

## **Rendición de cuentas y participación: dos retos de la gobernabilidad democrática en México**

**Freddy Mariñez Navarro**

Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP)  
Tecnológico de Monterrey, México

### **1.- Calidad de la democracia, rendición de cuentas y participación. Algunas ideas**

La rendición de cuentas es un concepto que ha tomado cuerpo con la discusión sobre la calidad de la democracia, ello ha planteado en el seno del debate la necesidad de un entorno institucional capaz de hacer valer la legalidad y las garantías ciudadanas. Leonardo Morlino y Larry Diamond (2005), así como otros estudiosos del proceso democrático han venido insistiendo en que la democracia debe ser aquel sistema que provee a sus ciudadanos un alto grado de libertad, igualdad política y un control popular sobre las políticas públicas y los decisores de éstas a través de la legitimidad y el funcionamiento legal de instituciones estables. En este sentido, la calidad de la democracia presenta las siguientes dimensiones: la primera, la procedimental, cuyos componentes son el Estado de Derecho, la participación, la competencia electoral y la accountability (rendición de cuentas), tanto vertical como horizontal.

La segunda dimensión es la sustantiva basada en dos valores fundamentales, la libertad, instrumentada a través de tres tipos de derechos: los políticos, los civiles y los socioeconómicos o sociales; y la igualdad que simboliza la equidad política formal de todos los ciudadanos. De esta manera, las frases como “la igualdad de derechos ante la ley” y “una persona un voto” son elementos sustantivos de la democracia. Por último, la tercera dimensión se relaciona con las respuestas a los intereses del electorado, en términos de expectativas, necesidades y demandas de los ciudadanos. Esta última dimensión está estrechamente ligada a la accountability vertical así como a la participación y competencia electoral. Por otro lado, Guillermo O’Donnell (2005, 2003) ha venido insistiendo, al evaluar la calidad de la democracia, que la confianza en el Estado de derecho es fundamental para la democracia. En esta visión, un Estado democrático de Derecho requiere además de un sistema legal que respalde los derechos y garantías de los ciudadanos. En este sentido, se necesita relacionarse con la estructura de un Estado de Derecho a través de las dimensiones siguientes: 1.- el sistema legal; 2.- el Estado y el gobierno; 3.- los tribunales y sus instituciones auxiliares; 4.- las instituciones del Estado en general; 5.- el contexto social y 6.- los derechos civiles y humanos.

Jorge Vargas Cullell (2003, 2006) al reflexionar sobre la calidad de la democracia lo vincula con la Auditoría Ciudadana. Para este autor la calidad de la democracia es el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía<sup>1</sup>. Así, la Auditoría Ciudadana podría ser fuente de generación de un nuevo enfoque para la democracia que reconsidere las conexiones entre ésta, el Estado y el ejercicio de los derechos ciudadanos. De esta manera, pues, “se estimularían nuevos sistemas de participación ciudadana en la deliberación y evaluación de los asuntos

---

<sup>1</sup> Según la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia de Costa Rica (2001), las aspiraciones democráticas o estándares son los siguientes: la calidad democrática de la competencia electoral, de la vida interna de los partidos políticos, de la administración de justicia, de la formación de leyes, del trato institucional, de los gobiernos locales, de la participación ciudadana, de la sociedad civil, de la opinión pública y de la cultura cívica.

públicos (accountability social) con impactos discernibles en la vida política tales como la modificación de agendas de actores sociales y políticos y la formulación de políticas públicas” (Jorge Vargas Cullell; 2003: 150).

Como podemos ver, la rendición de cuentas es un concepto fundamental a tomar en consideración cuando asumimos la democracia ya que nos plantea el alcance y los diversos sistemas de control del poder. Viéndolo de esta manera, la noción de rendición de cuentas, según Andreas Schedler, “incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)” (2004:12). Cabe destacar que la accountability o rendición de cuentas del poder político puede verse desde lo legal y desde lo político. Desde lo legal, la entendemos como aquella accountability orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. Y desde lo político, la podemos identificar como la capacidad del electorado para hacer que las políticas públicas respondan o se adecuen a sus preferencias. Es importante destacar que estas dos visiones son las que dan explicaciones a los tres pilares de la accountability: la dimensión de información (obligación del poder a abrirse a la inspección pública), la dimensión argumentativa (lo fuerza a explicar y justificar sus acciones) y la dimensión punitiva (lo supedita a la amenaza de las sanciones) (Andreas Schedler; 2004).

También en el debate sobre la rendición de cuentas y la democracia se han visualizado dos tipos de mecanismos. Por un lado, los mecanismos retrospectivos de la rendición de cuentas entre el electorado y los gobernantes, típico de las democracias representativas en que a través de elecciones competitivas, igualitarias, libres, decisivas e inclusivas los ciudadanos pueden premiar o castigar el desempeño de sus representantes.

El otro mecanismo es el prospectivo en el que los gobernantes mediante sus propuestas políticas logran comprometer al electorado y estos, libres para discutir, criticar y demandar en cualquier circunstancia, no están capacitados para ordenar qué hacer al gobierno ni a obligarlo a que haga lo que ofreció.

Estos dos mecanismos nos llevan a definir lo que Guillermo O’Donnell (2002) ha denominado Accountability horizontal y vertical. Con la horizontal se refiere este autor, a las relaciones de control entre agencias del Estado que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden ser calificadas como ilícitas. En otras palabras, nos referimos a un sistema intraestatal de controles. “En la teoría democrática, la expresión paradigmática de una relación horizontal de este tipo es la clásica división de poderes. En teoría los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se limitan y controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos” (Andreas Schedler; 2004). En otro sentido, la rendición vertical de cuentas se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado que implica la existencia de controles externos sobre el Poder Público y que describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados. Este tipo de rendición de

cuentas logra expresarse en las democracias representativas por dos vías: la rendición de cuentas electoral y la rendición de cuentas societal o social<sup>2</sup>.

Estos dos tipos de accountability o rendición de cuentas vertical tienen un sentido complementario. Mientras que el instrumento fundamental de la accountability electoral – representación-, que son los partidos políticos, ya no cumple cabalmente la función de control en el sistema político<sup>3</sup>, la accountability social o societal incorpora la esfera pública y la sociedad civil “para completar y complementar, más que reemplazar, la accountability de la representación” (Andrew Arato; 2001: 65). De esta manera, el Consejo Científico del CLAD (2000) ha venido afirmando que el éxito de la responsabilización a través del control social depende de estas cuatro variables siguientes:

“...la primera es el establecimiento de una articulación con las instituciones de la democracia representativa, en lugar de contraponerse a ellas, toda vez que la democratización de la sociedad política es condición *sine qua non* para el incremento de la participación de los ciudadanos....La segunda variable tiene que ver con el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado....La tercera variable se refiere al diseño organizacional del Estado, que es fundamental en cuanto a incentivar a los ciudadanos para actuar en el espacio público....La difusión de la información es la cuarta condición fundamental para el éxito del control social. Ello es así porque si los ciudadanos tuviesen informaciones incompletas acerca de las acciones del Poder Público, ellos tendrían dificultades para controlar a sus gobernantes” (2000: 52,53).

Se podría entonces afirmar que la participación ciudadana es clave en la rendición de cuentas social ya que no es más que una forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgados a los representantes políticos, convirtiéndose así en el puente entre la representación y la decisión pública. Es por ello que sin participación la democracia no existiría porque ésta requiere siempre de aquella: con el voto y más allá del voto. El mismo Arato (2001) parte de que es a través de la sociedad civil y la esfera pública en que la democracia recobra algo de su carácter participativo perdido. Es esta la razón por la cual sin accountability o rendición de cuentas, la gobernabilidad, entendida como el nervio de la democracia, sería casi imposible. De esta manera, pues, al decir como John Ackerman (2006), “la movilización, la presión y la discusión constante, es lo que va asegurar que la

<sup>2</sup> 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 también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos autores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control (Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz; 2002:32).

<sup>3</sup> Pese a su importancia en las democracias modernas, este mecanismo encuentra su debilidad de control cuando los gobernantes manipulan en su beneficio la información, generando que ésta sea asimétrica (vease a José María Maravall; 2003). De esta manera, mediante la estrategia de ocultar las políticas impopulares, la persuasión de los votantes y la aceptación de políticas impopulares de parte de los gobernantes, se influye en la opinión pública, reforzando el apoyo político a la hora de rendir cuentas. “El control democrático depende entonces de que los votantes dispongan de información para valorar la actuación de los gobiernos, de que les sea posible atribuir responsabilidades y de que puedan castigar o recompensar a los políticos. Sucederá entonces que las estrategias de los gobernantes consistirán en la manipulación de uno o más de esos requisitos para mantenerse en el poder y maximizar la autonomía de sus políticas” (José María Maravall; 2003: 23). Pero además de esto, que podríamos verlo como un déficit de información, existen otras razones que explican la falta de eficacia del voto como mecanismo de control. La primera es la limitación intrínseca del voto que se explica porque los votantes tienen un poder muy limitado para juzgar el resultado de las mayorías de las políticas del gobierno. La segunda razón se debe a la acción estratégica descentralizada del voto. Así como los ciudadanos no pueden coordinar la orientación de su voto, no hay forma de determinar si ciertos resultados electorales tendrían un sentido prospectivo o retrospectivo (Ver a Przeworski; democracia y mercados; 1995).

transparencia se haga realidad.....El debate público y la acción social son elementos clave en la consolidación de la transparencia” (70)

## **2.- La gobernabilidad democrática: caso mexicano**

Un objetivo fundamental cuando se propone una reforma de las instituciones políticas es que se deben diseñar instituciones que pudieran empoderar a los gobiernos para hacer lo que deben al tiempo que evitar que hagan lo que no debieran hacer. En cuanto a los ciudadanos, estos quieren que los gobiernos gobiernen en beneficio del interés público. Este objetivo, hablando en los términos de Giovanni Sartori (1999) nos lleva a ver la reforma política como una tarea de ingeniería institucional. En el caso mexicano, ¿qué instituciones son las que permitirían a los gobiernos que gobiernen al tiempo que los ciudadanos amplíen la base de consenso social de muchas decisiones? La respuesta a esta pregunta se busca por la estructura de la representación. Adam Przeworski ha esquematizado esta institución de la siguiente manera:

- a.- Los mandatarios, aquellos que gobiernan, son electos a través de elecciones.
- b.- Mientras que los ciudadanos son libres para discutir, criticar y demandar en cualquier circunstancia, no están capacitados para ordenar qué hacer al gobierno.
- c.- El gobierno se encuentra dividido en órganos separados que pueden controlarse recíprocamente, y está limitado en cuanto a lo que pueda hacer, por una Constitución.
- d.- Los gobernantes están sometidos a elecciones periódicas” (1998:7-8).

Partimos de que en toda democracia diferentes funciones de gobierno son desempeñados por órganos diferentes basados en dos principios fundamentales que se entrecruzan; uno, el de la separación de poderes; y el otro, el del control y equilibrio que garantiza el mecanismo de mutua responsabilidad entre las ramas del gobierno. Enrique Salazar Albaroa (1989) ha precisado que todo tipo de control de la función pública tiene su fuente original en la Constitución Federal que en el caso mexicano establece un sistema de control con base en equilibrios y contrapesos y órganos de gobierno. De esta manera, las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo se manifiestan en diversos actos. Así como también el control del parlamento frente al gobierno, los controles del gobierno frente al parlamento y los controles de los tribunales frente al parlamento y al gobierno.

Es importante tener presente también que la relación democracia-representación se basa en que en democracia los gobiernos son representativos porque son electos. Por lo que los ciudadanos, al elegir las buenas políticas y los políticos que apoyan tales políticas, se convierten en legitimadores de los tres poderes fundamentales. Pero ¿qué garantiza que los políticos autorizados para ejercer el poder no se separen o traicionen a los electores? Esto pone en la mesa de discusión los mecanismos institucionales por los cuales la ciudadanía pueda ejercer el control de las decisiones para obligar a los gobernantes a mantener sus promesas, es decir, su mandato-representación<sup>4</sup>. Para ello el gobierno, los partidos de oposición y la ciudadanía deben lograr consensos necesarios para la construcción de instituciones y mecanismos de control más efectivos.

---

<sup>4</sup> “El mandato-representación es una situación en la cual las políticas adoptadas por los gobiernos electos son correspondientes a las plataformas electorales y esas políticas son las mejores para la ciudadanía, en las condiciones apreciadas por los mandatarios” (Adam Przeworski; 1998:11)

En el caso del proceso de la reforma política mexicana, para lograr consensos debemos hablar de gobernabilidad. Ello implica circunscribirse a la discusión de la legitimidad y eficacia de las políticas gubernamentales. Si hoy las instituciones del gobierno mexicano están funcionando con el esquema del sistema político corporatista heredado de los 70 años de gobiernos dirigido por un solo partido, y si hoy el Presidente de la República se ha debilitado sin un soporte reglamentario que le de sentido moderno ejecutivo, podemos hablar de un presidencialismo formalista bastante débil, incapaz de negociar formulas consensuales. Pero, ¿a donde fue a parar el poder acumulado por la investidura presidencial? Con respecto a esto, Giovanni Sartori nos advierte cuando habla de sobrecarga e ingobernabilidad: “menos poder de los gobernantes no significa necesariamente más poder de los gobernados. El juego no tiene que ser suma cero; puede ser un juego de suma negativa en el que ambas partes pierden, en el que los gobernados no ganan el poder que pierden los gobernantes” (2000; 164).

La gobernabilidad, entonces, es fundamental ya que se presenta como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de un espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica de los ciudadanos. En este sentido, es válido ver algunas aristas que explican este concepto. Primero, el dilema legitimidad/eficacia; segundo, las presiones y demandas del entorno gubernamental o de la carga de responsabilidades; y tercero, la reestructuración de la sociedad civil (Xavier Arbós y Salvador Giner; 1996). En cuanto a la legitimidad, ésta no es más que la capacidad del gobierno de generar apoyos y consensos en torno a su desempeño por parte de los principales actores de la escena política nacional en condiciones de incidir en la toma de decisiones. En lo que se refiere a la eficacia gubernamental, ésta se ve como la operación sustentable del gobierno en su conjunto, atendiendo a su capacidad institucional para instrumentar políticas o actos de gobierno que cumplan cabalmente con los objetivos y metas planteadas y que satisfagan las demandas expresas, dentro del marco de competencia legalmente establecido (Dossier político. Análisis y Prospectiva; 2001). También, al decir por Klaus Hausfeld (citado por Jesús Silva Herzog Márquez; 2006),

“...al hablar de gobernabilidad debemos encontrar puentes; puentes entre intereses individuales y colectivos y palancas de decisión política, puentes entre el ciudadano y el Estado. Desde el punto de vista del individuo, esos puentes proporcionan la oportunidad de articular intereses, entrar en debates, entrar en conflictos sobre esos intereses, formar coaliciones, obtener mayorías en última instancia, determinar políticas públicas. Son los puentes que lleva al individuo a la otra orilla, en donde está el Estado.....Pero por el otro lado del puente está el Estado, y desde esa perspectiva lo que significa esos puentes de gobernabilidad es la resolución del conflicto, esa capacidad de reconocer una autoridad final que define y que decide en un conflicto determinado” (2006: 274)

La anterior reflexión nos lleva a la necesidad de una plataforma que este mismo autor, Jesús Silva Herzog Márquez, denomina la fortaleza institucional o la necesidad de la gran reforma del Estado que no es más que la reconstrucción del Estado mismo. Así, considerando varias etapas del itinerario de la reflexión sobre estas reformas, y poniendo atención sobretudo en el proceso político de los últimos seis años, vale tener presente la importancia del aspecto dinámico de la democracia. Nos referimos al conjunto de las actividades interdependientes en las que se desarrolla la “vida pública” de la sociedad mexicana. Es menester hacer

alusión a esto ya que el rol tanto del Gobierno Federal como el de los partidos de oposición y la sociedad en general, es el de cooperar para que las reformas se logren mediante un pacto institucional con el objeto de establecer un sistema de participación democrática.

“La democracia es posible cuando las pertinentes fuerzas políticas pueden encontrar instituciones que den una garantía razonables de que sus intereses no serán afectados de manera sumamente adversa en el curso de la competencia democrática. La democracia no puede ser resultado de un compromiso sustantivo, pero sí de un compromiso institucional” (Adam Przeworski; 1999; 94)

En esta línea, la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado (CERE), comisión creada en el inicio del sexenio de Vicente Fox, y coordinada por Porfirio Muñoz Ledo, centra su agenda en el diseño de un nuevo andamiaje institucional por lo que es indispensable la revisión a cabalidad del ordenamiento institucional. De allí que la reforma del Estado sería la base de la gobernabilidad democrática.

Lo anterior nos arrima a la necesidad de precisar más el término de gobernabilidad. Ésta se podría concebir en dos dimensiones que en buena medida se condicionan mutuamente (EGAP, 2006): en primer lugar, la gobernabilidad democrática se refiere a la facultad de las instituciones para procesar los desafíos que se presentan y para ofrecer respuestas efectivas a aquéllos. Dicha capacidad se manifiesta, especialmente en un contexto de gobierno sin mayoría, en la capacidad para generar acuerdos que permitan a los diferentes actores políticos arribar a soluciones consensuadas, que satisfagan al mayor número de ciudadanos. Esta cuestión se relaciona directamente con la segunda dimensión de la gobernabilidad, que alude a la capacidad de las instituciones para atender las necesidades y demandas ciudadanas, ofreciendo alternativas para su resolución. En este sentido, la habilidad del régimen democrático para atender los reclamos y necesidades populares condiciona, en buena medida, la posibilidad para consolidarse como tal.

Por lo tanto, para efectos prácticos, la gobernabilidad democrática puede ser dividida en dos planos diferenciados:

1. gobernabilidad en sentido restringido, se refiere a la capacidad institucional para procesar acuerdos institucionales;
2. gobernabilidad en sentido amplio, se relaciona con la facultad de atender y resolver las necesidades y demandas ciudadanas.

Ambos aspectos resultan fundamentales a la hora de consolidar un régimen democrático. Con la doble finalidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y de adentrarse en la vía de su consolidación efectiva, la democracia mexicana debe resolver de forma prioritaria algunas cuestiones relacionadas con la gobernabilidad, tanto en sentido restringido como en sentido amplio. Visto de esta manera, “no son lo mismo los acuerdos políticos que conducen a una transición los que tienen que ver con las expectativas de los partidos, con las resistencias del poder y con viabilidad del cambio, que los acuerdos que los mexicanos tenemos que concertar a largo plazo dejando fuera los intereses de grupo y de partido, colocando en el centro los grandes intereses de la nación” (Porfirio Muñoz Ledo; 2004).

El país requiere sin duda, de las reformas de sus instituciones políticas fundamentales para el avance democrático, en particular de la reformulación del papel y de las responsabilidades del Poder Ejecutivo, del fortalecimiento del Poder Legislativo, de la colaboración entre Poderes Legislativos y Ejecutivos, del Sistema Federal y de las relaciones entre los

ciudadanos y el Gobierno que pasan por generar mecanismos de control social, rendición de cuentas desde la sociedad y de co-generación de políticas públicas. De esta manera, la nueva institucionalidad política en el país debe comenzar – y de hecho ha comenzado- a erigirse sobre la base de un tema central planteado en doble dimensión: una, la rendición de cuenta (accountability) como demanda expresa sobre las instituciones públicas; y dos, la ciudadanía como sujeto político directo, más allá de su expresión a través del voto. Dado a la tradición presidencial en México, esto nos debe llevar, parafraseando a Rockman (citado por Jorge Lanzaro; 2003), “a una concepción de gobierno que va más allá de una performance simplemente ejecutiva y tiende a combinar en claves presidencialistas, dos elementos primordiales de la productividad política: la acción del Estado y el logro de ciertas metas, la capacidad directiva y la función de liderazgo para la innovación, y para la implementación de políticas públicas junto con la estabilidad, la amplitud de representación, la defensa amplia de intereses y una legitimación apropiada”.

Argumentándose de esta manera, podemos afirmar que la gobernabilidad democrática debe sustentarse en la legitimidad emanada tanto de la representación como de la sociedad, de allí la importancia de la accountability o rendición de cuentas vertical –social- y horizontal. Esto debe constituirse, junto con la transparencia en el eje articulador ya que promovería la gobernabilidad por el hecho de generar confianza de los ciudadanos en las instituciones. Es por ello que “...el deber de un gobierno democrático es ser transparente, hacer público lo que hace. También el deber ciudadano es exigirle al gobierno que explique por qué hace lo que hace, o deja de hacer lo que deja de hacer” (Victoria Camps; 1997: 24).

### **3.- Rendición de cuentas y políticas de transparencia en México**

Es importante dejar claro, tal como lo señala Arturo González de Aragón –Auditor Superior de la Federación- “que en México las responsabilidades inherentes al poder público representan el nuevo eje de la discusión política y, en este contexto, la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización se han convertido en demanda permanente de la sociedad” (2006:55).

En este apartado explicaremos el aspecto institucional de la rendición de cuentas en México. Primeramente esbozaremos los mecanismos de control basado en el contrapeso de los poderes del Estado, nos referimos de este modo, a la rendición horizontal de cuentas, caracterizada por el vínculo indirecto con el ciudadano. En un segundo momento, tomando en consideración la herramienta de la transparencia, analizaremos la rendición de cuentas vertical.

1.- El control horizontal o el intraestatal en este país se expresa directamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. También denominado de pesos y contrapesos, se ve expresado mediante el control legislativo respecto del Poder Ejecutivo, establecido en los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como también en las leyes orgánicas del Congreso de la Unión y de la Contaduría Mayor de Hacienda. Según José Trinidad Lanz Cárdenas (citado por Carla Huerta Ochoa; 1998), este ámbito de control se realiza esencialmente en tres aspectos:

“a.- El control de legislación, el cual comprende la implementación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos e inclusive la conducta de los servidores públicos;

- b.- El control presupuestal que abarca tanto la aprobación inicial como la verificación de la cuenta anual, y;
- c.- El control político. Éste se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de estados y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las Cámaras a informar sobre su desempeño, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública federal” (1998: 128. 129).

Por otro lado, el control horizontal también lo podemos ver reflejado en el control interorgánico del Poder Ejecutivo respecto de actos del Poder Legislativo. Esto se desprende de las facultades legislativas del Presidente de la República: la iniciativa de ley, la posibilidad de participar en la discusión de la misma y el derecho de ejercitar o no el veto<sup>5</sup>.

2.- En cuanto a la accountability vertical, ésta cuenta con un instrumento esencial, la transparencia, mecanismo que pone a disposición del público la información de las instituciones de gobierno, salvo aquella que se encuentre clasificada como reservada o confidencial de acuerdo con las disposiciones legales.

En estos últimos años –y tomando como marco el artículo 8 de la Constitución-, han habido importantes avances en cuanto a los procedimientos que permiten acercar la rendición de cuentas vertical a la transparencia, esta experiencia es importante ya que de algún modo aquella puede ser ejercida directamente por los ciudadanos y no mediante la mediación institucional. Nos referimos a la Ley Federal de Transparencia y de Acceso a la Información Pública y Gubernamental (LFTAIPG), así como las leyes de transparencia en entidades federales, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos –LFRASP- (2002), así como la Ley de Desarrollo Social y la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil que introducen –sobretudo estas dos últimas- las acciones de contraloría social.

Para precisar más las políticas de transparencia y de rendición de cuentas en México, detallaremos la ley de transparencia a nivel federal y identificaremos las entidades federales que cuentan con este instrumento legal. La LFTAIPG, aprobada en el 2002, establece como “finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal” (artículo 1). Así, en el siguiente artículo, el segundo, expresa que “toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala”. Dentro de los seis objetivos que establece la ley en el artículo 4, se destaca el que tiene que ver con los ciudadanos y la rendición de cuentas, “IV.- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados”.

Para dar un matiz a la LFTAIPG, es necesario precisar sus elementos fundamentales. Para los efectos de este trabajo, destacaremos ocho:

---

<sup>5</sup> El veto es la facultad del presidente contenida en el artículo 72, incisos b) y c), que le permite impedir que un proyecto llegue a convertirse en ley; éste puede ser total o parcial y debe en todo caso ser expreso, dado que el silencio en relación con un proyecto pasados 10 días hábiles implica su aprobación (Carla Huerta Ochoa; 1998:149).



a.- El principio de máxima publicidad. Este principio según esta ley es el referido a los sujetos obligados por la ley. Es un principio clave para el diseño institucional. El artículo 3, deja muy claro en su apartado XIV los siguientes sujetos obligados por la ley: El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal.

b.- Las obligaciones de transparencia. Este elemento establece las obligaciones por default. Es decir, lo que los gobiernos deben de transparentar. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere Capítulo II Obligaciones de transparencia, expresado en artículo 61, entre otra, la información que tenga que ver con su estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, el directorio de servidores públicos, la remuneración mensual por puesto, las metas y objetivos de las unidades administrativas, la información sobre el presupuesto asignado, los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos; las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato: las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico: el monto; el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato; y los plazos de cumplimiento de los contratos; el marco normativo aplicable a cada sujeto obligado, los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados, en su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

c.- Alcance limitado de las excepciones al principio de publicidad. La ley deja muy claro los principios que hay que proteger. En el Capítulo III Información reservada y confidencial, se establece en los artículos 13 y 14 la información reservada a los fines de esta ley: - comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o defensa nacional, información referida al ámbito económico, comercial, monetaria y financiero que comprometan la estabilidad del país, entre otros.

d.- Eficiencia para el ejercicio del derecho. Esto se refiere a los requerimientos que la ley establece para que un ciudadano pueda solicitar información. En el Capítulo III Del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad, en los artículos del 40 al 48 se establecen los procedimientos para que el ciudadano solicite información.

e.- Promoción de la cultura de la transparencia. Tanto la ley como su reglamento y las disposiciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), contemplan la posibilidad de uso de medios de comunicación electrónica para el trámite y las solicitudes de acceso a la información. De esta manera se ha creado el Sistema de Solicitudes de Información SISI. También la Secretaría de la Función Pública ha puesto en marcha la Guía para el Monitoreo Ciudadano, cuyos objetivos son: “contribuir al mejoramiento de la función

pública, promover la participación ciudadana mediante el ejercicio del derecho a la información y, fortalecer la rendición de cuentas” ([www.monitoreociudadano.gob.mx](http://www.monitoreociudadano.gob.mx)).

f.- Autoridad Independiente. Con el objeto de institucionalizar la transparencia en el país, a nivel federal, la LFTAIPG establece en el Capítulo II (artículos del 33 al 39) la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), “como órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre las negativas a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades” (artículo 33). El IFAI fue creado por decreto presidencial el 20 de diciembre de 2002, como un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México.

g.- Medios de impugnación. La establece los recursos de revisión llevados al tribunal, ya sea de lo contencioso administrativo o superior de justicia.

h.- Sanciones. En el Título 4, capítulo 63, la LFTAIPG establece sólo las causas de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. No expresa claramente las sanciones.

Basado en estos elementos y principios fundamentales de la LFTAIPG, podemos afirmar que la transparencia en México presenta dos dimensiones claras: la obligación de poder abrirse a la inspección pública la información (dimensión de información) de los servidores públicos y la justificación y explicación de sus acciones (dimensión de justificación). Se define entonces esta ley como carente de la dimensión punitiva, ya que no está supeditada a la amenaza de las sanciones.

A nivel de las entidades federales se cuentan con 28 leyes de transparencia que han sido aprobadas en los últimos cinco años.

Año:2002*	Año: 2003	Año: 2004	Año: 2005
Jalisco	Nuevo león	México	Sonora**
Sinaloa	Durango	Quintana Roo	Campeche**
Aguascalientes	Colima	Yucatán	Baja California**
Michoacan	San Luis Potosí	Veracruz	Baja California Sur**
Querétaro	Distrito federal	Nayarit**	Guerrero**
	Guanajuato	Zacatecas	Chihuahua**
	Morelos	Tlaxcala	
	Coahuila	Puebla**	
		Tamaulipas	

\*En el 2002 fue aprobada la LFTAIPG

\*\* Estos estados no han iniciado el ejercicio del derecho.

Nota: Sólo cuatro estados no han aprobado una ley de transparencia: Oaxaca, Tabasco, Chiapas e Hidalgo.

Fuente: Alonso Lujambio; 2006.

Otra ley que establece lineamientos de transparencia en la función pública es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), de mayo de 2002. Esta tiene como objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución de los Estado

Unidos Mexicanos (artículos 108 al 113), en materia de:

- 1.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- 2.- Las obligaciones en el servicio público;
- 3.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- 4.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar sanciones; y
- 5.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Para los efectos de las sanciones establecidas, la misma establece las autoridades facultadas para aplicar la presente ley (artículo 3); ellas son: las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; los tribunales de trabajo y agrarios; el Instituto Federal Electoral; la Auditoría Superior de la Federación; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Banco de México, y los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

A parte del proceso electoral (control vertical básico de los sistemas representativos), en México se reglamenta el control social en la Ley de Desarrollo Social, en la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, así como la definición y operación del modelo Sistema Integral de Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública:

- La Ley de Desarrollo Social establece claramente en el Capítulo VIII De la Contraloría Social, el control social “como mecanismo de los beneficiarios –personas que forman parte de la población atendida por los programas sociales-, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social” (artículo 69). De esta manera, la función de la contraloría social se define de la siguiente manera:

- I.- Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;
- II.- Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la ley y a las reglas de operación;
- III.- Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;
- IV.- Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas; y
- V.- Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al financiamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales con los programas sociales” (Artículo 71).

- Por otro lado, la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, también plantea el control social como medio de participación ciudadana. En el artículo 6 esta ley establece los derechos de las organizaciones de la sociedad civil, dentro de lo que se plantea: “Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencias y entidades de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicables”.

- La Secretaría de la Función Pública (SFP), a través del Sistema Integral de Contraloría

Social atiende a dos grandes objetivos que orientan su misión: a) prevenir y abatir prácticas de corrupción, y b) lograr la participación activa y responsable de todos los sectores de la sociedad en la lucha contra la corrupción y en la promoción de una cultura de la transparencia y el respeto a la ley.

### **A manera de reflexión**

La rendición de cuentas, la accountability y el control político como lo hemos utilizado en este trabajo, se empieza a discutir simultáneamente con la calidad de la democracia. Ésta propone como centro la idea de que es imposible la transparencia del poder público sin un entorno institucional capaz de hacer valer la legalidad y las garantías ciudadanas. En este sentido, la gobernabilidad, resultado de consensos, de legitimidades y de participación ciudadana se explica en una democracia sólo si hay derecho a la información, a la transparencia en el ejercicio público, a la división de poderes que garantice los pesos y contrapesos adecuados para las decisiones públicas, y a la intervención y responsabilidad de los ciudadanos en la demanda del cumplimiento de los dos primeros. Para que esto sea posible, retomando a Guillermo O'Donnell, a los ciudadanos deben respetarse sus derechos fundamentales y sus libertades de participación política.

Como hemos podido observar en el transcurso de este artículo, en México la relación rendición de cuentas y participación ha venido construyéndose desde hace no más de diez años. Todo hace pensar que su consolidación va a la par con la consolidación de la democracia. Bajo diversos mecanismos el binomio accountability-participación se ha manifestado a partir de la recuperación del control de la representatividad por mandato o por responsabilidad – participación social en los entes autónomos, procesos y medios para obligar al mandato, información para que el ciudadano esté en posibilidad de evaluar a su gobierno y uso de esta información por parte del público-, y de la incidencia en las decisiones públicas

- mecanismos para hacer llegar a los políticos y al poder judicial la evaluación ciudadana y de las políticas públicas y de los funcionarios públicos, y la participación en los componentes de la política pública-

Lograr la gobernabilidad en el México de hoy, nos lleva a transitar por el largo camino de la calidad de la democracia. Cuando aquella la vemos en sentido restringido, entendida como ya hemos dicho, como la capacidad institucional para procesar acuerdos institucionales, bastaría pensar en un gobierno de coalición o alianzas en la arena política de representación que permitan generar decisiones públicas. Pero, cuando la gobernabilidad la vemos en términos ampliados, la rendición de cuentas, la transparencia y la participación son elementos clave ya que reduce el déficit de democracia. Es el gran reto para los próximos años.

### **Bibliografía**

- Ackerman, John (2006) "La transparencia como Política del estado democrático. En *Primer Coloquio La transparencia Nacional como política del estado democrático*. INAP, Secretaría de la Función Pública. México
- Arato, Andrew (2002) "Accountability y sociedad civil". En Enrique Peruzzotti y Catalia Smulovitz *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Tema Grupo Editorial SRL, Argentina.

- Arbós, Xavier y Salvador Giner (1996) *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. XXI Editores de España.
- Consejo Científico del Clad (2000). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Clad, Bid y Eudeba.
- Diamond, Larry and Leonardo Morlino (2005) *Assessing the Quality of Democracy*. The Johns Hopkins University Press.
- Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2002) "Accountability social: la otra cara del control". En Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Tema Grupo Editorial SRL, Argentina.
- EGAP (2006) *Políticas Públicas para el Crecimiento y la Consolidación Democrática 2006-2012. Propuesta para la Gobernabilidad, el Federalismo, el Empleo con estabilidad y la Igualdad de oportunidades*. ITESM-Noriega Editores, México.
- González de Aragón; Arturo (2006) "Fiscalización y rendición de cuentas". En *Primer Coloquio La transparencia Nacional como política del Estado democrático*. INAP, Secretaría de la Función Pública. México
- Huerta Ochoa, Carla (1998) *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. UNAM, México.
- Lanzaro, Jorge (2003) "Tipos de presidencialismos y modos de gobierno en América Latina". En Jorge Lanzaro *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Clacso, Argentina.
- Lujambio, Alonso (2006) "El fortalecimiento del sistema de transparencia y rendición de cuentas a nivel local en México". En Ibergop (Memorias 2005) *El fortalecimiento institucional de México*. Editorial Porrúa, México.
- Maravall, José María (2003) *El control de los políticos*. Taurus. Santillana, Madrid.
- Muñoz Ledo, Porfirio (2004) *La reforma del Estado en México*. Mimeografiado.
- O'Donnell, Guillermo (2002) "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones". En Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Tema Grupo Editorial SRL, Argentina.
- (2003) "Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos". En Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*. HomoSapiens Ediciones, Argentina.
- (2005) "Why the Rule of Law Matters". In Diamond, Larry and Leonardo Morlino *Assessing the Quality of Democracy*. The Johns Hopkins University Press.
- Przeworski, Adam (1995) *Democracia y Mercados*. Cambridge University Press.
- (1998) "Democracia y participación". *Revista Clad. Reforma y Democracia*, No. 10, Caracas, Venezuela.
- (1999) "La democracia como resultado contingente de conflictos". En Jon Elster & Rune Slagstad *Cosntitucionalismo y democracia*, México: FCE.
- Salazar Albaroa, Enrique (1989) *Derecho parlamentario*. INAP, México.
- Sartori, Giovanni (1999) *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE.
- (2000) *Teoría de la democracia*. Tomo 1 y 2 España: Alianza Universidad.
- Schedler, Andreas (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?* Instituto Federal de Acceso a la información (IFAI), México.
- Silva Herzog Márquez, Jesús (2006) "La democracia y la división de poder". En Ibergop (Memorias 2005) *El fortalecimiento institucional de México*. Editorial Porrúa, México.
- Vargas Cullell, Jorge (2006) "Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia". En Freddy Mariñez Navarro *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*. Noriega Editores-Tecnológico de Monterrey, México.
- (2003) "Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una

herramienta para la identificación de desafíos democráticos”. En Guillermo O’Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*. HomoSapiens Ediciones, Argentina.

Victoria Camps (1997), “Ética del buen gobierno”. En Salvador Giner y Sebastian Sarasa (eds) *Buen gobierno y política social*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona.

## Informes, leyes y revistas

Proyecto Estado de la Nación (2001) *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. San José, Costa Rica.

Revista Dossier Político (Análisis y prospectiva) (2001), Vol.2, No. 46, 16-31 de mayo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Delma, décima edición. México, 1999.

Guía para el Monitoreo ciudadano. Secretaría de la Función Pública.

[www.monitoreociudadano.gob.mx](http://www.monitoreociudadano.gob.mx)

Ley federal de transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. IFAI (Marco normativo), 2004. México.

Ley General de Desarrollo Social:

[http://www.monitoreociudadano.gob.mx/doctos/leyes/ley\\_des\\_soc.pdf](http://www.monitoreociudadano.gob.mx/doctos/leyes/ley_des_soc.pdf)

Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil:

[http://www.monitoreociudadano.gob.mx/doctos/leyes/ley\\_fed\\_OSC.pdf](http://www.monitoreociudadano.gob.mx/doctos/leyes/ley_fed_OSC.pdf)

Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos:

<http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyresp/inicio.html>

## DATOS BIOGRÁFICOS

Freddy Mariñez Navarro:

Doctor en Sociología. Profesor-Investigador Titular de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM-Campus Monterrey). Imparte el curso Gobierno y Sociedad Civil en la Maestría de Administración Pública y Política Pública de la EGAP. Coordinador de la Cátedra de Investigación “Administración Pública, Gobierno y Ciudadanos” del Tecnológico de Monterrey. Es autor del libro *Estado, Sociedad y Bienestar. La globalización y lo social* (1999). Es coordinador de los libros *Ciencia Política: Nuevos contextos, nuevos desafíos* (2002); *Análisis Político y estrategia de actores* (2004); y *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia* (2006). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Conacyt).

Correo electrónico: [fmarinez@itesm.mx](mailto:fmarinez@itesm.mx)

Teléfono: (81) 8358-2000 ext. 2825