, 2003.

Olvera, Alberto J., "La Reforma del Estado. Usos y Desusos de un Viejo Mito", *La Palabra y el Hombre*, número 1, tercera época, Universidad Veracruzana, julio-septiembre 2007, pp. 20-27.

Olvera, Alberto J., "Para una Nueva Conjunción entre Política y Sociedad: Los Contornos de una Reforma Política Participativa en México" en Florescano, Enrique, coord., *La Política en México*, México, Taurus, 2007.

Olvera, Alberto J., "Participación ciudadana y protección de los programas sociales en México" en Gómez-Alvarez, David, coord., *Candados y Contrapesos: La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, Guadalajara, ITESO-PNUD, 2009.

Pardinas, Juan E. y Manrique, Ruy, "Cuentas estatales: caos y opacidad", Enfoque, Periódico *Reforma*, 9 de agosto de 2008.

Pardinas, Juan E., *Transparencia y Homogeneidad Fiscal en los Estados*, México, IMCO, 2008.

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina, eds., *Controlando la Política. Ciudadanos*

y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas, Buenos Aires, Temas, 2002.

Pitkin, Hanna, *The concept of representation*, Berkeley, U. of California Press, 1967.

Quiñonez León, Efraín, "Los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable en tres municipios veracruzanos: los procesos de participación y el desarrollo rural en un nuevo marco legal" en Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana.

Quiñonez León, Efraín y Olvera, Alberto J., "El Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable de Veracruz-Boca del Río. Los actores ciudadanos en un espacio de innovación institucional (2000-2009)" en Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana.

Regalado, Jorge y Moloeznick, Marcos Pablo, "Derechos Humanos y Alternancia Política (1993-2006): El Caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco" en Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana.

Rivera, Martha y Arisi, Diego, "Rendición de Cuentas: ¿un Mecanismo Efectivo para Mejorar la Gestión Pública?" en Misas, Gabriel, Oviedo, Mónica y Franco, Andrea, *Los Procesos de Control Estratégico como Pilares de la Modernización del Estado*, Bogotá, BID-Procuraduría General de la Nación, 2005.

Salgado, Juan y Tecalco, Omar, *Análisis de la Gestión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2000-2004*, México, Fundar, 2006.

Sandoval, Irma Eréndira, "Opacidad en el Ministerio Público", *La Jornada*, México, 5 de marzo de 2008, pp. 22.

Schedler, Andreas, "Conceptualizing Accountability" en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc Plattner, *The Self-restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder, 1999.

Sotelo Marbán, José, *Oaxaca: Insurgencia Civil y Terrorismo de Estado*, México, Editorial Era, 2008.

Tecalco Alquicira, Omar, *El informe de actividades de los organismos públicos de derechos humanos. Un mecanismo de rendición de cuentas*. México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., 2006.

Zavaleta Betancourt, Alfredo, "Los Derechos Humanos en Veracruz" en Olvera, Alberto J., ed. (en prensa), *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana.

Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, México, FCE-CIDAC, 2004.

Ziccardi, Alicia, coord., *Participación Ciudadana en Políticas Sociales en el ámbito local*, México, COMECOSO-INDESOL-UNAM, 2004.

## SEMBLANZA



### Dr. Alberto J. Olvera Rivera

Doctor en Sociología por la New School for Social Research. Actualmente es profesor investigador en el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana, del cual fue director de 2001 a 2006. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III. Sus principales líneas de estudio se relacionan con la sociedad civil (tanto desde una perspectiva teórica como en el análisis empírico del caso mexicano), la participación ciudadana y la innovación democrática en América Latina, temas sobre los cuales tiene numerosas publicaciones especializadas.

Cuenta también con una larga militancia civil y carrera como editorialista en la prensa local y nacional.

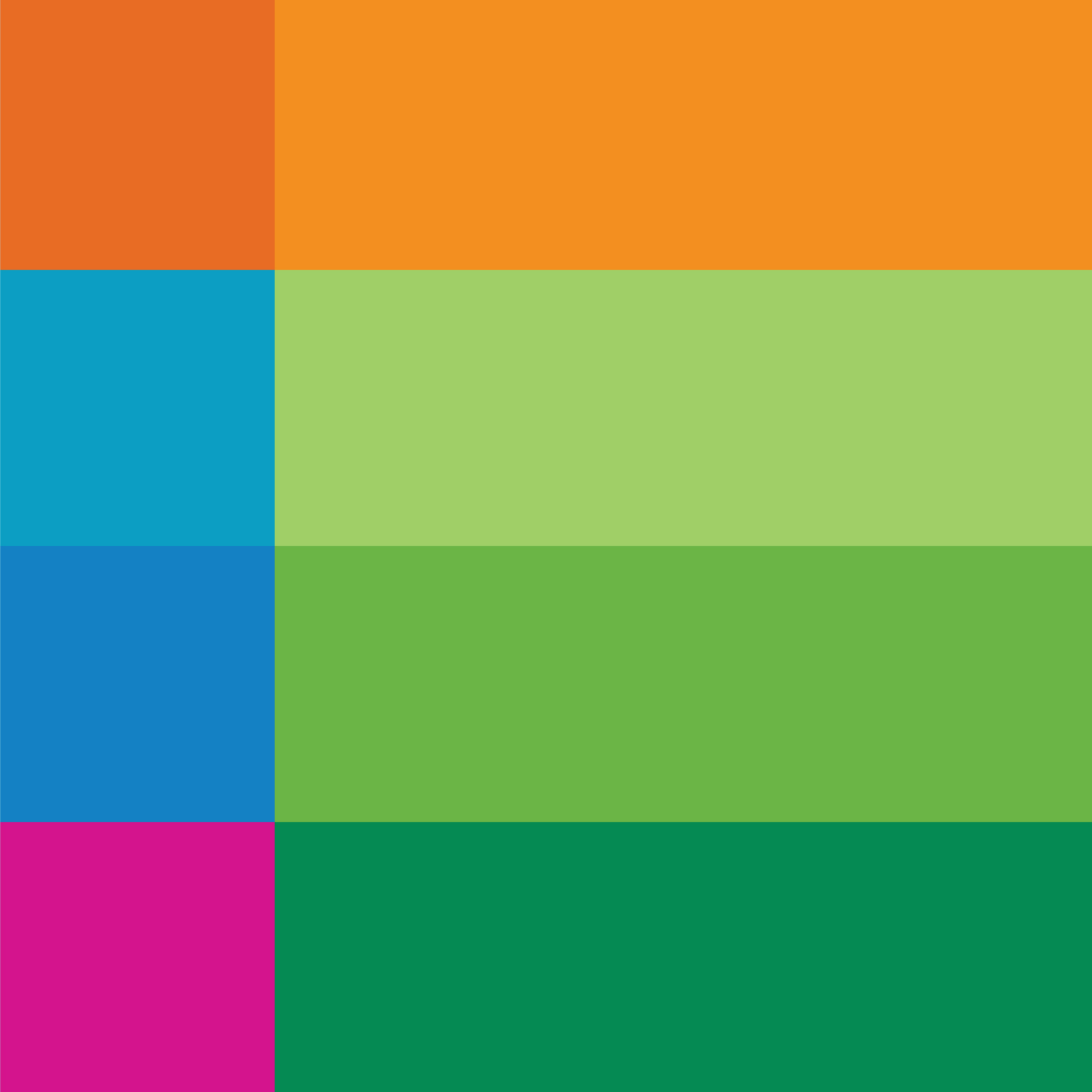
Entre sus principales obras como coordinador y coautor destacan: *La Sociedad Civil: de la Teoría a la Realidad* (Colegio de México, 1999-reimpresión en 2001); *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México* (FCE-UV, 2003); *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: participación ciudadana y control social* (Miguel Ángel Porrúa-CIESAS-UV, 2006); *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina* (FCE-CIESAS-UV, 2006). Está por aparecer su nuevo libro *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México* (CIESAS-UV).

# **La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana**

Se terminó de imprimir en diciembre de 2009  
en los talleres de Stellar Group, S.A. de C.V.  
1000 ejemplares

**Secretaría de la Función Pública (SFP)**

Insurgentes Sur No. 1735,  
Col. Guadalupe Inn, C.P. 01020,  
Delegación Álvaro Obregón, México, D. F.  
Primera edición, diciembre 2009  
ISBN: En trámite  
Impreso en México / Printed in Mexico



**MÉXICO**