

**Democracia, Estado de Derecho, participación social,
transparencia y rendición de cuentas, condiciones para la
sustentabilidad de los municipios y ciudades**

Santiago López Acosta
México

Democracia, Estado de Derecho, participación social, transparencia y rendición de cuentas, condiciones para la sustentabilidad de los municipios y ciudades.

Santiago LÓPEZ ACOSTA ·

SUMARIO: INTRODUCCIÓN; 1.- CULTURA POLÍTICA Y DE LA LEGALIDAD; 2.- ESTADO DE DERECHO Y DEMOCRACIA; 3.- LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA TRANSPARENCIA; 4.- LA PARTICIPACIÓN SOCIAL; 5.- LAS REFORMAS DE 2007 Y 2008 EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS Y SU IMPACTO EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS DE MÉXICO; 6.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2014 EN MATERIA DE TRANSPARENCIA; 7.- LA INCONCLUSA REFORMA ANTICORRUPCIÓN; 8.- LA SUSTENTABILIDAD DE LOS MUNICIPIOS Y CIUDADES; CONCLUSIONES; BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN.

Puntualizar e interrelacionar instituciones, conceptos e ideas como lo son el de la democracia, el estado de derecho, la fiscalización, la transparencia, la evaluación y el control como mecanismos de rendición de cuentas, entre otros, así como incentivar y promover la participación social en el quehacer público para contrarrestar un mal endémico que afecta a todas las sociedades políticas en el mundo, como lo es la corrupción, constituye el propósito del presente trabajo.

La corrupción es un fenómeno complejo y divergente, pues involucra aspectos políticos, económicos, sociales y culturales que tienen alcance global, pero que en estados con bajos niveles de desarrollo, como es el caso de naciones como México, la dimensión integral del problema adquiere enormes proporciones, y debe ser de esa misma magnitud, las medidas y decisiones que se deben de tomar para afrontar con éxito ese cáncer universal.

· Profesor de la Universidad de Guanajuato, adscrito al Departamento de Derecho de la División de Derecho, Política y Gobierno del Campus Guanajuato. Agradezco a German Rodríguez Lule la revisión y opiniones al presente trabajo.

De entrada revisamos el aspecto cultural del fenómeno de la corrupción, que en principio podemos adelantar que no es una característica inherente a determinadas sociedades o sistemas políticos, por lo que abordamos la noción de cultura y especialmente el de la cultura política y de la legalidad.

Los sistemas políticos autoritarios se convirtieron históricamente en escenarios propicios para la corrupción, pues en muchos de ellos se toleró o alentó como parte de su funcionamiento. Por esa razón, entre otras, la democracia como sistema político y de gobierno significó, después de la segunda guerra mundial, y particularmente a partir de la década de los setentas del siglo XX, dentro de la construcción de los estados constitucionales y democráticos, la alternativa a seguir.

Los estados constitucionales democráticos incorporan como parte de su genealogía conceptual esencial, entre otras, las instituciones que se refieren al estado de derecho y la rendición de cuentas, sin las cuales no se podría hablar de una democracia efectiva, de una democracia válida en la forma y en la realidad.

Sin estado de derecho y sin rendición de cuentas no hay democracia que valga, lo que implica mínimamente el imperio de la ley en la sociedad política y la responsabilidad de todos, principalmente de quienes detentan posiciones de poder público. El respeto y ejercicio pleno de los derechos fundamentales, dentro de los cuales se encuentra el de ser informado lo más ampliamente posible del acontecer y actuar público, contrarresta sensiblemente la proliferación de la corrupción.

Posteriormente realizamos un breve análisis del fenómeno de la corrupción en el mundo y en México, enfatizando algunos indicadores internacionales que nos ubican en el tema como un país con graves dificultades.

Hacemos enseguida referencia a las reformas constitucionales y legales en México (de 2007 y 2008) en materia de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas y sus deseables consecuencias en los espacios estatales y municipales, que dentro del sistema federal mexicano,

es donde tenemos en la materia los mayores rezagos, pues el proceso de democratización más integral, no ha permeado en la mayor parte de los gobiernos estatales y locales.

Posteriormente abordamos la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014 y la reforma anticorrupción que inexplicablemente se ha quedado inconclusa.

Presentamos al final las conclusiones correspondientes, mismas que se orientan hacia la visualización del fenómeno de la corrupción como un asunto grave y complejo, que debe ser abordado de manera integral, tanto desde la óptica de las decisiones y medidas políticas, legislativas y gubernamentales, como desde la necesaria participación de la sociedad, sin la cual difícilmente se podrá avanzar para cambiar el *statu quo* de la corrupción en México y el mundo. En las mismas se presentan una serie de propuestas y reflexiones sobre la democracia, el estado de derecho, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación social, como elementos y condiciones para la sustentabilidad no solo de los gobiernos nacionales y subnacionales, sino preponderantemente para los municipios y ciudades.

1. CULTURA POLÍTICA Y DE LA LEGALIDAD.

En su sentido amplio, la cultura puede significar dos cosas relacionadas entre sí: a) los modos de vivir y de pensar compartidos, y b) todo el conjunto de conocimientos, creencias, artes, leyes, usos y costumbres que las personas adquirimos y compartimos como miembros de una sociedad determinada.

La cultura otorga identidad a los miembros de una comunidad en la medida en que orienta y otorga significado en su vida en sociedad, la cohesiona porque condensa imágenes y experiencias colectivas compartidas que le dan a la población un sentido de pertenencia.¹

Cuando hablamos de la cultura política de una sociedad determinada nos referimos al conjunto de conocimientos, creencias, usos y costumbres, etc., de los miembros de esa comunidad en

¹ Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 2, Instituto Federal Electoral, México, 1996, p. 9.

relación con ciertos aspectos específicos de la vida colectiva como son, precisamente, los políticos, es decir, cómo percibe su población el universo de relaciones que tienen que ver con el ejercicio y la distribución del poder y cómo las asume; su adhesión o apego hacia el conjunto de instituciones y acciones concretas que orientan dicho comportamiento.²

Cuando se investiga sobre la cultura política de una sociedad determinada no es tan relevante observar por ejemplo, los niveles de participación o de abstención en una elección, sino las razones que explican tales o cuales comportamientos y resultados.

La cultura política, es una parte de la cultura y la cultura de la legalidad es solo un aspecto interconectado con la primera. La noción de cultura de la legalidad se encuentra contemplada dentro de la idea de cultura política. Entre la política y la legalidad existe una relación directa, la primera es más amplia que la segunda, sin embargo, la relación entre la política y el derecho es de interdependencia.

Norberto Bobbio señala que el concepto principal que los estudios jurídicos y los políticos tienen en común es, en primer lugar, el concepto de poder.³

En la modernidad, el derecho es producto del poder político y sin éste no puede aplicarse; la legitimación del poder es, en última instancia, una justificación jurídica. El derecho no puede existir sin un poder capaz de crearlo y de aplicarlo, un poder sólo es legítimo cuando encuentra fundamento en una norma o en un conjunto de normas jurídicas.

Max Weber propuso el término de *poder legal racional*: el único poder legítimo y, en cuanto tal, generalmente obedecido, es aquel que se ejerce de conformidad con las leyes. El poder político es el monopolio de la fuerza legítima y la legitimidad es fundamentalmente jurídica.

² Salazar Ugarte, Pedro, *Democracia y (cultura de la) legalidad*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 25, Instituto Federal Electoral, México, 2006, págs. 14-17.

³ Bobbio, Norberto, *Teoría Generale della Politica*, Einaudi, Torino, 2000, p. 183.

La cultura de la legalidad de una sociedad determinada es el conjunto de conocimientos, creencias, usos y costumbres, símbolos, etc., de los miembros de esa comunidad en relación con los aspectos de la vida colectiva que tienen que ver con las normas jurídicas y su aplicación.

La cultura de la legalidad sirve como criterio para evaluar el grado de respeto y apego a las normas vigentes por parte de sus aplicadores y destinatarios. Existe una cultura de la legalidad cuando las normas son efectivamente observadas.

La cultura de la legalidad *democrática* supone una posición crítica frente a las normas del autoritarismo y ante la cultura de la *obediencia* a ciegas que la acompaña. Existe una *incultura de la legalidad* cuando el sentido común respecto del derecho y las instituciones jurídicas en lo singular que se difunde y opera en una determinada sociedad es demasiado débil.⁴ El desconocimiento de las normas lleva a su incumplimiento y esto es causa, entre otras razones, de inestabilidad jurídica y política; de tal manera que cuando predomina la *incultura* de la legalidad no es más que el prelude del derrumbe de las instituciones.

2. ESTADO DE DERECHO Y DEMOCRACIA.

Todos los Estados son Estados jurídicos porque fundan su actuación en un conjunto de mandatos (más o menos) generales y abstractos que, en sentido amplio, constituye un ordenamiento jurídico; pero sólo algunos Estados incorporan una serie de normas e instituciones específicas que nos permiten considerarlos como Estados de derecho. Los Estados de derecho cuentan con una constitución (generalmente escrita) que limita al poder político mediante un conjunto de instituciones específicas con la finalidad de proteger un conjunto de derechos individuales fundamentales.

⁴ Ferrajoli, Luigi, *La cultura Giuridica nell Italia del novecento*, Laterza, Roma, 1999. Citado por SALAZAR Ugarte, Pedro, Democracia y (Cultura de la) legalidad, Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, 25, IFE, Instituto Federal Electoral, México, 2006, p. 25.

Es consensualmente aceptado que es hasta la segunda mitad del siglo XX, cuando la distinción entre los Estados jurídicos y los Estados de derecho o Estados constitucionales, quedó claramente determinada.⁵

En la concepción que corresponde al Estado de derecho o Estado constitucional (Rule of Law en inglés y Rechtstaat en alemán), primero están los individuos que, por ser sujetos autónomos y dignos, son titulares de derechos fundamentales y sólo después, para proteger estos derechos, se ubican las potestades estatales.

En un estado de derecho la legitimidad del poder y de las normas jurídicas depende del respeto y garantía de los derechos fundamentales individuales, y ahora también algunos sociales, en la percepción contemporánea del constitucionalismo democrático moderno.

La democracia es una cuestión de reglas que se fundan en una cultura basada en ciertos principios como la dignidad personal, el pluralismo, la tolerancia, el laicismo, la responsabilidad, etc. que, a su vez, respaldan a los derechos fundamentales.

Las características de la democracia moderna, según Bobbio⁶, son las siguientes: 1) todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica sexo, etc., deben gozar de los derechos políticos, o sea, del derecho de manifestar a través del voto su opinión y/o elegir a quien la exprese por ellos; 2) el sufragio de cada ciudadano debe de tener un peso igual al de los demás (debe contar por uno); 3) todos los ciudadanos que gocen de los derechos políticos deben ser libres de votar de acuerdo con su propia opinión formada libremente, es decir, en el contexto de una competencia libre entre grupos políticos organizados; 4) los ciudadanos deben ser libres también en el sentido de que han de ser puestos en condición de seleccionar entre opciones diferentes; 5) tanto para las decisiones colectivas como para las elecciones de representantes vale la regla de la mayoría numérica; y 6) ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría (en particular el derecho de convertirse, en igualdad de circunstancias, en mayoría).

⁵ SALAZAR Ugarte, Pedro, *Democracia y (cultura de la) legalidad*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 25, Instituto Federal Electoral, México, 2006, p. 20.

⁶ BOBBIO, Norberto, *Teoría Generale della Politica*, Einaudi, Torino, 2000. Página 381.

La legalidad democrática no solamente se funda en la eficacia de un conjunto de reglas jurídicas, sino que descansa sobre principios como la igual dignidad política de los ciudadanos, la pluralidad y el respeto de las libertades personal, de expresión, de asociación y de reunión, principalmente.

Vincular y entrelazar los conceptos e ideas anteriores nos conducen a la construcción del denominado Estado social y democrático de derecho, como el producto mas acabado del desarrollo político-democrático de las sociedades contemporáneas y el ideal a alcanzar para las organizaciones estatales pre-modernas.

Sin embargo, y entrando al análisis concreto del Estado mexicano, no todas las normas constitucionales y legales, ni siquiera las más importantes, en ocasiones, desde el punto de vista de los individuos, son normas efectivas.

Para precisar lo anterior, cabe señalar algunas referencias como la de André Siegfried citado por Samuel Ramos.⁷

“Nunca he oído hablar tanto de Constitución como en esos países en los que la Constitución se viola todos los días. Eminentes juristas discuten seria y concienzudamente la significación de los textos de los cuales los políticos se burlan, y si uno sonríe, los doctores apuntan con el dedo los artículos que son la garantía del derecho. La ley no tiene majestad sino en las palabras.”

O bien de Octavio Paz, cuando nos dice en su celebre *Laberinto de la soledad*⁸:

“... las naciones latinoamericanas, una vez terminadas sus respectivas luchas de independencia, fueron adoptando constituciones más o menos liberales y

⁷ . Siegfried, *Amerique Latine*, citado en *El Perfil del hombre y la cultura en México*, Samuel Ramos, UNAM, México, 1934 pagina 61.

⁸ PAZ, Octavio, *El laberinto de la soledad*, Fondo de la cultura económica, México, 1959 Pág. 96.

democráticas...dichas leyes no correspondían a una realidad histórica latinoamericana, sino que tenían como finalidad... vestir a la moderna las supervivencias del sistema colonial... la ideología liberal y democrática, lejos de expresar nuestra situación histórica concreta, la ocultaban. La mentira política se instaló en nuestros pueblos casi constitucionalmente... el daño moral ha sido incalculable y alcanza a zonas muy profundas de nuestro ser. Nos movemos en la mentira con naturalidad.”

La Constitución se convirtió en una bandera legitimante, en instrumento retórico del discurso oficial y no maduró como un verdadero proyecto político hacia el futuro. El estado social y democrático de derecho se quedó en el papel, legalizando y legitimando a los poderosos, y condenando a la realidad a un estado que Guillermo O’Donell no dudó en bautizar como el *Unrule of law* latinoamericano.

Un estado de derecho, para que sea real y efectivo, debe implantarse con instituciones capaces de promover y proteger los derechos fundamentales que le otorgan identidad y sentido.

Sin embargo, la práctica de cambiar las leyes para dejar intacta la realidad, a través de la sola emisión de decretos legislativos, se fue implantando en la cultura política de nuestras sociedades.

Coincidiendo con Pedro Salazar, más allá de lo que las normas establezcan, mientras las personas no conozcan sus derechos fundamentales, no se supere la *incultura* de la legalidad y no rijan su convivencia cotidiana con base en los mismos, no podemos hablar de la plena vigencia del estado de derecho en México y de la cultura de la legalidad que debe acompañarlo.

Un sistema político que le garantiza libertades básicas a la mayoría de la población, que le da a los ciudadanos oportunidades para expresar su voz en los procesos legislativos y en el diseño de las políticas públicas y que redistribuye una cantidad considerable de recursos a favor de la mayoría (a través de programas de educación pública y demás), es un sistema al que Maquiavelo y sus predecesores le habrían dado el nombre de “régimen mixto”.⁹

⁹ HOLMES, Stephen, *Linajes del Estado de Derecho*, en ACKERMAN John. (coord.) Más allá del Acceso a la información, México, 2008, pp. 85-88.

Esto implica que una ciudadanía activa es esencial para que el estado de derecho tenga vigencia. La legislación en contra de la corrupción en el sector público, por ejemplo, permanecerá inerte a menos que los ciudadanos comunes y corrientes estén lo suficientemente comprometidos como para presionar a los funcionarios públicos a que se disciplinen los unos a los otros, puesto que es muy poco probable que los funcionarios lo hagan por mutuo propio, a pesar de lo que diga la ley. En una sociedad democrática, en otras palabras, se requiere un cierto nivel de iniciativa de parte de los ciudadanos para que la ley funcione como debe, más allá de la disposición a hacer fila para votar en las elecciones. El derecho a enjuiciar a funcionarios abusivos requiere de tanto activismo de parte de quien detenta tal derecho, como de quien ejerce el derecho al voto. Ésta es la razón de que Maquiavelo insistiera en que los ordenamientos que establecen las leyes deben “ser vivificados por la virtud de algún ciudadano, que valientemente se decida a ponerlos en práctica contra aquellos que los trasgreden”.¹⁰

Los ciudadanos comunes y corrientes deben aprender a usar la ley como un instrumento para alcanzar sus propósitos y promover sus intereses. Si no lo hacen, los funcionarios públicos y sus socios privilegiados sabrán bien cómo sacar provecho de ello.

Las élites admitirán los límites que les impone una Constitución, si pueden ser convencidas de que la autolimitación es la única manera en la que pueden superar o por lo menos controlar, sus propios impulsos autodestructivos.

Sin una ciudadanía combativa es muy poco probable que cambien los incentivos que tiene una élite fuertemente posicionada para relajar su dominio.

Guillermo O’Donnell nos invita a reflexionar sobre las cuatro dimensiones centrales del Estado moderno y específicamente sobre el papel de la legalidad, las relaciones conceptuales y prácticas que se establecen entre estado de derecho, legalidad y democracia.¹¹

¹⁰ MAQUIAVELO, Nicolás. *Discursos de la primera década de Tito Livio. Cap. III.1*, p.291. Citado por Holmes, op.cit.

¹¹ DONNELL, Guillermo, *Democracia y Estado de Derecho*, en ACKERMAN John. (coord.), Más allá del Acceso a la información, México, 2008, pp.89-96.

Primera: el Estado como conjunto de burocracias, en la dimensión de eficacia del Estado; la segunda dimensión es la del Estado como un sistema legal, que penetra, moldea y organiza innumerables relaciones sociales de suma múltiple, de mutua potenciación; la tercera dimensión es la de credibilidad del Estado, donde casi todo tipo de autoridad nos dice que es “para nosotros”; y la cuarta, muy vinculada a ésta última, es que el Estado pretende ser un filtro eficaz.

Pero también nos dice que los Estados latinoamericanos son poco eficaces, nuestros gobiernos suelen ser un poco creíbles, la dimensión del “filtraje” es difícil de evaluar, especialmente en los tiempos actuales de la globalización, y la efectividad de la legalidad del Estado en la región es precaria, sesgada e intermitente.

Nuestras democracias políticas coexisten con una legalidad estatal que no cubre todo el territorio ni toda la población. Existen zonas o territorios en las que la legalidad del Estado es remplazada por diversas legalidades mafiosas.

Dentro del género de estado de derecho, es importante distinguir una especie, el estado democrático de derecho, que además de los atributos mencionados, agrega otros como que es un estado que sanciona y garantiza los derechos políticos, como los de asociación, de opinión, de expresión, de participación libre y sin coacciones en elecciones limpias y competitivas; pero también establece redes de *accountability* o de “rendición de cuentas”, donde nadie, empezando por los gobernantes, deben de quedar fuera de la legalidad; pero este tema lo desarrollaremos en el apartado correspondiente.

Es importante observar al estado democrático de derecho como un sistema nervioso que atraviesa un complejo conjunto social, para poder advertir las causas y razones por las cuales otros sistemas legales extra estatales permean algunas regiones, haciendo nugatorio la vigencia de aquel y poniendo en riesgo la existencia del Estado mismo en su conjunto.

Me parece importante destacar los cuatro conceptos o modelos de Estado de Derecho desarrollados por José Ramón Cossío¹², a saber: Rule of law, État du Droit, Rechtsstaat y económico.

En el primero de ellos, la totalidad de los habitantes de un Estado, quedan sometidos a la ley, en el que las personas (ciudadanos y autoridades) saben cuáles son sus derechos y sus obligaciones a partir de las disposiciones del orden jurídico, y no así de las decisiones de los sujetos socialmente poderosos o de los gobernantes que ejercen poder público.

La expresión francesa État du Droit busca la manera de limitar a las autoridades públicas en el ejercicio de sus facultades, como se advierte en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, cuando señala que un país tenía constitución y, por ende, estado de derecho, siempre que garantizara un conjunto de derechos fundamentales y el principio de división de poderes.

La expresión alemana Rechtsstaat adquiere sentido ante las debilidades del Estado nacional alemán, o quizá mejor dicho, ante la necesidad de construirlo a partir de una diversidad de principados y otras formas de organización política prevalecientes en la segunda mitad del siglo XIX, donde el estado de derecho es una solución para el fortalecimiento del poder público. Al Rechtsstaat se le atribuye la legitimación y los instrumentos jurídicos necesarios para acometer tal empresa.

Sobre el concepto “económico” cabe señalar que a finales de los años ochenta del siglo XX, se comenzó a hablar con cierta insistencia del “estado de derecho” como consecuencia del establecimiento del llamado “Consenso de Washington”, donde los economistas subrayaron la necesidad de contar con un régimen jurídico en el que los derechos de propiedad (en su sentido económico) quedaran garantizados. Se requerían elementos “normativos” para el desarrollo económico: normas claras, construidas a partir de criterios de eficacia y eficiencia; tribunales expeditos y autónomos; clarificación del sistema de precios y supresión de distorsiones a éste;

¹² COSSÍO D. José Ramón, *Transparencia y Estado de Derecho*, en ACKERMAN John. (coord.), Más allá del Acceso a la información, Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, México, 2008, pp.101-116.

amplios sistemas de registro; claras posibilidades de ejecución de las resoluciones judiciales; sistemas de reconocimiento y castigo a la eficiencia e ineficacia económica de los participantes en el mercado; libre competencia económica en todas las actividades y apertura económica al exterior. El derecho es visto en términos instrumentales respecto de la economía.

Al analizar en conjunto los elementos componentes de los diversos modelos de estado de derecho, muchos de ellos son contradictorios entre sí, pues se derivaron de condiciones y circunstancias políticas, económicas y sociales distintas, por lo que no es posible complementarlas. El mejor intento de englobar los distintos conceptos de estado de derecho, ha sido al considerarlos dentro del modelo de Estado Constitucional.

El estado de derecho es un sistema basado en reglas, cuyo funcionamiento tiene efectos prácticos en la vida de las personas¹³. Con este enfoque el World Justice Project ha diseñado un índice de estado de derecho, que agrega 700 variables, con información obtenida por medio de encuestas y entrevistas a profundidad.¹⁴

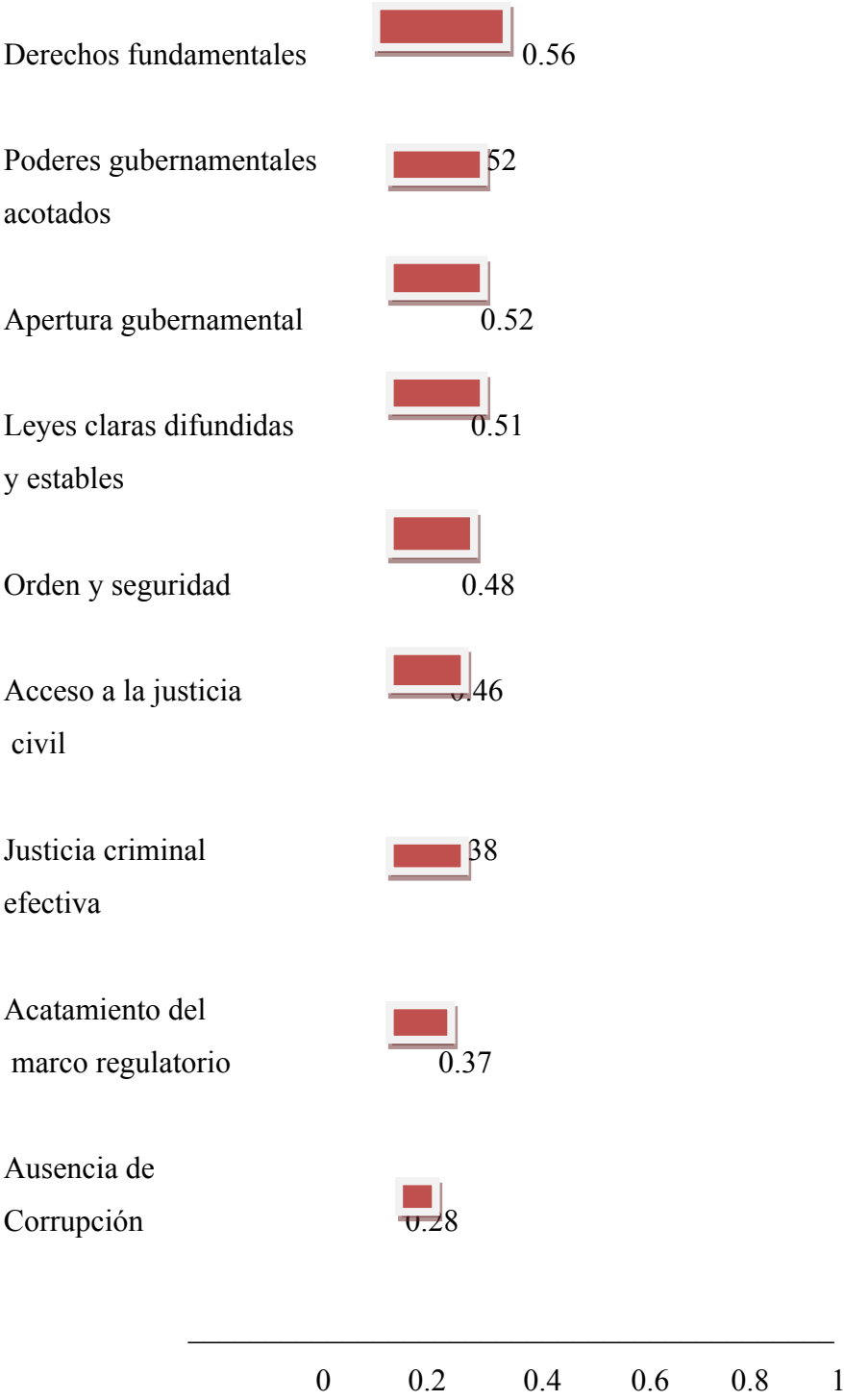
De acuerdo con los resultados de 2010 del índice de estado de derecho mencionado, América Latina destaca por ser una región de contrastes: hay amplia libertad de expresión pero muy altos niveles de criminalidad. Las elevadas tasas de criminalidad se asocian con el pobre desempeño de los sistemas de investigación criminal y administración de justicia: por ejemplo, en México, 93% de quienes roban no son castigados.

De las 10 dimensiones que comprende el índice, cuyo valor oscila entre 0, el resultado más bajo, y 1 el más alto, México obtiene los resultados más deficitarios en justicia criminal efectiva (0.38), acatamiento del marco regulatorio (0.37) y ausencia de corrupción (0.28). En la clasificación de 35 países, México se ubica en la posición 34 en justicia criminal y efectiva y en el 32 en ausencia de corrupción.

¹³ World Justice Project of Law Index Washington, D.C., en ESTE PAÍS, TENDENCIAS Y OPINIONES, Revista Núm. 236, diciembre (2010). *México en el mundo Resultados de México en Evaluaciones Internacionales*. p.52.

¹⁴ AGRAST, M. Botero, J y PONCE A, *World Justice Project Rule Of Law Index Washington, D.C: The World Justice Project*, Citado en ESTE PAÍS, TENDENCIAS Y OPINIONES (Revista), núm. 236, *México en el mundo Resultados de México en Evaluaciones Internacionales*, 2010, p.52.

Resultados de México en las 10 dimensiones del índice de estado de derecho, 2010



Nota: El valor del índice va de 0, que representa la calificación más baja entre los 35 países considerados en la medición, a 1, que representa la calificación más alta.

Fuente: Agras, M., Botero, J., y Ponce, A., *World Justice Project Rule Of Law Index*, Washigton, D.C: The World Justice Projctct, 2010.

Por lo anterior, podemos tentativamente concluir que en la relación directa que existe entre estado de derecho, en todas sus dimensiones y concepciones, con la percepción de corrupción y la corrupción misma, la situación que prevalece en México es alarmante y preocupante, lo cual demanda decisiones y soluciones de fondo.

3. LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA TRANSPARENCIA.

La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.¹⁵

La rendición de cuentas se origina en el inglés *accountability*, un término que no tiene un equivalente preciso en castellano; a veces se traduce como control o como fiscalización, otras como responsabilidad. La traducción más común y cercana es la de *rendición de cuentas*. Mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario. *Accountability* es la rendición obligatoria de cuentas.

“La rendición de cuentas implica información imperfecta y opacidad. Si la información fuera completa y perfecta, no habría necesidad de instituciones de rendición de cuentas

¹⁵ UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia*. El caso de México, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal electoral, México, 2002, páginas 8-23.

porque los electores sabrían todas las consecuencias de cada opción de política y conocerían con detalle el desempeño de los políticos y los gobernantes.”¹⁶

La noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*), por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que haya violado sus deberes públicos (*enforcement*).¹⁷

Cualquier régimen de rendición de cuentas deberá poder responder cuando menos a seis cuestiones básicas: quién debe rendir cuentas, y ante quién; de qué son responsables cuando son llamados a dar cuentas; mediante qué procesos se puede asegurar que rindan cuentas; qué criterios se utilizan para juzgar el comportamiento putativo y cuáles son los efectos potenciales para saber que esos estándares se han violado.

La rendición de cuentas abarca tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo constriñe a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones; incluye términos afines como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización y todos comparten la pretensión de moderar el ejercicio del poder.

La rendición de cuentas es la antítesis del poder monolítico, establece una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas; se ha vuelto una exigencia inescindible en el mundo de la política y del estado democrático.

No es un acto unilateral del soberano que los súbditos tuvieran que aceptar contentos, callados y agradecidos. En la esencia de la rendición de cuentas está el diálogo crítico, que no es un derecho de petición, es un derecho a la crítica y al diálogo.

¹⁶ SCHEDLER, Andreas, *Conceptualizing Accountability*, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999, p.26.

¹⁷ SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia Número 03 del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México, 2006, p.12.

La rendición de cuentas en cuanto tal, debe contener elementos de coacción y castigo, para que no quede sin sanción quien viola la norma (la dimensión punitiva de la rendición de cuentas); y para que sean efectivas las reglas formales, deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo, para que no pase desapercibido cuando alguien viola la norma (la función informativa de la rendición de cuentas). La probabilidad de que se detecten las violaciones a la norma, como la posibilidad de que se castiguen de manera adecuada cumplen funciones disuasorias importantes.

La idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político, no eliminarlo. Su misión está en reducir incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos. Los portadores de poder son responsables ante quienes se vean afectados por sus decisiones, por tanto están obligados a rendirles cuentas.

La exigencia de publicidad no sólo se dirige a los actores que rinden cuentas sino también a quienes exigen cuentas.

Los protagonistas de la rendición de cuentas varían de acuerdo al tipo de rendición de cuentas. La responsabilidad por juzgar a la política bajo criterios políticos y morales recae en los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y los partidos políticos; los ámbitos administrativo y financiero se encomienda a agencias públicas especializadas, tales como defensores del pueblo, tribunales administrativos, oficinas de auditoría y agencias anticorrupción; para vigilar el cumplimiento de normas de profesionalismo, a comisiones de ética o autoridades y tribunales disciplinarios; sobre cuestiones de legalidad y constitucionalidad, a los tribunales judiciales.

Guillermo O'Donnell introdujo la distinción entre rendición de cuentas horizontal y vertical, la *horizontal* se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, la *vertical* a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado.¹⁸

¹⁸ O'DONNELL, Guillermo (1994), "*Delegative Democracy*", *Journal of Democracy* 5/1 (enero): 55-69 y (1999). "Horizontal Accountability in New Democracies", *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New*

La rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes. En las democracias representativas, encuentra sus dos expresiones cardinales en los controles electorales y societales. La rendición de cuentas electoral descansa en la capacidad de los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de elecciones periódicas. La rendición de cuentas societal se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios.

Los ciudadanos eligen a sus representantes y, teóricamente, en la siguiente elección, los llaman a cuentas por su comportamiento. A su vez, los representantes elegidos nombran y llaman a cuentas por su desempeño a los servidores públicos. Se supone que esta cadena de responsabilidad debería asegurar la gobernabilidad y el Estado de derecho, ya que al final de cuentas los empleos de todos los servidores públicos dependen en última instancia del voto popular.

Sin embargo, la rendición de cuentas que se establece a través de las elecciones no es suficiente para garantizar el buen desempeño gubernamental y el estado de derecho, derivado fundamentalmente de tres problemas: la *asimetría de la información* entre el electorado y los representantes elegidos, como entre estos últimos y los servidores públicos nombrados. Funcionan después de que los hechos políticos acontecen, y los ciudadanos eligen a sus representantes por medio del voto, pero no participan directamente en las labores del gobierno, o sea que bajo la democracia formal y representativa los ciudadanos no tienen autoridad directa sobre el quehacer gubernamental.¹⁹ Los sistemas democráticos deben construir mecanismos de rendición de cuentas ex, ante y simultáneamente al ejercicio del poder político y administrativo.

Muchos autores consideran que las elecciones no constituyen por sí mismas un mecanismo eficaz de rendición de cuentas. Schedler, Diamond y Plattner dicen que las elecciones son

Democracies, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers), pp. 29-51.

¹⁹ ACKERMAN, John M., *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, Auditoría superior de la Federación, Cámara de Diputados LX Legislatura, México, pp. 12 y 13.

necesarias pero insuficientes para controlar al Estado. Fearon dice que la evidencia empírica en Estados Unidos sugiere que los votantes usan las elecciones más para elegir buenos candidatos que para castigar a malos representantes.²⁰

La rendición de cuentas vertical también está conformada por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación. Exhibir y descalificar al gobierno por determinadas acciones constituye el cuerpo de la sanción, que se pueden transformar en un castigo en las urnas, pueden detonar procesos de fiscalización por el Congreso o el Poder Judicial hasta concluir incluso, en una sanción penal o administrativa.

La rendición horizontal, describe una relación entre iguales, como teóricamente sucede en la clásica división de poderes, donde se limitan y controlan mutuamente, en un sistema balanceado de pesos y contrapesos; sin embargo, sería demasiado pedir en la realidad una precisa igualdad de poderes, por lo que se puede buscar que el controlador debe ser más poderoso que el controlado, debe contar con la autonomía y autoridad suficientes para investigar sospechas, exigir justificaciones e imponer sanciones donde sea necesario; por lo que algunos autores han introducido la noción de controles *diagonales u oblicuos* (Schmitter 1999 y Sklar 1999), donde los actores políticos en un sistema democrático, nunca se enfrentan ni en perfecta igualdad ni en absoluta desigualdad de poder, todas las relaciones de rendición de cuentas habría que entenderlas como diagonales u oblicuas.²¹

Según Crespo, un ejecutivo fuerte en exceso, lleva a los linderos del absolutismo; en cambio, un poder Legislativo dotado de más poder que su contraparte ejecutiva, llevará en un plazo relativamente breve a una situación de parálisis e ingobernabilidad. En este último caso un jefe de gobierno contará con tan poco poder que no puede ejercerlo con eficacia. Para un ejercicio

²⁰ SEHELDER, Diamond y Platner, *The Self-restraining*, citado por Luis Carlos Ugalde en *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 21, Instituto Federal Electoral. P.31.

²¹ SHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información pública, México, D.F. 2006, pág. 35.

efectivo de rendición de cuentas horizontal es necesario compartir el poder de modo que ningún actor sea tan poderoso como para decidir por sí mismo el proceso político de principio a fin.²²

Este es así en el caso mexicano, donde pasamos durante los últimos 25 años de un Ejecutivo fuerte e omnipresente, dentro de un esquema autoritario, el cual fue cediendo gran parte de su poder formal y material al Legislativo, y en éste se han presentado excesos, omisiones y responsabilidades sin castigo, lo cual corrobora la aseveración de Crespo del párrafo anterior.

La democracia horizontal es insuficiente para asegurar transparencia, responsabilidad y legalidad en las acciones de gobierno. El voto de los electores, así como la labor de las agrupaciones ciudadana y de los medios de comunicación son instrumentos que complementan la rendición de cuentas horizontal para el propósito de que el gobierno rinda cuentas.

Ambos sistemas son complementarios, las acciones legales y administrativas son fundamentales para prevenir, sancionar y, eventualmente, reparar el daño ocasionado por un acto ilícito o corrupto. Las acciones de rendición de cuentas vertical pueden detonar en un período ulterior la vigilancia horizontal.

Los sistemas democráticos modernos son sistemas descentrados, que carecen de una cúspide, de un centro alto de poder, donde nadie está en control al igual que, se supone, nadie esta fuera de control, donde incluso los controladores son controlados por todos, dentro del contexto del estado de derecho, el cual no puede prevalecer sin una auténtica rendición de cuentas.

No podemos dejar de advertir que al igual que la noción de estado social y democrático de derecho, la rendición de cuentas se ha globalizado y el fin de la impunidad y la corrupción se ha convertido en un reclamo universal.

²² UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia*. El caso de México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 21, Instituto Federal electoral, México, 2002, páginas 28-33.

En México se han creado innumerables controles administrativos para limitar la corrupción, pero esos controles internos sólo han dado lugar a altos costos burocráticos y administrativos y, en ocasiones, han generado más corrupción.

Cuando la rendición de cuentas es asumida por las élites políticas y burocráticas su costo se eleva y se concentra en el presupuesto público con pobres resultados, por lo que se debe descentralizar para disminuir el costo y elevar su eficiencia, involucrando a la sociedad en la labor de vigilancia del desempeño de sus gobiernos y activar alarmas cuando haya indicios de corrupción y comportamiento oportunista.

Es necesario que los gobiernos sean transparentes, que la información sea de acceso libre y público, para que cualquier ciudadano, organización o partido político pueda detectar irregularidades e iniciar el proceso de rendición de cuentas.

Una alternativa que se ha planteado es el diseño de un sistema de rendición de cuentas en dos vertientes. Por un lado, promover la transparencia de las instituciones de gobierno, establecer incentivos adecuados para limitar el oportunismo de los agentes políticos, aumentar la posibilidad política de los legisladores mediante la reelección inmediata, aprobada recientemente en México (febrero de 2014), mejorar los sistemas de supervisión del Ejecutivo y hacer efectivas las sanciones, en caso de incumplimiento; por el otro, que la sociedad en su conjunto se involucre en el sistema de rendición de cuentas y asuma parte del costo de su operación. Un sistema ágil y ligero de vigilancia política implica ciudadanos con poder para denunciar y detonar mecanismos legales de rendición de cuentas. La responsabilidad de los votantes va más allá de emitir su voto cada tres o seis años. Su participación para exigir cuentas es indispensable para que nuestra democracia electoral sea a la vez una democracia gobernable y que resuelva los problemas cotidianos de la población.²³

En los tiempos actuales resulta impostergable contar con mecanismos eficaces que propicien el uso honesto y eficiente de los recursos públicos, que fortalezcan la cultura de la legalidad, la

²³ Ibid. Página 54.

transparencia y la rendición de cuentas, como elementos indispensables de la Reforma del Estado.

Los estados democráticos contemporáneos experimentan una transformación radical en la división tradicional tripartita del poder. Durante las últimas décadas, tanto la cantidad de organismos independientes de rendición de cuentas, como el poder de los mismos se ha incrementado.

La Reforma del Estado en México se ha desarrollado en gran medida por medio de la creación de nuevos organismos autónomos y *cuasi-autónomos*. Durante los últimos 16 años se le ha otorgado autonomía constitucional al Instituto Federal Electoral (IFE), el cual se transforma en Instituto Nacional Electoral (INE) a través de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014; a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), al Banco de México (BM), a el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI) o como se denomine conforme a la reforma del 7 de febrero de 2014; el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL); la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECO); el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE); el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Fiscalía General de la República (Organismo constitucional autónomo en que se transforma la actual dependencia del Poder Ejecutivo denominada Procuraduría General de la República, a través de la reforma de 10 de febrero de 2014); y se han creado organismos *cuasi-autónomos* como, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT). También se ha establecido un gran número de nuevas procuradurías e instancias reguladoras de mercado, como la CONAMED (Comisión Nacional de Arbitraje Médico), PROFEPA (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente) y la Comisión Reguladora de Energía, entre otras, en una tendencia que continúa, sin que tengamos claro que la proliferación de organismos constitucionales autónomos o cuasi autónomos sea la solución a la problemática que se va presentando.

Desde el inicio del Gobierno Federal 2012-2018, encabezado por Enrique Peña Nieto, se presentó la iniciativa para transformar la Secretaría de la Función Pública en una Comisión

Nacional Anticorrupción, la cual aún se encuentra en proceso de aprobación, regulación e instrumentación. Es necesario revisar las propuestas para la reestructuración del diseño institucional en el área del combate a la corrupción en México, por ahora depositada principalmente, en la Secretaría de la Función Pública, dependiente del Poder Ejecutivo y la Auditoría Superior de la Federación, formalmente dependiente de la Cámara de Diputados.

En términos de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 2 de enero de 2013, la Secretaría de la Función Pública será sustituida por otro órgano constitucional autónomo, éste en materia de anticorrupción, reforma que pasado más de un año de su presentación, aún se encuentra pendiente su eventual aprobación en el Congreso de la Unión, para luego pasar a las Legislaturas de los Estados, por tratarse de otra reforma constitucional.

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar.

Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones referidas, la Secretaría de la Función Pública continua ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes.

Los párrafos anteriores, ambos están incluidos en el Artículo Segundo Transitorio de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mencionadas líneas arriba.

Como ya se dijo, la celebración de elecciones es una condición necesaria, más no suficiente para la rendición de cuentas, por lo que se debe complementar con reformas que incidan en el desempeño gubernamental de manera directa. Ackerman distingue cuatro tipos de reformas que se han utilizado históricamente para lograr ese fin: reformas weberianas, mercantilización, rendición de cuentas social y organismos autónomos.²⁴

²⁴ ACKERMAN, John M. (2006). *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados. México. P. 31.

- a) Reformas Weberianas: el buen gobierno se garantiza a través de una constante y cuidadosa supervisión y una organización racional de las tareas de gobierno. Un gobierno sólido y racionalmente organizado es considerado como la estrategia ideal de combate de la corrupción, el clientelismo y la “captura” del estado. Sin embargo, si los aparatos centrales administrativos no cuentan con la fuerza y la legitimidad suficientes para controlar a sus propios empleados, las otras reformas orientadas hacia la rendición de cuentas muy probablemente tendrá un horizonte de fracaso en el largo plazo.

- b) Mercantilización: la privatización de los servicios públicos y la emulación de las técnicas de gestión del sector privado por parte de los gobiernos, al introducir la llamada disciplina de mercado, están orientadas a mejorar la rendición de cuentas en la provisión de los servicios públicos. Tales reformas incorporan a la sociedad como un agregado de consumidores listos para castigar o recompensar a los proveedores de servicios en función de la efectividad que estos últimos demuestren; está basado en la protección del consumidor y en el respeto a sus elecciones.

- c) Rendición de cuentas social: el Banco Mundial ha definido la rendición de cuentas social como un enfoque que se orienta a la construcción de la rendición de cuentas con base en la participación cívica, se basa en el empoderamiento de los derechos ciudadanos. Mantiene la ventaja comparativa que el Estado posee sobre el mercado en la provisión de bienes públicos, monopolios naturales, necesidades básicas y bienes que requieren desarrollo y planeación de largo plazo; los costos de transacción se busca mantener al mínimo y trata de evitar la aparición de los efectos de inequidad que necesariamente se producen al utilizar servicios de entrega social mercantilizados, promoviendo, al mismo tiempo, la inclusión y la justicia social de forma más directa.

Dentro de la rendición de cuentas social, en México la contraloría social se formaliza como un instrumento del Programa Nacional de Solidaridad en 1991, y después de 20 años se ha extendido a numerosas dependencias; sin embargo, los resultados de su desempeño siguen sin ser evaluados, ni oficial ni independientemente.

A pesar de su falta de capacidad para documentar sus impactos, éstos programas de contraloría social promueven lo que se llama “transparencia interna”, o verter la luz social hacia el interior de la institución; sin embargo, la decisión de actuar para responder a los problemas descubiertos queda a la discreción de la gerencia, en lugar de ser un tema de debate público.

Cabe destacar que se han presentado innovaciones originadas en la sociedad civil en materia de fiscalización, de inspecciones, de instrumentos para verificar, de observatorios y de monitoreo, impulsadas en particular por los movimientos en defensa de los derechos humanos, de los derechos de la mujer y del medio ambiente.

Las estrategias civiles encaminadas a monitorear instituciones públicas y su posible integración vertical resultan sumamente relevantes, como un mecanismo de vigilancia independiente en la cadena de decisiones públicas.

La integración vertical permite a los observadores participantes determinar con precisión dónde reside la responsabilidad para la asignación de recursos y el desempeño de las instituciones.

Una de las expresiones más importantes del impacto que han tenido las diversas iniciativas civiles es precisamente el establecimiento y fortalecimiento de nuevas instancias pro-transparencia dentro del mismo Estado.

Dentro de este marco que combina lo vertical y lo horizontal, Isunza y Ackerman, han sido pioneros en elaborar una metáfora espacial que toma en cuenta instancias de poder que comparten el Estado y la sociedad, la cual denominan la rendición de cuentas transversal o diagonal.

Diversas instancias de contraloría social están diseñadas para usar la transparencia como un instrumento pro-rendición de cuentas.

- d) Organismos independientes o autónomos: el desempeño de los organismos autónomos varía ampliamente a nivel internacional. Algunos han jugado un papel central en la consolidación de la rendición de cuentas de sus respectivos países, pero otros únicamente han permitido a los gobiernos la evasión de sus responsabilidades sociales al desviar las críticas al gobierno central. Investigaciones recientes han demostrado la existencia de una relación directamente proporcional entre los niveles de efectividad e independencia de estos organismos y los niveles de cercanía e interacción de los organismos con la sociedad civil. Las llamadas rendición de cuentas horizontal y vertical no pueden disociarse fácilmente, la fortaleza de las agencias independientes gubernamentales depende de sus conexiones e interacción con toda la sociedad, pues de esa manera se potencia la noción misma de la rendición de cuentas social.

En general existen cinco tipos o categorías de organismos independientes: los de prestación de servicios públicos, los de regulación de mercado, los de fiscalización, los de combate de la corrupción y los *ombudsmen*.

En razón del tema solo haremos referencia a los que buscan combatir la corrupción: estos organismos tienen amplios poderes de investigación, tales como el acceso a cuentas bancarias, detención temporal sin mandato judicial, acceso a información gubernamental, capacidad de obligar comparencias, etc., y en ocasiones también, de sanción directa. Por lo general reciben quejas ciudadanas, pero su labor principal es investigar de oficio cualquier sospecha o evidencia de corrupción gubernamental. Estas instituciones generalmente no cuentan con autonomía plena, sino que dependen directamente de la oficina del Primer Ministro o del Presidente.

En México, de acuerdo con las reformas aprobadas en noviembre de 2013 y publicadas el 7 de febrero de 2014 en materia de transparencia y acceso a la información, se está encaminado a la creación de un órgano constitucionalmente autónomo con alcances nacionales, del cual trataremos más adelante.

La corrupción es uno de los muchos problemas que las sociedades buscan resolver mediante el incremento de la efectividad en la rendición de cuentas. Como señala Claus Offe,²⁵ en una sociedad pre-moderna, en donde los tres campos: comunidad, economía y gobierno no son arenas distintas de acción humana, la corrupción es un concepto sin sentido.

Los organismos independientes tienen una mayor obligación de construir su propia legitimidad, consolidar su solidez institucional y rendir cuentas, a través de algunas estrategias como fortalecer las entidades de *rendición de cuentas de segundo orden*, es decir, el consejo o comisión legislativa, o ambas, cuya función es observar y vigilar el desempeño del organismo, fomentar el debate interno y la descentralización estructural y aumentar la transparencia y la apertura a la participación de la sociedad. Una alianza con la sociedad robustece la posición de los organismos autónomos frente al gobierno, aumentando su fortaleza al interior del Estado.

Quienes respaldan la creación de organismos especializados en el combate de la corrupción señalan que tienen la ventaja de que centralizan y focalizan los esfuerzos del gobierno, y que se fortalecen cuando tienen el apoyo de la ciudadanía, el acceso a los medios de comunicación y de esa manera pueden legitimarse ante la sociedad civil de manera directa. Sin embargo, en los países donde se han creado, no cuentan con autonomía plena, dependen directamente del titular del Poder Ejecutivo. Esta ubicación institucional, supuestamente, les da suficiente autonomía para investigar libremente, pero también suficiente peso institucional para obligar a las otras partes del gobierno y a la sociedad a obedecer sus órdenes y solicitudes.

Los detractores de los organismos anticorrupción, por su parte, señalan que en la mayor parte de los casos donde se han creado, han sido deslegitimados al ser cuestionados en su actuación y funcionamiento, que termina por aniquilarlos o hacerlos inoperantes. En ese escenario, lo que se recomienda es que el combate a la corrupción, en lugar de concentrarse en un organismo determinado, debe desplegarse como una política pública de estado en todas las estructuras del gobierno y la administración pública.

²⁵ OFFE, Claus. Political Corruption. Conceptual and Practical Issues. En Janos Kornai y Susan Rose- Ackerman (eds), *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transición*, Nueva York, Cambridge University Press, “004, P 77. Citado en ²⁵ ACKERMAN, John M. (coord.). *Más allá del Acceso a la Información, Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. (2008). Siglo Veintiuno Editores S.A de C. V. México.

El combate a la corrupción en México se ha implementado a través de una estrategia multi-institucional: la casi extinta Secretaría de la Función Pública se ha encargado de modernizar y profesionalizar la función pública y de prevenir la corrupción y recibir quejas de la ciudadanía; la Auditoría Superior de la Federación fiscaliza el gasto gubernamental para asegurar que se cumpla con la normativa aplicable; y la Procuraduría General de la República (ahora convertida en Fiscalía General de la República, como órgano constitucional autónomo) investiga y lleva la acción penal en contra de los servidores públicos que hayan cometido algún delito; pero el inconveniente central es que ninguna de las tres instituciones ha contado con autonomía o facultades plenas. Sin embargo, con las reformas de finales de 2013, publicadas el 10 de febrero de 2014 y que se tendrán que reglamentar e instrumentar en éste último año, se transforma una de éstas instituciones, la Fiscalía General de la República con plena autonomía (en sustitución de la Procuraduría General de la República) y se creará, esperemos que sea pronto, la Comisión Nacional contra la Corrupción (en lugar de la Secretaría de la Función Pública), misma que encabezará el sistema nacional anticorrupción, en una reforma inconclusa a la que nos referiremos más adelante.

Ackerman propone un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, que debe seguir el ejemplo del sistema nacional de justicia, de justicia electoral y no-jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos; establecer un listado de criterios mínimos para la reglamentación del acceso a la información pública en los estados (el cual se está logrando con la reforma constitucional en materia de transparencia de 7 de febrero de 2014, misma que comentaremos líneas adelante) ; obligar a las entidades federativas para dar autonomía a sus órganos de fiscalización superior; dar facultades a la Auditoría Superior de la Federación para conocer de impugnaciones o quejas en contra de las entidades locales; la creación de un registro nacional de servidores públicos y proveedores sancionados; y conformar un sistema nacional integral de servicio civil de carrera para todos los ámbitos de gobierno.²⁶

²⁶ ACKERMAN, John M., *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados, México, 2006, p. 39.

En términos de Jerry L. Mashaw²⁷ los regímenes de rendición de cuentas deben ser más o menos de tres tipos: aquellos asociados con el gobierno público; aquellos que cuidan el mercado; y aquellos que habitan la esfera social no gubernamental.

Los regímenes de rendición de cuentas de gobernabilidad pública utilizan tres herramientas principales: los regímenes políticos, que operan a través de procesos electorales; los administrativos, a través de un control jerárquico de los subordinados; y los legales, a través de la aplicación de la ley a los hechos.

La transparencia tiene diversos objetivos e implica diferentes estrategias, puede estar orientada principalmente a controlar la corrupción, pero también para mejorar el desempeño gubernamental.

La fiscalización del gasto público facilita el descubrimiento de malos manejos financieros, pero para su eficacia depende de la eficiencia de los sistemas de auditoría, para determinar si el Ejecutivo está destinando los recursos públicos de acuerdo a las decisiones legislativas.

Aunque el uso de la transparencia para desincentivar la corrupción ha ocupado la mayor parte de la atención pública, una buena parte del uso indebido del gasto público no es formalmente ilegal y tiene qué ver, más bien con sesgos que favorecen a ciertos sectores, regiones o actores, o con ineficiencia o con enredos legales y políticos a favor de ciertos intereses, como fue el caso del enorme rescate bancario.

La divulgación estratégica de información focalizada limita la corrupción y tiene un impacto directo en el desempeño institucional.

El énfasis en los insumos indica cómo se ha priorizado la lucha contra la corrupción, pero al mismo tiempo la poca importancia que se le ha dado a la información que permita establecer el desempeño de las instituciones.

²⁷ MASHAW, Jerry, *Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad*. Citado por ACKERMAN, John M. (coord.), en *Más allá del acceso a la información, Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. Siglo XXI Editores, México, 2008, pp. 123, 124, 127, 131,132, 133,140, 169 y 170.

La rendición de cuentas individual es sumamente apropiada para problemas que se deben a decisiones determinadas, pero quizá sea más apropiada la búsqueda de la rendición de cuentas de tipo institucional, de tal manera que se tenga una visión sistémica, integral y estructural de las mismas

La transparencia oficial tiene dos caras, la clara y la opaca.²⁸ La “transparencia opaca” (o difusa) se refiere a formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones; o sea, información que sólo se divulga nominalmente, que no resulta confiable. La “transparencia clara”, en cambio, se refiere tanto a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos.

En ese mismo tenor tenemos dos dimensiones básicas de la rendición de cuentas, la “blanda” si no se prevén consecuencias para eventuales transgresiones, entonces las cuentas que se rinden realmente no constituyen actos de rendición de cuentas; por otra parte, la rendición de cuentas “dura”, que se refiere a la responsabilidad reforzada por la capacidad de aplicar sanciones.

De acuerdo con ésta clasificación hay tres tipos de capacidades institucionales: divulgación y acceso a la información, responsabilidad y sanciones o compensaciones.

Cuando sólo está presente la divulgación de información, la institución respectiva sólo ejercita la transparencia; cuando está presente la capacidad para aplicar sanciones y compensaciones, entonces se ejercita la rendición de cuentas y hay capacidad para exigir cambios en el comportamiento de la institución; entre ambos se sitúa la categoría intermedia que se refiere a la capacidad para exigir cambios y respuestas, la cual se plantea como un área de traslape entre los

²⁸ FOX, Jonathan, *Transparencia y Rendición de Cuentas*, Citado por ACKERMAN, John M. (coord.) en *Más allá del acceso a la información, Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI Editores, México, 2008, pp.91-96.

procesos de transparencia y los de rendición de cuentas. Las agencias con poder considerable no sólo divulgan la información existente, sino que investigan y producen información sobre el desempeño real de las instituciones. Esta capacidad para exigir respuestas permite que se construya el derecho a la rendición de cuentas en la práctica.

La transparencia clara es una forma de rendición de cuentas blanda, en la rendición de cuentas dura, se tendría que pasar de la transparencia a otros temas, como la democracia, el estado de derecho, el sistema político y la capacidad de incidencia de la sociedad civil, que es justamente lo que tratamos de demostrar en el presente trabajo.

4. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.

El sistema democrático liberal se basa en el supuesto de que los ciudadanos están conscientes de sus intereses y son capaces de satisfacerlos y defenderlos a través del voto.

Los teóricos participativos consideran el concepto liberal de la democracia como fundamentalmente imperfecto, ya que no reconoce la participación política como un valor esencial en sí mismo, necesario para el crecimiento y desarrollo pleno de todos los ciudadanos. De acuerdo con esta idea, la comunidad democrática tiene la obligación no solo de cumplir con los intereses y necesidades de bienestar social y material de los ciudadanos -aspecto en el cual se concentra la democracia participativa-, sino también de proporcionar las condiciones políticas requeridas para propiciar el máximo desarrollo posible, condiciones que brindarán a todas las personas la oportunidad de “ampliar su visión y percepción de sí mismos”.

El concepto clave de la teoría participativa, el autodesarrollo máximo, se deriva de la propuesta de que las personas ordinarias tienen la capacidad de desarrollar no sólo uno o varios “yoes” internos, sino también la posibilidad de expandir sus propios intereses hasta conformar una identificación y compromiso con el bienestar de los demás.

El objetivo del desarrollo maximizante ha sido objeto de críticas, se le considera utópico, porque requeriría para su realización de una sociedad igualitaria no dominada por valores adquisitivos, antes de poder servir válidamente como un principio motriz para la acción, no ya para ser realizada o siquiera aproximada.

El compromiso público general hacia las normas fundamentales que subyacen al proceso democrático era considerado por los teóricos democráticos clásicos como esencial para la supervivencia de la democracia. En la actualidad los científicos democráticos tienden a rechazar esta posición, por la falta de confianza en el compromiso de los grupos no elitistas con la libertad, y a la creciente conciencia de que dichos grupos son, en su mayor parte, movilizados políticamente por las élites.

Los descubrimientos empíricos de que las conductas de masas son generalmente instigadas en respuesta a las actitudes, propuestas y modos de acción de cúpulas políticas brindan un apoyo adicional a la tesis de que la preservación de las reglas del juego no depende tanto del pueblo sino de las élites.

“La democracia es el gobierno por el pueblo”, pero la supervivencia de la democracia descansa en las espaldas de las élites. Tal es la ironía de la democracia: las élites deben gobernar con sabiduría si es que el gobierno “por el pueblo” ha de sobrevivir”.²⁹

La teoría de la participación democrática se basa en el supuesto de que existe una estrecha vinculación entre participación e igualdad. Algunos teóricos liberales al pronunciarse en contra de los participacionistas, afirman que se cumple precisamente lo contrario, que la participación fomenta la desigualdad.

²⁹ DYLE Thomas y ZEIGLER Harmon, citados por BACHRACH, Peter y BOTWINICK, Aryeh, en su artículo *Análisis y reconstrucción crítica de la teoría participativa*. Com. Política social y participación ciudadana, Ideas para la cultura de la democracia. Comisión Nacional de Ideología, Subcomisión de Imagen, Información y Divulgación. Partido Revolucionario Institucional, México, 1994, p. 128.

Por añadidura, los críticos señalan que un sistema democrático verdaderamente participativo tendería a evolucionar hacia una sociedad altamente fraccionada y mediatizada compuesta de una multitud de grupos participantes, cada uno guiado por principios estrechos y egoístas.³⁰

La acción popular espontánea resulta halagadora para cualquier demócrata que se precie de serlo, pero un momento de reflexión basta para percatarse de que el pueblo inicia muy poco de lo que normalmente llamamos participación. Los actos participativos son estimulados por las élites cuando no por el gobierno mismo, y luego por los partidos, grupos de interés, agitadores y organizadores.

Las personas participan en actividades políticas cuando obtienen beneficios que, a juicio de las mismas, merece la pena de la participación. Desde el lado político, los dirigentes se valen de ciertas estrategias o formas de coerción para hacer que las personas desempeñen diferentes actividades. Ambas perspectivas son complementarias: la movilización estratégica sin motivación individual es imposible, mientras que la motivación individual sin motivación estratégica es ilógica.

La participación política puede originarse por diversas razones de tipo personal. Algunas personas se incorporan a la actividad política porque ello no representa un costo alto; otros participan debido a que reciben grandes beneficios.

La actividad política exige la utilización de los recursos, por demás escasos, de los pueblos. La participación política tiene un precio que no es sino una combinación de dinero, tiempo, destreza, conocimientos y confianza en sí mismo. El dinero facilita de manera notable el desempeño de actividades políticas. Los costos de la actividad política pueden medirse también en las oportunidades desperdiciadas.

³⁰ Ibidem, p. 129.

Para la gente con recursos limitados, la política es un lujo que raramente puede darse, en especial cuando los resultados políticos ejercen un efecto poco significativo en su propia situación económica.

Las personas instruidas tienen más oportunidades de participar en actividades políticas que las personas menos ilustradas, lo cual no implica única o exclusivamente estudios formales.

La educación proporciona destrezas que favorecen la participación política. La educación imparte información en torno a política y áreas afines, así como aproxima diversas habilidades, algunas de las cuales propician el aprendizaje político.

Quienes cuentan con una larga trayectoria de educación formal o informal suelen leer el diario, seguir las noticias y mantenerse políticamente informados.

Las personas con sentido de eficacia política desarrollan un papel más activo que las personas que no lo poseen. Por eficacia se puede entender cierto sentido de competencia en la propia capacidad para entender la política y participar en ella y que sus acciones tengan consecuencias.

Se dice que la participación es una pérdida de tiempo si no se cree que los esfuerzos invertidos influirán, aunque sea mínimamente, en los resultados políticos.

Los costos del activismo político afecta a las personas de manera diferente, de acuerdo con los recursos con que cuentan. Para los hombres y mujeres con tiempo, dinero, conocimientos, destreza y eficacia abundantes los costos son muy bajos, por lo tanto, estas personas tienden a participar más.

Las personas participan en actividades políticas porque esperan obtener algo a cambio. Las recompensas pueden adoptar muchas formas. Los participantes gozan a veces de beneficios materiales, retribuciones intangibles que pueden convertirse fácilmente en dinero, como un puesto gubernamental o una exención fiscal. Quienes desempeñan una tarea política pueden recibir también beneficios solidarios, recompensas tangibles cuyo origen se remonta a la

interacción social, como posición, trato preferencial y amistades. La participación puede así mismo rendir beneficios implícitos, recompensas intrínsecas derivadas del acto participativo mismo, como podría ser cierta sensación de satisfacción por haber contribuido a una causa noble.

Las personas que tienen un interés directo en los resultados políticos participarán de manera más activa que las personas que no poseen un interés directo.

Las personas con fuertes preferencias políticas con respecto a un resultado tienen más probabilidades de incorporarse a la política que las personas con preferencias poco marcadas.

Las personas que se identifican estrechamente con contendientes políticos tienen más probabilidades de participar en política que las personas con pocos o ninguna preferencia política.

Algunos hombres y mujeres tienen ideologías y preferencias que motivan de manera interna su participación política.

Los beneficios de la participación política atraen a diferentes personas de maneras igualmente diferentes, de acuerdo a sus intereses, preferencias, identificaciones e ideas. La gente que percibe mayores intereses en la actividad política -debido a que las políticas implantadas les afectan más, las identidades les mueven más, las opciones les resultarán más motivantes o el deber les llama más poderosamente- tienden a participar más en actividades políticas.

Las personas se encuentran inmersas en una densa red de relaciones sociales que incluyen familia, amigos, vecinos y compañeros de trabajo, y para muchos esos lazos son muy poderosos.

Las redes sociales atacan a la ignorancia racional, pues proporcionan información. Los miembros de los grupos familiares, laborales y de amistad se comunican entre sí, y al hacerlo aprenden de política.

Las redes sociales combaten la paradoja de la participación. Las personas forman parte de los grupos familiares, laborales y de amistad sobre una base regular y sostenida, y pueden identificar de inmediato a quienes participan de las actividades sociales y a quienes no lo hacen.

Las redes sociales, el agrupamiento cotidiano de amigos, familia y asociados hacen posible una acción política efectiva y coordinada.

Por otro lado, la movilización es el proceso por el que los candidatos, partidos, activistas y grupos inducen a otras personas a participar. Los dirigentes movilizan a personas directamente cuando establecen contacto personal con los ciudadanos y los estimulan a emprender acciones.

Los líderes movilizan a las personas indirectamente cuando contactan ciudadanos a través de asociados mutuos ya sean familias, amigos, vecinos o compañeros de trabajo.

Las redes sociales convierten la movilización directa en movilización indirecta. Los dirigentes políticos movilizan a los ciudadanos para la acción política a través de las redes sociales.

Para los políticos, partidos, grupos de interés y activistas, el acceso a las redes sociales reduce los costos que implica establecer contactos y multiplican los efectos de la movilización.

Al operar mediante las redes sociales, políticos, partidos, grupos de interés y activistas insertan la acción política en la cotidianidad de las relaciones humanas.

La participación ciudadana es un recurso del que se valen selectivamente los líderes en sus luchas para obtener ventajas políticas.

Las personas que pertenecen a asociaciones tienen más probabilidades de ser movilizadas e incorporadas a la actividad política, que sin esta clase de inserción social.

Los dirigentes de organizaciones, empresas y gobiernos locales son más fáciles de movilizar.

Los ricos instruidos y los partidistas son objetos de movilización más propicios que los pobres, los no instruidos y los indiferentes, lo cual explica en parte su gran potencial del activismo político.

Para que la estrategia de la movilización ciudadana pueda aplicarse exitosamente, se requiere satisfacer dos condiciones: primero las personas deben estar listas para seguir a su líder dentro de la actividad política; segundo, la participación ciudadana debe ejercer consecuencias sobre los resultados políticos.

Estas observaciones proporcionan una perspectiva más clara de cuándo ha de movilizarse a las personas y cuándo, a su vez, éstas se encuentran en la mejor disposición de participar en actividades políticas.

La gente participa más en la política cuando existen temas de interés general en la agenda política; las personas participan más en actividades políticas cuando no hay otras preocupaciones que absorban su atención; la gente participa más en actividades políticas cuando de éstas dependen decisiones fundamentales.

Es más fácil movilizar a las personas hacia la participación política cuando las peticiones llegan a la legislatura que cuando se encuentran ante la burocracia o los tribunales.

Las opciones estratégicas de los líderes políticos resultan determinantes para movilizar a los ciudadanos y, por ende, para discernir cuál es el momento más adecuado para iniciar la movilización.

Candidatos, partidos, grupos de interés y activistas movilizan a las personas cuando sus esfuerzos ofrecen las mejores posibilidades de fructificar en resultados favorables, o bien, cuando las distracciones son pocas. Lo mismo si las resoluciones son inminentes, si las decisiones son impugnadas y también si los encargados de decidir dependen de la evaluación de la ciudadanía.

La participación política emana de la interacción de ciudadanos y personas encargadas de la movilización. Son pocas las personas que participan espontáneamente en actividades políticas, la participación se da cuando grupos, partidos políticos y activistas persuaden a los ciudadanos de que tomen parte. Las características personales -recursos, retribuciones, intereses y beneficios por incorporarse a actividades políticas- definen la predisposición de cada persona hacia la participación política.

Al movilizar a los ciudadanos hacia la acción política, los dirigentes políticos sólo buscan su propio beneficio. Sus alternativas estratégicas infunden una lógica política singular a la participación política. A través de la movilización de ambos tipos -contacto directo y contacto indirecto a través de redes sociales- brindan información que los ciudadanos no recibirán por otros medios.

La política no es una prioridad para la mayoría de las personas. Estas participan en actividades políticas por una multitud de razones, pero la movilización hace que la participación ciudadana se disemine y adquiera mayor trascendencia.

Otro concepto o idea de gran importancia para entender la participación social es el de sociedad civil, que para algunos se concibe como el ámbito de una vida social organizada voluntaria, autogeneradora, autosuficiente, autónoma respecto del estado y regida por un orden legal o conjunto de reglas de aceptación general. Se distingue de la “sociedad” en general en que moviliza a ciudadanos que actúan colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes, formular demandas al Estado y tener de su lado a funcionarios públicos. La sociedad civil es una entidad intermedia, ubicada entre la esfera privada y el Estado, de ahí que excluya la vida individual y familiar, las actividades grupales de tipo introspectivo (p. ej., con fines de recreación, entretenimiento o espiritualidad), las actividades lucrativas de ciertas organizaciones de negocios y todo esfuerzo político por asumir el control del Estado.

La sociedad civil comprende un vasto conjunto de organizaciones, tanto formales como informales. Se incluyen aquí grupos económicos, culturales, informativos y educativos, de interés, de desarrollo, de orientación, cívicos, etc.

La sociedad civil abarca “el mercado ideológico” y el libre flujo de información e ideas. Esto comprende no solo a los medios masivos de comunicación independientes, sino también a instituciones que pertenecen al área más general y autónoma de la actividad cultural e intelectual: universidades, empresas, teatros, compañías productoras de filmes y redes de actividades artísticas.

Las organizaciones de la sociedad civil se distinguen de otros grupos sociales en más de un sentido. Primero, persigue fines más públicos que privados. Segundo, la sociedad civil se relaciona con el Estado de diversas maneras y sus objetivos no consisten en alcanzar el poder formal. El tercer rasgo distintivo es que la sociedad civil comprende también el pluralismo y la diversidad. Un cuarto aspecto, la parcialidad, lo cual significa que ningún grupo de la sociedad civil intenta actuar en nombre de los intereses de una persona o la comunidad en su conjunto.

Las funciones democráticas de la sociedad civil:³¹

1. Proporcionar las bases para la limitación del poder estatal, y de ahí para el control del Estado por la sociedad y para las instituciones políticas democráticas, como el medio más adecuado de ejercer dicho control.
2. Una vida asociativa plena completa el papel de los partidos, estimulando la participación política, incrementando la eficiencia y habilidades políticas de los ciudadanos democráticos y promoviendo cierta apreciación de las obligaciones y derechos de la ciudadanía democrática.

³¹ DIAMOND, Larry, *Repensando en la sociedad civil*, Com. Política social y participación ciudadana, Ideas para la cultura de la democracia. Comisión Nacional de Ideología, Subcomisión de Imagen, Información y Divulgación. Partido Revolucionario Institucional, México, 1994. Pp. 265-270.

3. La sociedad civil puede ser también una importantísima arena para el desarrollo de atributos democráticos, como tolerancia, moderación, disposición para comprometerse y respeto para los puntos de vista divergentes.
4. La sociedad civil puede favorecer la democracia abriendo canales diferentes a los partidos políticos para la articulación, agregación y representación de intereses.
5. Una sociedad civil pluralista, particularmente en una economía relativamente desarrollada, tenderá a generar una amplia gama de intereses que pueden converger y, por ende, mitigar las principales polaridades del conflicto político.
6. La sociedad civil democrática recluta y capacita a nuevos líderes políticos.
7. Muchas organizaciones cívicas se proponen explícitamente contribuir a la construcción democrática, y no sólo capacitar a líderes potenciales.
8. Una sociedad civil vigorosa disemina información para todos los sectores, colaborando así con los ciudadanos en la persecución y defensa colectivas de sus intereses y valores.
9. “Libertad de asociación”, escribía Tocqueville “después de haber agitado a la sociedad por algún tiempo... termina por fortalecer al estado”.

Características de una sociedad civil democrática:³²

1. Objetivos y métodos que poseen los grupos de la sociedad civil.
2. Grado de institucionalización organizativa.

³² Ibidem, pp. 270-272.

3. El carácter internamente democrático de la sociedad civil determina el grado al que puede introducir a los participantes a formas de conductas democráticas o antidemocráticas.
4. Cuanto más pluralista pueda tornarse una sociedad civil sin fragmentarse, tanto más democracia podrá desarrollarse.
5. La sociedad civil sirve mejor a la democracia cuando manifiesta diversidad, brindando a los individuos la oportunidad de participar en múltiples asociaciones y redes informales en diversos niveles de la sociedad.

Las asociaciones y medios de comunicación pueden desempeñar sus papeles de construcción democrática sólo cuando gozan al menos de cierta autonomía respecto del Estado en cuanto a financiamiento, operaciones y posición legal.

Un bajo nivel de desarrollo económico o la ausencia de una economía de mercado dinámica, incrementa el peligro de que el corporativismo ahogue a la sociedad civil, aún bajo un marco formalmente democrático, pues se cuentan con menos recursos autónomos y menos intereses organizados en la sociedad.

La necesidad de imponer límites a la autonomía es una segunda advertencia, pues de no ser así se generan tensiones significativas en el desarrollo democrático. Una sociedad civil hiperactiva, confrontativa e implacable puede abrumar a un Estado débil.

La protesta peligrosa y hasta alineada contra un Estado decadente y abusivo puede generar lo que se denomina “déficit cívico”.³³ Tal déficit cívico apunta a una tercera advertencia con respecto al valor positivo de la sociedad civil para la democracia, pues debe adoptarse una actitud vigilante pero respetuosa ante la presencia del Estado.

³³ MONGA, Celestin, *Civil society and democratization in francophone África*. (ensayo sustentado en la Universidad de Harvard), sin publicar, Estados Unidos de América, 1994.

La cuarta advertencia se relaciona con el papel de la política. Los grupos de intereses no pueden sustituir a los partidos políticos con bases de apoyo popular relativamente perdurables.

Quizá el factor más importante y urgente de la consolidación democrática no es la sociedad civil, sin la institucionalización política. La consolidación es el proceso por el que la democracia adquiere una profunda y amplia legitimidad entre sus ciudadanos, al punto que se torna muy difícil disolverla.

Se requieren instituciones políticas vigorosas para llevar a cabo reformas bajo condiciones democráticas, con poderes fuertes y bien estructurados.

La sociedad civil puede y debe desempeñar un papel significativo en la construcción y consolidación de la democracia. Cuanto más activa, pluralista, dotada, institucionalizada y democrática se muestre la sociedad civil, y cuanto más eficientemente logre equilibrar las tensiones en sus relaciones con el Estado -entre autonomía y cooperación, vigilancia y lealtad, escepticismo y confianza, agresividad y civilidad- tanto mejores serán las probabilidades de que la democracia se imponga y perdure.

La reactivación de la sociedad civil expresa el impacto de las nuevas condiciones de inserción de América Latina en la economía mundial y la reconfiguración de las relaciones de poder. Sobre todo, las aspiraciones a la autonomía de un marco amplio de actores convencionales del sistema político. Mezcla de virtud y necesidad, el abandono de las funciones distributivas del Estado, o mejor dicho, su reorientación hacia los grupos dominantes es decir, el “adelgazamiento” socialmente sesgado del Estado deja sin protección institucional a las clases populares y las obliga a buscar nuevas modalidades de expresión colectiva y de búsqueda de soluciones a sus problemas.³⁴

La activación de la sociedad civil impulsada por los movimientos sociales implica una ampliación del concepto de ciudadanía, dotándolo de una dimensión social. Las demandas de

³⁴ M. VILAS, Carlos, *La hora de la sociedad civil*, Com. Política social y participación ciudadana, Ideas para la cultura de la democracia. Comisión Nacional de Ideología, Subcomisión de Imagen, Información y Divulgación. Partido Revolucionario Institucional, México, 1994, p.289.

participación política se articulan a las demandas de participación social, dentro de un contexto democrático. Sin democracia no puede haber ciudadanía.

El concepto ciudadanía es complejo, fundado en una serie de derechos establecidos históricamente, pactados socialmente y pautados legalmente.

La ciudadanía en los años noventa del siglo XX, adquirió centralidad en el debate público internacional, como una respuesta a los grandes cambios que experimentaba el orden político mundial: la caída del socialismo real, el neoliberalismo como una de las nuevas formas de la globalización y la consiguiente reducción de los derechos sociales y el aumento de la desigualdad, “la tercera ola de la democracia” y las nuevas migraciones masivas, en términos de Samuel P. Huntington, son algunos de ellos.

La democracia no es un concepto con un significado unívoco. Puede entenderse a la democracia desde una perspectiva minimalista, como la capacidad de los habitantes de un país para elegir a sus gobernantes; pero esta definición ha sido cuestionada desde hace muchos años y continuamente se agregan elementos cada vez más exigentes a una definición más amplia. De hecho, el amplísimo estudio que en 2004 organizó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que lleva por título “La democracia en América Latina”, es un alegato a favor de una democracia que trascienda el espacio meramente electoral y un análisis crítico de la ciudadanía fragmentaria y parcial que caracteriza a nuestros países. En suma, los dos elementos de esta ecuación: la ciudadanía y la democracia, están constituidos por conceptos polémicos que se prestan a distintas definiciones, cada una de las cuales tiene a su vez diferentes consecuencias políticas.³⁵

La ciudadanía y la democracia implican no solo la existencia de derechos, sino también de obligaciones, y esto exige que las instituciones del Estado funcionen de una determinada manera, como componentes de un estado social y democrático de derecho.

³⁵ OLVERA, J. Alberto, *Ciudadanía y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral, núm. 27, México, 2008, p. 11.

En México el interés por la ciudadanía ha estado ligado al proceso de construcción de la democracia electoral.

Hace ya más de 30 años que el discurso de la ciudadanía está en boga no sólo en América Latina y en México, sino en el mundo.

Son 30 años de transiciones donde la construcción ciudadana ha sido un elemento central constitutivo del proceso de democratización.³⁶

Del principio de fusión entre ciudadanos, Estado y economía que el socialismo postulaba, emergió la necesidad de reconsiderar que los derechos de los ciudadanos son un elemento central que permite pensar de una manera nueva tanto la democracia como la justicia.

También debemos considerar los efectos de la globalización y uno de sus elementos constitutivos: la migración masiva. Este nuevo fenómeno de fines del siglo XX e inicios del XXI plantea retos enormes y no considerados en el concepto de ciudadanía, tradicionalmente asociado con el de nación y nacionalidad.

Por su parte, el movimiento feminista ha demostrado que el concepto de ciudadanía ha sido históricamente excluyente. Los movimientos juveniles han planteado en diversos países el problema de la exclusión de los jóvenes de la vida público-política. Los movimientos ecologistas han expuesto la necesidad de reconsiderar las relaciones entre los humanos y la naturaleza y la posibilidad de exigir un derecho a un medio ambiente sano.

Estos movimientos sociales han traído a la agenda pública el hecho de que el tema de la ciudadanía ya no pueda acotarse a los temas y sujetos clásicos, y que debe reconocer nuevas generaciones de derechos.

³⁶ DAGNINO, Evelina, *Mecanings of Citizenship in Latin America*, Sussex, Institute of Development Studies, Working Paper, sin publicar, 2005, p. 258.

Otras de las dimensiones de la globalización ha sido el creciente protagonismo de entidades internacionales y agencias multilaterales que, como parte de sus labores, bajo el amparo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), han constituido foros de discusión de los que han emanado desde hace décadas, convenios, acuerdos y resoluciones, muchos de los cuales han sido ratificados por la mayoría de las naciones del orbe, que defienden, protegen y promueven los derechos humanos y constituyen un estándar internacional de derechos.³⁷

El concepto de ciudadanía se ha desarrollado en dos vertientes principales: la de la sociología política, en estrecho diálogo con la sociología histórica, y la de la filosofía política.

La sociología se pregunta por el origen histórico del estatuto de ciudadanía, por su evolución y desarrollo, y por el contenido de derechos que constituyen la ciudadanía, y ubica estos procesos como parte de una larga etapa histórica en la que las relaciones entre los individuos y el Estado se han ido redefiniendo. La filosofía política se cuestiona sobre el carácter y el sentido de la ciudadanía, sobre el significado de ser ciudadano, sobre las relaciones que debe haber entre los individuos y Estado, y sobre las relaciones entre ciudadanía y democracia.³⁸

Respecto de los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, el sociólogo inglés T.H. Marshall, cuyo ensayo *Ciudadanía y clase social* (edición original en 1950) constituye el origen contemporáneo del campo de conocimiento de la ciudadanía, sostiene que la misma es aquél estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, siendo sus beneficiarios iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica. Los derechos de la ciudadanía se han desarrollado históricamente en tres dimensiones sucesivas: la civil, la política y la social. Los derechos civiles protegen la seguridad del ciudadano y le permiten ser autónomo respecto del Estado. Los derechos políticos se refieren a la capacidad de estos sujetos para elegir a quienes han de gobernarlos, y los derechos sociales garantizan las condiciones mínimas de supervivencia y dignidad para todos los miembros de una comunidad en condiciones de igualdad.

³⁷ OLVERA, J. Alberto, *Ciudadanía y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral, núm. 27, México, 2008, p. 16.

³⁸ Idem. p. 17

Marshall usa el caso inglés para explicar la construcción progresiva de la ciudadanía, empezando por el temprano reconocimiento de los derechos civiles. El largo proceso de ampliación de los derechos políticos se combina con la construcción del concepto de derechos sociales y su ampliación en Europa Occidental desde fines del siglo XIX, pero especialmente después de la segunda guerra mundial.

Tanto conceptual como fácticamente los derechos se desarrollaron primero en el campo civil, después en el campo político y finalmente en el campo social.

Es en Europa Occidental la región del mundo donde los derechos sociales están ampliamente desarrollados, y donde hay una correlación casi directa entre la estabilización e institucionalización de los derechos sociales y el ascenso de un tipo de régimen político: la socialdemocracia.

La copia o imitación constitucional que se hace en América Latina ignora las realidades históricas nacionales, que no se corresponden con aquellas para las cuales estas normas fueron escritas.³⁹

Charles Tilly demuestra en su estudio de orden histórico sobre la construcción de la ciudadanía que en efecto puede observarse una correlación entre derechos y presiones desde abajo. Cuando los derechos son concedidos desde arriba, la capacidad de aplicación segmentada, particularista o selectiva de los derechos aumenta. La experiencia histórica demuestra que los derechos, cuando no son el resultado de grandes luchas sociales, pueden ser aceptados pero no implantados, o no aplicados adecuadamente. Esto es válido incluso para los países desarrollados.⁴⁰

El discurso de la ciudadanía no implica de ninguna manera que los derechos hoy en día aceptados universalmente sean en efecto aplicados a toda la población.

³⁹ AVRITZER, Leonardo, *Modelos de sociedad civil: un análisis de la especificidad del modelo brasileño*, en OLVERA, Alberto (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, citado por Olvera J. Alberto Ciudadanía y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Número 27, IFE, México, 2008, p. 25.

⁴⁰ TILLY, Charles, *Citizenship, Identity and Social History, International Review of Social History Supplements*, New York, 1996, citado por Olvera, J. Alberto op. cit. p. 25 y 26.

Nancy Thede ha expresado (citada por Tilly): “los ciudadanos son, desde un punto de vista histórico, los miembros de aquellos grupos dentro de la sociedad cuyas exigencias en cuanto a derechos quedaron reconocidas e institucionalizadas en los sistemas políticos y jurídicos. Desde esta perspectiva, los grupos excluidos son aquellos cuyos derechos (...) articulados por ellos mismos, no forman parte del consenso social que sustenta y define el sistema político, por lo tanto, el motor del gran cambio democrático viene de estos grupos no reconocidos”.

Se ha hablado de derechos y obligaciones pasivos y activos. Los derechos pasivos se refieren a aquellos que están en la ley y cuya aplicación opera como concesión del Estado. Los derechos activos son aquellos que implican la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Los más importantes son los políticos, pero la acción puede extenderse a otros campos, sobre todo a la parte activa de los derechos de la ciudadanía, que son los vinculados a la práctica de la democracia.

Surge una diferencia entre un concepto de ciudadanía basado en el estatuto legal de los individuos y otro en las prácticas reales, por lo que podría evaluarse desde dos perspectivas diferentes: la formal, sustentada en los derechos formales, y la real, basada en la práctica social y política efectiva. Sin embargo, un equilibrio de enfoques parece ser la vía más adecuada.

La comisión encargada del *diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*,⁴¹ en el campo de los derechos civiles, ha determinado cuatro componentes básicos: el derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal; la igualdad legal y la protección contra la discriminación (conceptos en donde se han incluido derechos de los indígenas, de las mujeres, de los trabajadores y de los menores); la administración de justicia, donde se estudian los recursos destinados al sistema de justicia y las garantías de debido proceso, y la libertad de prensa y el derecho a la información, que condensan la libertad de expresión. El diagnóstico añade los derechos de reunión y asociación, y las libertades de pensamiento, de conciencia y de religión como parte esencial de los derechos civiles.

⁴¹ Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México Introducción y Capítulo I, México, 2003, citado por Olvera J. Alberto op. cit. p.30-33.

En el campo de los derechos políticos, el informe creó varios indicadores de evaluación: a) el índice de democracia electoral, compuesto de las variables derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electos, b) el porcentaje de participación electoral; c) el grado de competencia electoral y la forma de selección de candidatos, d) las formas de representación electoral, con especial atención a la representación de minorías.

El informe reconoce que la efectividad de los derechos políticos depende de la capacidad de los ciudadanos para obligar al Estado a rendir cuentas de sus actos, controlar la gestión de los funcionarios públicos y escuchar la opinión y las propuestas de los mismos en materia de políticas públicas. Estos últimos criterios incorporan una nueva generación de exigencias democráticas, especialmente la rendición de cuentas, que no en todos los países han sido estatuidos legalmente.

El diagnóstico considera también el derecho al voto en el extranjero y los derechos de petición y consulta, así como las leyes relativas al referéndum, plebiscito e iniciativa popular, o sea los mecanismos de democracia directa. Sin embargo, estos mecanismos son aún muy débiles y no dejan de tener cierta ambigüedad desde una perspectiva democrática, pues son manipulables.

En el campo de los derechos sociales, el informe reconoce que las bases legales en las constituciones y legislaciones secundarias de estos derechos no son muy claras y que los instrumentos internacionales que los desarrollan son aún relativamente débiles y vagos. Pero dos dimensiones fundamentales son establecidas: a) las necesidades básicas: salud y educación; y b) la integración social: empleo, pobreza y desigualdad.

Las políticas sociales contra la pobreza no están definidas en términos de derechos sociales, sino focalizadas y como prácticas públicas de asistencia social. Por su parte, el diagnóstico hace una amplia consideración de los DESC (Derechos Económicos, Sociales y Culturales), incluyendo los que denomina los *derechos humanos laborales*, y los *derechos a un nivel de vida adecuado; al disfrute del nivel más alto de salud física, mental y social; a la vivienda; a la alimentación; a la educación; a un medio ambiente sano, y los llamados derechos culturales*. Además se

presentan informes especiales sobre los derechos humanos de las mujeres, de los pueblos indígenas y de los grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación.

El diagnóstico mezcla así derechos sociales más o menos estatuidos y otros que son aún no muy claros. Los derechos no son iguales; los civiles son los mejor y más claramente establecidos desde el punto de vista conceptual y legal, desarrollan ante todo los principios liberales: la libertad y la seguridad de los individuos; las garantías de respeto y defensa frente a otros individuos y frente al propio Estado, todo ello garantizado por instituciones especializadas del propio Estado. Los derechos políticos son precarios en la práctica. Los derechos sociales aún están poco fundamentados teórica y legalmente y su verdadera institucionalización se produce a través de los llamados “regímenes de bienestar”.

El informe advierte que:

“... estos derechos -políticos, civiles y sociales- pueden ser analíticamente separables pero en la práctica se presuponen los unos a los otros, y usualmente avances en cualquiera de ellos hace posible que otros derechos puedan moverse en la misma dirección. Los avances en derechos civiles, o en derechos sociales, o en derechos políticos, son valiosos per se y también porque son resortes para la conquista de otros derechos”.

En años recientes se ha abierto una nueva perspectiva desde la cual abordar el tema de la ciudadanía: la diferencia. Defensores de pueblos indígenas y de minorías nacionales, así como feministas y homosexuales, han hecho notar que la idea de igualdad ciudadana hizo caso omiso de las desigualdades de reconocimiento y de acceso a la justicia que la diferencia implica.

La filósofa Iris Marion Young extendió el concepto de diferencia para que a través de él se hicieran visibles las condiciones de opresión de los grupos sociales que por razones de género, clase, raza, religión, preferencia sexual o nacionalidad la padecen.⁴² La consecuencia práctica de tal reconocimiento sería una “ciudadanía diferenciada”, es decir un conjunto de políticas

⁴² MARION, Young Iris, *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

públicas orientadas a compensar esas desventajas en el acceso a derechos sobre todo a través de acciones afirmativas y la creación de derechos especiales.

Una crítica radical a este planteamiento señaló que la idea de ciudadanía diferenciada viola los principios liberales clásicos (igualdad de ciudadanos y neutralidad del Estado), e introduce un factor de arbitrariedad al ser difícil establecer los criterios de determinación de quiénes son los oprimidos.

En la arena pública internacional ha adquirido mucha visibilidad en la última década la “ciudadanía multicultural”, concepto desarrollado por el filósofo canadiense Will Kymlicka, que ha sostenido que es posible, legítimo y necesario complementar los derechos humanos tradicionales con los derechos de las minorías. Hay dos tipos principales de esos grupos: los pueblos indígenas, cuyo reclamo principal y, por lo tanto, especial, consiste en el autogobierno; y las comunidades étnicas que han emigrado a terceros países y desean conservar su identidad cultural, reclamando derechos multiculturales.⁴³

Kymlicka sostiene que el problema fundamental es la definición de los límites de los mismos. Los derechos de grupo deben estar limitados por los derechos individuales de sus miembros.

En América Latina hay una larga tradición de debate sobre los derechos de los pueblos indígenas. En general, ha habido una tendencia favorable a la preservación de las tradiciones vía el reconocimiento jurídico de los “usos y costumbres” indígenas y la legalización del autogobierno.

Una de las vías de construcción de ciudadanía en la región han sido las luchas por el reconocimiento de las diferencias. La vitalidad de los movimientos feminista e indígena en casi todos los países, de los negros en Brasil y Colombia, de los homosexuales en varios países y por la tolerancia a la diversidad religiosa.

⁴³ KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural, una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Paidós Barcelona, 1996, citado por Olvera, Alberto J., *Ciudadanía y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Numero 27 IFE, México, 2008, págs. 34 y 35.

Desde fines de los años setenta del siglo pasado y fundamentalmente a lo largo de los años ochenta, dos corrientes principales han mantenido un conocido debate sobre la primacía del individuo o de la comunidad al momento de pensar en la ciudadanía.

Por un lado los defensores del liberalismo clásico, de otro los llamados comunitaristas, es posible agregar una tercera corriente de los defensores de la sociedad civil, quienes a través del énfasis en la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos han desarrollado el republicanismo contemporáneo.

El republicanismo moderno, cuyos orígenes pueden ser rastreados hasta la Grecia antigua, ha tenido su principal sostén en Hannah Arendt, para quien la ciudadanía es vista como el proceso de liberación activa sobre proyecciones identitarias competitivas, cuyo valor reside en la posibilidad de establecer formas de identidad colectiva que pueden ser reconocidas, probadas y transformadas en una forma discursiva y democrática.

Esta versión republicana admite otra vertiente de interpretación, una teoría de la sociedad civil. Esta densa red solidaria constituiría tanto la autoprotección de los individuos modernos como su vía específica para generar identidades colectivas. Los actores de la sociedad civil tienen que actuar en el espacio público, en el que debaten sus diferentes y plurales interpretaciones de lo correcto y lo justo, y al definir esos estándares tienen la necesidad de actuar políticamente.

La versión liberal percibe a un Estado mínimo como complemento de una maximización de la libertad de los sujetos; la vertiente comunitaria piensa que la identidad, la virtud y las decisiones se construyen desde el campo de lo social y no desde lo estatal; el republicanismo radical, al plantear la democracia directa virtualmente anula la democracia representativa, pero la versión de la sociedad civil abre espacio para pensar la complementación entre la democracia representativa y la democracia participativa.

El vínculo entre ciudadanía y democracia pasa por el Estado, pero también nos hemos de referir al concepto de nación, por lo que no podemos hablar de dos conceptos aislados de ciudadanía y

democracia, sino al conjunto conceptual que explica derechos, prácticas e instituciones y la percepción que los ciudadanos tienen de esos procesos complejos.

Una profunda insatisfacción se ha extendido en América Latina con los resultados de nuestras pobres e incipientes democracias en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política.

El índice de apoyo a la democracia es bajo en toda la región, debido a la insatisfacción con la pobreza y la percepción de ineficiencia y corrupción del gobierno.

En “La democracia en América Latina”, O’Donnell hace una crítica pertinente a las teorías convencionales de la democracia, ya que la igualdad de la democracia política ignora los clivajes sociales, incluyendo sus desigualdades.

Para trascender esta forma de entender la democracia, dice O’Donnell, es necesario introducir en el análisis el estudio diferenciado del Estado, de la nación, del régimen político y del gobierno, especialmente de la “democraticidad del Estado”, es decir, el grado en que los componentes (aparato burocrático, sistema legal y discurso y prácticas de construcción de identidad colectiva nacional) en verdad promueven el estatus de la ciudadanía.

O’Donnell propone que sólo una ciudadanía integral (es decir, el acceso pleno a los derechos civiles, políticos y sociales) puede garantizar la existencia de una verdadera democracia. Mientras el acceso o disfrute de los derechos sea parcial o no exista para sectores amplios de la población la democracia electoral será precaria y manipulable.

Una “ciudadanía integral” sólo puede entenderse como un proceso de construcción que implica una acción social desde abajo y una capacidad de articulación y respuesta desde arriba, y por tanto como un proceso de “democratización de la democracia”.

“... los derechos políticos de la democracia... deberían ser usados para conquistar otros derechos. Eso fue lo que los movimientos feministas y de otras minorías han hecho en el

Noroeste: usar los derechos políticos como base para luchar por derechos civiles y sociales. Esta estrategia no ha sido en absoluto lineal. Mas bien, ha consistido en un largo movimiento de idas y vueltas, desde y hacia los derechos políticos, los sociales y civiles. Esta es una dialéctica de *empowerment* en una esfera de derechos empujando conquistas en otras”.⁴⁴

Desde “...las teorías contemporáneas de la democracia participativa, de la democracia deliberativa, de la sociedad civil y de los movimientos sociales, emergen desde hace años una serie de críticas a las democracias realmente existentes, incluidas las latinoamericanas, y de aquí surgen también nuevas formas de pensar la agencia en la lucha por la democracia, la estructura o diseño de un régimen democrático y el tipo de derechos y de ciudadanía necesarios a un proyecto democrático que no sólo pide el cumplimiento cabal de las promesas del estado democrático de derecho, como lo hace el Informe, sino que plantea cambios radicales en la forma de pensar y ejercer la política, esto es, el poder, la representación y la participación de la sociedad”.⁴⁵

Las recientes teorías de la democracia participativa, de la sociedad civil y del espacio público no han logrado construir una propuesta teórica integral de la ciudadanía, pero han avanzado un trecho importante en términos de una ciudadanía activa que no sólo espera que el Estado por fin respete e implemente los derechos universales de ciudadanía, sino que lucha por ellos, coopera con el Estado, se enfrenta políticamente con él, hace valer sus argumentos en el espacio público y busca construir alianzas con la sociedad política en la promoción de un proyecto democrático.

5. LAS REFORMAS DE 2007 Y 2008 EN MATERIA DE TRASPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS Y SU IMPACTO EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS DE MÉXICO.

⁴⁴ O'DONNELL, Guillermo y VARGAS, Jorge Munck (coords.), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires, 2004.

⁴⁵ DAGNINO, Evelina y OLVERA, J. Alberto y Panfichi (eds.) Aldo, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE-CIESAS-UV, México, 2006, p.23.

En general éstas reformas, que apuntan hacia el fortalecimiento de la estructura institucional para la rendición de cuentas, se distinguen por tener tres debilidades: un desfase entre el desarrollo institucional del nivel federal y el de las entidades federativas, los organismos a cargo de implementar las nuevas políticas no tienen suficiente autonomía, y estos mismos organismos mantienen algunos problemas de desempeño institucional.

El centralismo y el presidencialismo que caracterizaron al régimen pre-democrático en México tuvieron como respuesta una agenda de rendición de cuentas dirigida casi exclusivamente a imponer restricciones al Ejecutivo Federal desde el Congreso. La eliminación de la partida secreta, la creación de la Auditoría Superior de la Federación, las leyes de transparencia, la instauración del servicio profesional de carrera y otras normas se encaminaron en ese sentido. El poder y los recursos que el Presidente de la República perdía se trasladaban al Congreso, a los partidos, y de manera creciente, a los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, en los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios hay un déficit serio de rendición de cuentas.

Se dijo que a partir de las reformas constitucionales en materia de transparencia y rendición de cuentas de 2007 y 2008, se habían sentado las bases para construir un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas. La mudanza en los centros de poder, la descentralización y la democratización no estuvo acompañada de cambios paralelos en la arquitectura de la rendición de cuentas, a pesar de que la competencia política y la alternancia llegaron antes a los municipios y a los estados que a la Federación; sus mecanismos de rendición de cuentas se quedaron rezagados en comparación con los mecanismos que operan a nivel federal.⁴⁶

Estos rezagos en materia de rendición de cuentas tienen consecuencias graves en varios rubros, como la desconfianza generalizada hacia los gobiernos, los gobernantes y las instituciones, que afecta su efectividad y disminuye la legitimidad del régimen democrático. Si los ciudadanos no

⁴⁶ CEJUDO, Guillermo M., *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, Cultura de la rendición de cuentas, Cámara de Diputados LX Legislatura, núm. 12, México, 2009, páginas 10-15.

pueden exigir que sus gobernantes rindan cuentas, entonces su relación con los gobiernos será inevitablemente de desconfianza y apatía.

La rendición de cuentas es hoy uno de los grandes pendientes de los gobiernos estatales y municipales, a lo que se le agregan situaciones concretas que impiden modificar dicha situación, como la ausencia de incentivos políticos en aquellos estados donde la competencia sigue siendo limitada y, por tanto, la efectividad de la oposición para erigirse en vigilante del gobierno es reducida; la falta de capacidades institucionales en estados donde el Congreso y el Poder Judicial podrían convertirse en contrapesos efectivos, además de los controles para éstos mismos poderes, e intervenciones deliberadas de los gobernadores por restringir la autonomía de los órganos garantes, son algunas que impiden o limitan el incipiente sistema de rendición de cuentas.

Los gobiernos estatales y municipales suelen ser percibidos como poco transparentes, proclives al clientelismo y al dispendio, poco eficaces en la ejecución de sus políticas públicas y reticentes a la vigilancia ciudadana.

Los incentivos que los gobernante tiene para crear mecanismos de rendición de cuentas efectivos son pocos, ya que cada paso hacia ese cometido es, a la vez, un paso hacia la menor discrecionalidad que tienen. Sin presiones externas, de organizaciones sociales, de grupos políticos o influencia federal, es poco probable que un gobierno por sí solo se ponga restricciones.

La vía que se ha seguido en México es que desde la Constitución federal se han establecido estándares obligatorios para todas las entidades federativas, que se deberán plasmar en la legislación estatal y aplicar en las instituciones de cada entidad, y por las que se definiendo la construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en los ámbitos locales de la república mexicana. La reforma constitucional en materia de transparencia de 2014 es un paso más en ese cometido, así como la reforma anticorrupción que se encuentra en proceso en el Congreso de la Unión.

La Constitución federal define desde mayo de 2008, obligaciones en varios temas asociados a la rendición de cuentas, como la transparencia y acceso a la información, archivos, evaluación de políticas, indicadores de gestión, fiscalización de los recursos públicos, procesos presupuestales y contabilidad gubernamental. Se trata de un conjunto de instituciones y procesos cuya interacción puede dar lugar a un régimen coherente, en el que el funcionamiento de cada parte dependa e incida en la operación de las demás. Son las reformas constitucionales en materia de transparencia (artículo 6 en 2007) y rendición de cuentas (artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134, todos de la Constitución Federal, en 2008).

El texto del artículo 6º constitucional impone el principio de máxima publicidad a toda la información gubernamental, en cualquier ámbito de gobierno, por lo que se debió actualizar el marco legal federal y de las entidades federativas, para volver exigible el derecho a la información y contar con organismos garantes con los recursos y la suficiente autonomía para enfrentar cualquier organización pública renuente a cumplir con sus obligaciones de transparencia.

El mismo artículo establece la obligación constitucional de mantener archivos administrativos actualizados, así como el diseño y difusión de indicadores de gestión, que permitan monitorear, medir y valorar las labores gubernamentales, que vaya más allá del control legal y presupuestal y que se aproxime a la gestión por resultados. El mismo dispositivo se refiere a la obligación de hacer pública la información sobre el ejercicio de los recursos públicos, sobre la forma en que cada gobierno obtiene, procesa y gasta los recursos, pero además establecer mecanismos para garantizar que esa información sea oportuna y confiable.

El segundo paquete de las reformas referidas, publicadas el 7 de mayo de 2008, estuvo orientado al gasto público e incluye disposiciones sobre presupuesto, contabilidad gubernamental, fiscalización y evaluación del gasto público.

Es obligación ahora la homogenización o armonización de los sistemas de contabilidad gubernamental (Artículo 73, fracción XVIII), que permitan comparar los documentos contables de varios gobiernos, para asegurar que la información de un gobierno tiene el mismo significado

que la de los demás, que permita las evaluaciones y auditorías, la explicación del ejercicio del gasto y de su eficiencia y eficacia, la calidad del gasto público y la relación costo-beneficio de las políticas públicas y programas de gobierno, que garantice la información oportuna y suficiente, para desprender de ella los datos necesarios para la toma de decisiones y para la evaluación y control de gestión y de política pública.

El artículo 134 constitucional, dentro de la reforma referida, contempla algunos elementos de un sistema de evaluación gubernamental, introduciendo la obligación del presupuesto por resultados, señalando que los recursos federales serán evaluados con base en indicadores estratégicos y de gestión, y será realizado por un órgano técnico que deberán crear la federación y las entidades federativas. Pero ni una ni las otras lo han hecho.

Las reformas al artículo 79 constitucional están encaminadas a perfeccionar los sistemas y los procesos de fiscalización, estableciendo los principios y ampliando las facultades de la Auditoría Superior de Federación, además de agilizar el proceso de fiscalización de la cuenta pública federal.

Las modificaciones efectuadas a los artículos 116 y 122 de la Constitución federal establecen la obligación de que los legislativos locales doten de autonomía técnica y de gestión a las entidades de fiscalización de cada estado y del Distrito Federal, para ejercer sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna.

Se trató de un cambio que buscaba la transformación radical del funcionamiento de los gobiernos estatales; pero si no se logra construir y consolidar, como no ha sucedido en muchas entidades federativas, quedando sólo en una oportunidad perdida más en el camino de contar con democracias de calidad en los poderes y órganos subnacionales mexicanos, devendrá en una nueva intervención federal a través de reformas constitucionales como la educativa de 2013, la de transparencia de 2014 y la pendiente contra la corrupción, entre otras. A partir de la premisa tradicional de que con reformas constitucionales se transforman realidades, pero se descuidan los cambios reglamentarios y las políticas públicas que necesariamente vienen aparejadas, además de los mecanismos de evaluación de las mismas.

El cambio político que México vivió a finales del siglo XX, entre otras situaciones, consistió en la transformación radical en las relaciones entre la federación y los gobiernos estatales. La expectativa era que del control autoritario del centro se pasaría a un control democrático en cada estado, y los gobernadores, en lugar de rendir cuentas al presidente lo harían a sus ciudadanos y representantes; sin embargo, los avances fueron pocos y la rendición de cuentas democrática quedó pendiente.

Al mismo tiempo que se perdían los controles políticos desde el centro, se hizo más compleja la rendición de cuentas en los estados por el crecimiento en atribuciones y recursos por la vía de la descentralización de políticas públicas.

La autonomía, las responsabilidades y los recursos obtenidos por las entidades federativas en los últimos años no han estado acompañados de un fortalecimiento equivalente de la rendición de cuentas. Las entidades federativas están aún lejos de un régimen de rendición de cuentas eficaz, en el que haya un Poder Legislativo que vigile y controle eficazmente al Ejecutivo, un Poder Judicial que, con autonomía, revise la legalidad de sus actos, y una entidad de fiscalización capaz de ejercer sus funciones con eficacia y oportunidad.⁴⁷

El régimen actual de rendición de cuentas en las entidades federativas incluye una serie de deficiencias, como el bajo desempeño gubernamental, ejercicio presupuestal irregular, responsabilidades mal definidas, impunidad y corrupción y, como consecuencia de todo, insatisfacción ciudadana, a lo que se le agrega un déficit grave en la calidad de las instituciones y mecanismos responsables de la rendición de cuentas.

En un documento dado a conocer a inicios de 2009 por el Auditor Superior de la Federación, se identifica a los gobiernos de las entidades federativas como una de las *áreas de opacidad* en el Estado Mexicano.⁴⁸

⁴⁷ Ibid, pp. 33-36.

⁴⁸ Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano Oportunidades de Mejora*, México, 2008, p.35.

“... las entidades federativas y municipios del país mantienen prácticas recurrentes de irregularidades en la aplicación de los recursos federales, tales como pagos efectuados con fines distintos a los establecidos, multas y recargos por pagos extemporáneos, pagos por estímulos no autorizados, falta de penalizaciones por incumplimiento de proveedores, incumplimiento de estándares establecidos en sistemas de calidad, otorgamiento de anticipos superiores a los previstos, obras que no benefician a grupos en rezago social, adjudicaciones indebidas de contratos, sobrepagos en el pago de estimaciones, obra pagada no ejecutada, falta de documentación comprobatoria del gasto y falta de reintegro de recursos no utilizados o aplicados extemporáneamente, entre otras.

...

En muchos estados y municipios de la República Mexicana todavía no se consolidan los sistemas de control, se discute todavía el ser y deber ser de la rendición de cuentas, la fiscalización se reduce a una simple glosa de cuentas públicas, y en algunos municipios, ni siquiera se presentan. El no disponer de una contabilidad patrimonial, ha generado que no se cuente con registros e inventarios integrales del patrimonio y con mecanismos apropiados para su control y preservación, propiciando prácticas corruptas que implican un elevado riesgo de la desaparición de los activos.”

Los gobiernos estatales dejaron de estar subordinados políticamente al centro, pero también disminuyeron su dependencia administrativa, y aunque en menor medida, también presupuestal, lo que ha generado ínsulas político-administrativas donde no se han podido establecer ni siquiera los mínimos controles de la división de poderes y la competencia partidista, en lo que Edward Gibson ha llamado *autoritarismos subnacionales* en un país democrático.⁴⁹

No se ha generado una arquitectura institucional basada en una distribución de competencias que refleje ámbitos inequívocos, con responsabilidades claramente asignadas entre cada nivel de gobierno.

⁴⁹ GIBSON, Edward L., *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries*, World Politics. Vol. 58, núm. 1, 2005, pp. 101-132, en CEJUDO, Guillermo M., La construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas, Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados, México, 2005, pp. 14 y 36.

Fausto Hernández y Juan Manuel Torres⁵⁰ realizaron una encuesta para averiguar si los ciudadanos saben quiénes son los responsables de proveer servicios públicos y de ejercer el gasto. Los resultados de su análisis sugieren que la ciudadanía no conoce las responsabilidades de cada uno de los distintos niveles de gobierno y no sabe a quién pedir cuentas sobre el ejercicio del gasto público, los resultados de políticas públicas y sobre la dotación de bienes y servicios públicos. Esta combinación de competencias traslapadas y atribuciones desconocidas por la ciudadanía, dan como consecuencia un escenario ideal para la impunidad y la irresponsabilidad en el ejercicio del gobierno.

La implementación de la reforma se inició como la emisión de la nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008, la cual creó el Consejo Nacional de Armonización Contable, presidido por el Secretario de Hacienda y Crédito Público e integrado por funcionarios federales, cuatro gobernadores y dos representantes de ayuntamientos; el sistema contable se ha ido perfeccionando con las reformas publicadas el 12 de noviembre de 2012, de la iniciativa preferente que presentó en su momento el Presidente Felipe Calderón, además de las publicitadas oficialmente el 9 de diciembre de 2013.

Por otra parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria obliga, a partir de 2008, a todos los ejecutores de gasto público a operar un sistema de evaluación del desempeño y que los recursos federales que ejerzan las entidades federativas y los municipios sean evaluados con base en indicadores estratégicos y de gestión.

Se expidió la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, que reglamenta el nuevo artículo 79 constitucional, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009.

⁵⁰ HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto y TORRES ROJO, Juan Manuel, *Federal Against Local Governments: Political Accountability Under Asymmetric Information*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2006, DT 381

Cada estado debió reformar su Constitución Política, sus leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público, de transparencia y acceso a la información, de responsabilidades de los servidores públicos, de fiscalización y las leyes orgánicas del Congreso y de la administración pública estatal y municipal; debieron crearse también las instancias técnicas a cargo de la evaluación del gasto público.

Hay otros elementos que son responsabilidad directa de los estados, como el componente de control interno, que no sólo estaría a cargo de vigilar el cumplimiento de las normas y el correcto ejercicio del presupuesto, sino que también del sistema de responsabilidades de funcionarios públicos, así como el combate y prevención de la corrupción, la coordinación del diseño y publicación de los indicadores de gestión y el diseño y operación de los sistemas de profesionalización de los servidores públicos estatales.

Por otra parte, se debió avanzar en la profesionalización del trabajo legislativo en los estados, con un conocimiento técnico más sofisticado de los procesos presupuestarios y del contenido de las políticas públicas, orientado hacia las funciones de fiscalización, control y vigilancia.

Una política de profesionalización de funcionarios públicos es otro de los elementos faltantes en los estados y municipios. Sin sistemas de profesionalización, la evaluación del desempeño de los funcionarios es una tarea de poca relevancia y los indicadores de gestión vinculados al desempeño pierden efectividad, además de que necesariamente se vinculan también con el sistema de responsabilidades de los mismos.

Las reformas locales tuvieron que pasar también por la mejora de los procesos presupuestarios, las reglas sobre el uso de los resultados de las evaluaciones de las políticas públicas, las normas sobre conflictos de interés, la regulación de los sistemas de compras gubernamentales, etc.

Si se lograban los objetivos de las reformas constitucionales citadas, los ciudadanos mexicanos contaríamos con una arquitectura institucional de rendición de cuentas amplia para controlar y vigilar de mejor manera a quienes ejercen la autoridad pública, lo cual no ha sido evaluado, en una paradoja de la propia reforma. No tenemos un sistema para evaluar los impactos y

consecuencias de las reformas constitucionales y legales y las acciones y políticas que de ellas se derivan.

Los regímenes de rendición de cuentas funcionarán sólo con el compromiso de las autoridades estatales y municipales, para crear los componentes faltantes en un engranaje complejo determinando en el proceso de implementación. Para ello, la participación de la sociedad, preferentemente organizada, ejerciendo la presión necesaria y suficiente es fundamental, por un lado, pero también establecer mecanismos y controles institucionales, dentro del marco del federalismo, para de presionar, sino es que prácticamente obligar a las autoridades locales a incorporarse y sujetarse al sistema.

Podrán actualizarse las constituciones y las leyes, pero si los gobernantes no hacen suyo el proyecto de la rendición de cuentas y la sociedad no se involucra los avances no se consolidarán.

El desarrollo de las reformas no ha estado lo suficientemente vigilada para evitar retrasos y desvíos, y aun y cuando han pasado varios años la implementación no se ha completado, por lo que los ciudadanos en cada estado están en posibilidad de exigir el cumplimiento de los mandatos constitucionales; solo que para esto necesitamos una ciudadanía informada, exigente y demandante, responsable y participativa, y es ahí donde también tenemos un déficit estructural de no menores proporciones, por lo que la construcción de ciudadanía democrática es otra de las asignaturas pendientes, que debe de estar en primer orden en la agenda pública para la reforma del Estado mexicano.

En tanto esto no ocurra, los mexicanos seguiremos padeciendo las consecuencias de la falta de rendición de cuentas de nuestros gobiernos, donde políticos y administradores públicos no se sienten constreñidos por la vigilancia ciudadana y son poco o nada propensos a representar efectivamente sus intereses; gobiernos que no consideran que tienen obligación de dar a conocer y justificar cómo ejercen los recursos públicos bajo su responsabilidad y que no se sienten atados a una noción de interés público como guía para su actuación; y una ciudadanía que desconoce los detalles de los presupuestos y las atribuciones de sus autoridades, que no sabe sobre qué cuentas

exigir ni a quien, como tampoco qué esperar de los gobiernos y de las administraciones públicas.⁵¹

6. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2014 EN MATERIA DE TRANSPARENCIA.

Desde octubre de 2012, el entonces presidente electo Enrique Peña Nieto, presentó una iniciativa en materia de transparencia y para combatir la corrupción, a través de los senadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), su partido, y los del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), su aliado electoral, y junto con otra en el mismo sentido presentada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), se procesaron durante más de un año, pues el Congreso de la Unión la aprobó a finales de noviembre de 2013. Después de alrededor de un mes pasó el recorrido para su aprobación por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, para finalmente ser promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

Esta reforma modifica y adiciona 30 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se reforman las fracciones I, IV y V del apartado A, y se adiciona una fracción VIII al artículo 6o.; se adicionan las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; se adiciona una fracción XII al artículo 76 y se recorre la subsecuente; se reforma la fracción XIX del artículo 89; se reforma el inciso l) de la fracción I y se adiciona el inciso h) a la fracción II del artículo 105; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se adiciona una fracción VIII al artículo 116; y se adiciona un inciso ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122.

Se ha dicho con razón, que es una reforma de gran calado, por la trascendencia que implica, como la de convertir al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI) en organismo constitucional autónomo, y obliga a los Estados y al Distrito Federal a hacer lo propio con sus respectivos órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información pública, convirtiendo al nuevo IFAI en órgano jurisdiccional nacional,

⁵¹ Ibidem, p.74.

para revisar las resoluciones de los institutos de transparencia locales, y ejercer en su caso, la facultad de atracción, ya que sus determinaciones serán definitivas e inatacables, salvo que éstas pongan en riesgo la seguridad nacional o sea de evidente interés público, lo que tendrá que demostrar el consejero jurídico del Gobierno Federal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Estos organismos establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán en plazos y términos breves.

Desde la propia Constitución se especifica expresamente que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá reservarse por evidente interés público o por razones de seguridad nacional, lo cual se tendrá que demostrar.

Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos; deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones; además de que ahora, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información, para evitar una consabida salida de no pocas autoridades para no entregar la información solicitada. Además de la información que se considere reservada o confidencial.

Se establecen mayores garantías y mecanismos para verdaderamente acceder a la información pública y hacer efectivo el principio de máxima publicidad (estableciéndolo incluso como criterio de interpretación constitucional), además de los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo y transparencia.

El Pleno del IFAI, o más bien el organismo garante federal como lo llama la Constitución, se compondrá ahora por 7 comisionados nombrados por el Senado de la República, y el Presidente de la República solo los podrá objetar, pero ya no nombrar como era desde fundación. El mismo organismo tendrá un Consejo Consultivo, integrado por 10 consejeros nombrados también por el Senado.

El nuevo órgano garante, como organismo constitucional autónomo, será sujeto activo y pasivo en materia de controversias y acciones de inconstitucionalidad, lo que denota aún más la enorme importancia y trascendencia que tendrá para el Estado mexicano.

El organismo garante se coordinará con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos (misma que se creará con ésta reforma también), con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y con los organismos garantes de los Estados y del Distrito Federal, con el objeto de fortalecer el sistema de rendición de cuentas del Estado mexicano.

El Congreso de la Unión tendrá que expedir leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno; además de la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. Por otra parte, deberá reformar también la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de Particulares, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y demás ordenamientos necesarios, dice el Transitorio Segundo del Decreto de reformas.

Sin duda que nos encontramos frente a una reforma que viene a abonar en el proceso de construcción de un mejor esquema de rendición de cuentas, la cual es quizá la asignatura más

rezagada para la consolidación de nuestra joven democracia y atacar de mejor manera ese cáncer histórico y endémico que es la corrupción.

Tener mayor acceso a la información pública y organismos autónomos que lo garantice son condiciones necesarias, pero no suficientes para inhibir o reducir la corrupción, hace falta también una sociedad más activa, participativa y demandante, para que los cambios institucionales como el que comentamos se materialicen en resultados concretos.

La corrupción pública y privada, que desafortunadamente abunda en nuestro medio, solo podrá atacarse con la participación amplia y decidida de la sociedad en todas las formas posibles.

Algunos retos para la implementación de la reforma en materia de transparencia de 2014:⁵²

Hace 10 años empezó a construirse el sistema de transparencia y acceso a la información pública, de tal suerte que la implementación de la reforma de 2014 se tendrá que realizar en una estructura en funcionamiento, con desarrollos y avances diferenciados entre la federación y las entidades federativas.

Se tendrá que vencer la poca penetración en la mayoría de las organizaciones públicas de la lógica de la transparencia, que se refleja en la calidad muy variable de los respectivos portales en internet y de la disposición y capacidad de respuesta a las peticiones de los ciudadanos.

En los próximos meses se tendrá que realizar por el Congreso de la Unión y los Congresos de los Estados la muy importante labor de la construcción normativa, desde las leyes generales, las leyes federales y estatales y del Distrito Federal, las disposiciones orgánicas y reglamentarias, hasta los manuales de operación.

La ley general deberá establecer las bases generales de la transparencia y el acceso a la información pública, estandarizando los procedimientos, plazos, términos y mecanismos para

⁵² Elaborado a partir de las notas personales del autor del presente ensayo en el Seminario “El siguiente paso de la reforma de Transparencia. Instituciones, Procedimientos y Eficacia”, celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México los días 5 y 6 de marzo de 2014.

acceder a la misma, y permitir que en las leyes correspondientes de las entidades federativas se legisle sobre las particularidades de cada Estado y del Distrito Federal.

La propia ley general deberá precisar, en la medida de lo posible, los conceptos de interés público y seguridad nacional, así como el de trascendencia, tomando en cuenta lo que establece la propia Constitución, las leyes de la materia y los criterios del Poder Judicial Federal sobre el particular, para delinear los criterios de excepción al principio de máxima publicidad y la facultad de atracción del órgano garante nacional.

Especial cuidado deberá tener el legislador con el tema de los datos personales en poder de las autoridades, pero particularmente cuando éstos se encuentran en manos de particulares. Se tendrá que combinar y equilibrar el ejercicio y salvaguarda de dos derechos fundamentales en juego, el de acceder a la información pública, que se rige fundamentalmente bajo el principio de máxima publicidad, con el de la protección de los datos personales. Sobre estos dos importantes derechos tienen competencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Poder Judicial Federal en su conjunto, particularmente el Tribunal Electoral, el Instituto Federal Electoral (en vías de convertirse en Instituto Nacional Electoral) y ahora el nuevo órgano garante en materia de transparencia, por lo que es muy importante que en la ley general se delimiten, complementen o excluyan, según el caso.

También sobre los datos personales, se tendrá que definir quién será el responsable de su salvaguarda, si es el mismo órgano garante en materia de transparencia o se crea uno nuevo y con qué carácter institucional.

En virtud de que ahora los sindicatos son sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información pública, se deberá precisar el alcance de sus obligaciones en la materia, en atención a criterios de la Segunda Sala de la SCJN que consideró a las cuotas sindicales como recursos privados, y por ende materia de protección de datos personales.

En el mismo sentido se tendrá que realizar el análisis respecto de la información de los militantes o afiliados a los partidos políticos, ahora como sujetos obligados directos, en éste caso con un criterio contrario, pues se ha considerado hasta el momento como información pública.

También sobre los partidos políticos, la ley general deberá contemplar la obligación constitucional y legal que tienen en los procesos electorales constitucionales y en sus procesos internos, y por consiguiente, su actuación y participación se tendrá que regir por los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Es muy importante que se precise la facultad de atracción del órgano garante nacional y la determinación de los criterios de relevancia, así como cuando los órganos locales soliciten del ejercicio de la misma, lo cual tendrán que justificar. Para algunos es mejor que la facultad de atracción quede abierta, tal y como ocurre ahora con la SCJN y que el nuevo órgano garante justifique en cada caso, el ejercicio de la misma.

Se tendrá que definir las características del nuevo órgano garante (IFAI o como lo denomine la legislación secundaria), como actor central del sistema nacional de transparencia y de rendición de cuentas, por la obligada y necesaria coordinación con los órganos responsables de fiscalización, archivos, información como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y con los órganos garantes de los Estados y del Distrito Federal, que acompañe a los sujetos obligados; o bien como regulador o juez, a partir de sus nuevas atribuciones cuasi jurisdiccionales, clarificando su facultad sancionadora como de última instancia jurisdiccional, precisando los supuesto de atracción y los recursos que conocerá.

Por otro lado, se tendrá que puntualizar su autonomía política, además del necesario rediseño organizacional y su capacidad institucional.

Como pivote del sistema nacional de transparencia y acceso a la información pública, el nuevo órgano garante tendrá que diseñar e implementar las políticas públicas nacionales en la materia y su evaluación, privilegiando que los sujetos obligados cumplan con sus responsabilidades de poner a disposición de los ciudadanos toda la información pública, con las contadas excepciones

que establezcan las leyes, bajo formas y medios accesibles, creando incluso una plataforma nacional de transparencia, y que su eficiencia se mida principalmente por éstos criterios y no por las solicitudes de información presentadas y los recursos interpuestos.

El órgano garante, como última instancia jurisdiccional, que además tal vez pueda realizar interpretación constitucional, deberá ir formando con sus resoluciones, a través de los precedentes y criterios relevantes, su propia doctrina y casi jurisprudencia, que permita construir parte de la cultura del derecho a la información.

El Senado de la Republica enfrenta el reto de la integración del nuevo órgano garante, bajo el nuevo procedimiento establecido en la Constitución, donde sigue dejando a los comisionados la facultad de designar al presidente del mismo, aun después de la última experiencia del año de 2013, donde la disputa por el cargo en el IFAI, provoco una crisis y descredito público nada menor en el propio órgano. En el mismo sentido y acorde con el principio de máxima publicidad, establecido como paradigma en la Constitución, el Senado tendría que abrir completamente el procedimiento de designación de los nuevos comisionados del órgano garante.

De igual manera lo tendrá que hacer con la integración del Consejo Consultivo del órgano garante, procurando que funcione efectiva y realmente para que cumpla funciones de supervisión, vigilancia y control sustantivo.

Se tendrá que construir una nueva relación institucional con los sujetos obligados, tanto con los antiguos como los nuevos que incorpora ésta reforma.

Se tendrá que construir el sistema integral de medición de resultados, de evaluación y gestión de las administraciones públicas; aun y cuando ya se había establecido desde la reforma de 2007, pero no se concretó, sino hasta ahora.

Se deberán sentar las bases para que los órganos garantes de las entidades federativas tengan las capacidades administrativas y operativas necesarias para enfrentar los retos de ésta nueva reforma, además de su rediseño institucional en las Constituciones Locales y en las legislaciones

locales correspondientes, las cuales se tendrán que armonizar, de acuerdo a la reforma federal y conformar el sistema nacional de transparencia como parte del sistema nacional de rendición de cuentas.

7. LA INCONCLUSA REFORMA ANTICORRUPCIÓN.

Desde octubre de 2012 el entonces presidente electo Enrique Peña Nieto presentó su propuesta para atacar la corrupción, como prioridad de su todavía nonato gobierno, misma que fue adoptada por los senadores del PRI y del PVEM, toda vez que él aun no asumía el poder y, por ende, carecía en ese momento del derecho de iniciativa. La misma se presentó como tal en el Senado de la República el 15 de noviembre del mismo año.

Esta propuesta se incluyó también en el extinto Pacto por México, documento político suscrito por el titular del Ejecutivo Federal y los Presidentes de las tres principales fuerzas políticas del país, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y dado a conocer el 2 de diciembre del mismo año de 2012, en los Acuerdos para la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, donde se incluyeron 3 compromisos: el de perfeccionar el sistema de rendición de cuentas contables en los tres órdenes de gobierno para establecer reglas comunes y mecanismos homologados, la cual ya se estaba procesando en el Legislativo, con la iniciativa preferente que presentó el entonces Presidente Felipe Calderón; el de convertir al IFAI y a los órganos estatales en materia de transparencia y acceso a la información pública en órganos constitucionales autónomos, lo cual ya también ocurrió con la reforma constitucional publicada el 7 de febrero de 2014; y la de conformar un sistema nacional contra la corrupción, creando una comisión nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia por actos de corrupción, además de la creación de un consejo nacional para la ética pública. Éste último compromiso es el único pendiente de esos acuerdos.

A esa iniciativa presidencial se sumaron las correspondientes presentadas por senadores del PRD (ingresada el 20 de noviembre de 2012) y del PAN (a través de dos iniciativas, presentadas el 30

de enero y el 4 de abril de 2013, respectivamente), las cuales se integraron en el dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, de gobernación, de anticorrupción y participación ciudadana y de estudios legislativos, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política Federal, en materia de combate a la corrupción⁵³ (de 13 de diciembre de 2013).

Del amplio dictamen referido extraemos algunas partes que nos permiten tener un panorama del proyecto que están consensando las cuatro principales fuerzas políticas representadas en el mismo, a partir de sus respectivas iniciativas presentadas.

Modelos institucionales de anticorrupción propuestos.

En términos conceptuales, las Iniciativas proponen la constitución de órganos constitucionales autónomos para combatir a la corrupción por diferentes vías:

El modelo expuesto por los Grupos Parlamentarios del PRI y del PVEM consiste en instituir una Comisión Nacional Anticorrupción con facultades para prevenir, investigar y sancionar conductas de corrupción en la esfera administrativa. Tratándose del ámbito penal, la Comisión tendría la atribución de turnar ante el ministerio público el expediente y coadyuvar con éste en la investigación.

El modelo propuesto por el Grupo Parlamentario del PRD consiste en crear una Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción con facultades para prevenir, investigar y perseguir conductas de corrupción en la esfera penal. Tratándose del ámbito administrativo, la Agencia tendría la atribución de turnar ante las instancias competentes el expediente.

El primer modelo propuesto por el Grupo Parlamentario del PAN consiste en instituir el Instituto Nacional Anticorrupción y Control, órgano al que le corresponde la prevención y el combate de la corrupción, la vigilancia, seguimiento, control, inspección, evaluación y, en su caso, sanción de todos los servidores públicos de los poderes de la Unión, así como de los órganos

⁵³ <http://senado.gob.mx>, consultado el 15 de febrero de 2014.

constitucionales autónomos y cualquier otra institución o persona que utilice, participe, aplique, maneje o administre recursos federales. Asimismo, perfeccionar el desempeño de cualquier servidor público y la innovación de los procesos para hacer efectivo su actuar así como la investigación de los delitos cometidos por servidores públicos a través de una Fiscalía Especial a su cargo y, en caso de ser procedente, ejercitar la acción penal ante los tribunales correspondientes en los términos de la ley. El segundo modelo plantea la creación de dos órganos autónomos: una Fiscalía General de Combate a la Corrupción, que llevaría a cabo la investigación criminal de los delitos de corrupción; y una Comisión Nacional de Combate a la Corrupción que se encargaría de los actos de corrupción desde la perspectiva administrativa, pero además, con facultades de fiscalización, de revisión de contratos y para promover una cultura de legalidad en el país. La actuación de estos órganos constitucionales se enmarcaría dentro de un sistema nacional de combate a la corrupción que actuaría de manera coordinada.

Las iniciativas contemplan también crear órganos similares en las entidades federativas para combatir la corrupción estatal y municipal, de manera que el combate a la corrupción en México estaría descansando totalmente en instituciones autónomas.

Si bien los modelos propuestos descansan en la constitución de órganos autónomos, la diferencia esencial radica en que el órgano planteado por los Grupos Parlamentarios, en su caso, se le da la facultad de sanción de las conductas de corrupción en el ámbito administrativo, mientras que en otro, se le da la facultad en el ámbito penal y en otro más, se le dan ambas al mismo órgano o a dos órganos constitucionales distintos.

Las principales coincidencias entre las iniciativas son las siguientes:

COINCIDENCIA

1. Facultad del Congreso para legislar en materia de anticorrupción

OBSERVACIONES

PRI - PVEM y PAN: se añade una nueva facultad para expedir la ley federal en la materia (la corrupción es un delito federal de aplicación general).

- PRD y PAN1: se le da la facultad al Congreso de expedir una ley general.
2. Facultad de atracción de investigaciones de Entidades Federativas y Municipios Las Iniciativas contemplan que dicha facultad se ejerza en términos de la ley secundaria.
 3. Facultad para interponer controversias constitucionales sobre actos y disposiciones generales. PRI – PVEM las contemplan entre la Comisión, las entidades federativas y los Municipios. El PRD no la contempla para el caso de los Municipios, solo para las entidades federativas.
 4. Facultad del órgano anticorrupción para interponer acciones de inconstitucionalidad PRI – PVEM y PAN incluyen a los tratados internacionales. El PRD no incluye a los tratados.
 5. Características generales del órgano anticorrupción PRI – PVEM (Comisión Nacional Anticorrupción): organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.
PRD (Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción): Autonomía para investigar, técnica, presupuestal y operativa. Personalidad jurídica y patrimonio propio.
PAN. Fiscalía General de Combate a la Corrupción: autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y

patrimonio propios y regirá su actuación bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

Comisión Nacional de Combate a la Corrupción: órgano autónomo, investigador, fiscalizador de recursos públicos federales que realicen los servidores públicos federales y locales, así como los particulares y sancionador (vía administrativa).

6. Integrantes del órgano anticorrupción

PRI – PVEM: 4 comisionados y un comisionado Presidente por un periodo de 7 años no renovables. Todos escalonados

PRD: 7 fiscales escalonados por un periodo de 7 años no renovables.

PAN. Fiscalía: un Fiscal por un periodo de 7 años.

Comisión: 7 comisionados por un periodo de 7 años.

7. Coordinación con la ASF

PRI – PVEM: señala que la coordinación se dará en los términos dispuestos por la Ley.

PRD: desarrolla los términos de la coordinación y la coadyuvancia entre ambas instancias y además mandata la coordinación con los órganos de fiscalización estatales y con los órganos de transparencia e información.

PAN: se crea el sistema nacional de

combate a la corrupción para garantizar la adecuada coordinación.

8. Integración del Consejo del órgano

PRI – PVEM (Consejo Nacional por la Ética Pública): es de naturaleza interinstitucional, integrado por funcionarios y ciudadanos. Lo preside el Presidente de la República. La ley señalará su composición, atribuciones específicas e integración.

PRD (Consejo Consultivo): 10 ciudadanos electos por el Senado con nombramientos de 5 años renovables por una sola vez. Se cuidará la paridad de género y la integración de jóvenes (se fijan cuotas).

PAN (Órgano Consultivo): 5 consejeros ciudadanos pertenecientes al sector académico y de la sociedad civil quienes serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, con votación calificada.

9. Objeto del Consejo del órgano

PRI – PVEM: promover acciones para fortalecer la ética de la sociedad y coordinar a las instancias de gobierno encargadas de prevenir y combatir la corrupción.

PRD: observar y dar seguimiento a la Agencia; elaborar propuestas de políticas, programas y proyectos y emitir recomendaciones a dependencias y

entidades de los tres órdenes de gobierno contra la corrupción.

PAN: coadyuvar con el sistema nacional de combate a la corrupción.

10. Órganos anticorrupción en las entidades federativas

PRI – PVEM: las entidades federativas crearán comisiones con las características de la Comisión Nacional.

PRD: las entidades federativas crearán Agencias estatales con las características de la Nacional, pero además, la Agencia Nacional tendrá oficinas en los estados.

PAN: Las entidades federativas establecerán organismos autónomos de la misma naturaleza que la Fiscalía y la Comisión.

11. Responsabilidad patrimonial del Estado

PRI - PVEM y PAN: reubican el texto.

PRD: lo mantienen en la ubicación actual.

Por su parte, las principales diferencias son:

Divergencia	PRI – PVEM	PRD	PAN
1. Ejercicio de la acción penal en actos de corrupción	Lo tiene el MP. La Comisión arma los expedientes y coadyuva con el MP.	Lo tiene la Agencia Nacional y el MP coadyuva.	Lo tiene la Fiscalía.

La Comisión tiene atribuciones para sancionar al MP si éste no cumple.

2. Aplicación de sanciones administrativas de La Comisión impone las sanciones y los tribunales colegiados de circuito especializados del PJJ revisan (los tribunales de justicia fiscal y administrativa dejan de tener la facultad de revisión). Las autoridades competentes imponen y las revisan en los términos vigentes. La facultad la tiene la Comisión.
3. Confiscación de bienes de Se contempla para delitos de corrupción. La Agencia Nacional le tiene que pedir al juez competente la confiscación de bienes, mismos que se destinarán a ciencia y tecnología, educación media superior y superior y al combate a la corrupción. Se contempla en los términos constitucionales vigentes.
4. Mecanismo de nombramiento de los miembros del Órgano Constitucional Autónomo de Presidente designa y Senado puede objetar por 2/3 en un plazo de 30 días. Si objeta, Presidente vuelve a designar y Senado puede objetar. Si se objeta por segunda vez, el Presidente nombra directamente a una tercera persona. Es una facultad exclusiva del Senado (2/3 partes) a los integrantes de la Cámara de sociedad civil favoreciendo igualdad de género. El Senado elige al Presidente. Facultad exclusiva del Senado (2/3 partes de los integrantes de la Cámara de Senadores). En el caso de la Comisión, los Consejeros eligen a su presidente

El Presidente de la República incluye en su designación el que será el Presidente del Órgano Constitucional.

- | | | | |
|---|--|---|---|
| 5. Requisitos para ser miembro del Órgano Constitucional | Los requisitos se establecerán en la ley secundaria. | Mexicano por nacimiento, 30 años de edad, abogado con experiencia de 10 años y residencia de 2 años en el país. | Fiscalía: Los mismos establecidos para ser Procurador General de la República.
Comisión: para ser consejero la ley los determinará |
| 6. Amparo contra procedimiento sancionador del Órgano Constitucional. | Lo contempla (se promueve ante Tribunales Colegiados de Circuito especializados del PJF | No lo contempla. | Lo contempla (se promueve ante Tribunales Colegiados de Circuito del PJF)
La persecución de los delitos ante tribunales del Poder Judicial |
| 7. Listado de sanciones por faltas administrativas: suspensión, destitución, inhabilitación y económicas. | Lo contempla (se elimina del texto vigente la referencia a los delitos de enriquecimiento ilícito y en su lugar se remite a la legislación federal). | Se mantiene el texto vigente. | Se remite a la ley general. |

8. Objeto del órgano anticorrupción.	Objeto: prevención, combate, investigación y sanción de las responsabilidades administrativas. Promover ante la autoridad competente las responsabilidades penales.	Objeto: prevención, combate, investigación, persecución y ejercicio de la acción penal. Promover ante la autoridad competente las responsabilidades administrativas.	Objeto Fiscalía: investigar y perseguir los delitos del orden federal en materia de corrupción que determine la ley, así como del ejercicio de la acción penal ante los tribunales por la comisión de los mismos (servidores públicos de los tres órdenes de gobierno y particulares). Comisión: fiscalizar la adecuada administración y aplicación de los recursos públicos federales que realicen los servidores públicos federales y locales, así como los particulares, fideicomisos, fondos, mandatos o cualquiera otra figura análoga; así como fideicomisos, fondos, mandatos o cualquier otra figura análoga, así como prevenir, conocer e
--------------------------------------	---	--	--

investigar las conductas que, en el ámbito federal, puedan constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, aplicar las sanciones administrativas que correspondan en los términos de la ley general

9. Acceso a la información protegida. La exposición de motivos de la Iniciativa dice que la ley establecerá que la CNA no estará impedida por los secretos fiduciario, bancario y fiscal y se protegerá la identidad del denunciante. Pero esto no está asentado en el articulado.
- La Agencia Nacional tiene que pedir al juez competente la información protegida por los secretos fiscal, bancario y fiduciario.
- No les aplica ninguna restricción a las labores de los dos órganos.
10. Ley secundaria. Habrá una ley federal de aplicación obligatoria para los tres órdenes de gobierno. Dicha ley
- Habrá una ley general y cada órgano legislativo de las entidades federativas expedirá su propia ley
- Habrá una ley general que contemplará tanto las faltas administrativas como los tipos penales y

	normará las faltas y delitos y distribuirá competencias entre los tres órdenes de gobierno (caso similar: Ley Federal del Trabajo).	para el combate a la corrupción y normar sus propias Agencias estatales.	cada órgano legislativo de las entidades federativas expedirá su propia ley para normar órganos locales.
11. Organización del órgano.	La ley secundaria señalará su organización.	Habrà una oficina por cada entidad federativa a cargo de un fiscal estatal. El Pleno podrà revisar las determinaciones de los fiscales estatales.	La Fiscalía estarà a cargo de un Fiscal. La Comisión es colegiada.
12. Juicio político a los miembros del órgano	No lo contempla	Sí lo contempla.	Sí lo contempla.
13. Prescripción de las faltas de corrupción.	5 años mínimo	No lo contempla.	No lo contempla.

Las Comisiones dictaminadoras realizaron foros y consultas con expertos en la materia, de las que se derivaron las siguientes conclusiones:

1. Se considera que la corrupción es un fenómeno complejo y multicausal, por lo que su combate requiere una atención integral, donde debe priorizarse la prevención, antes que las acciones punitivas, pues éste se enfoca en las causas y no en los efectos de la misma.
2. En cuanto a la prevención de la corrupción, se insiste en que es necesario realizar modificaciones integrales al marco legal, en particular en cuanto a las leyes relativas a

obras públicas, adquisiciones, contratos, servicio profesional de carrera, archivos y mejora regulatoria, antes que pensar en crear un órgano autónomo encargado del combate a la corrupción.

3. Si bien existen opiniones en favor de que el órgano anticorrupción sea de conformación colegiada, pues se estima que ello evitará su politización y seguridad en sus resoluciones, también se expresaron pronunciamientos en contra, en particular porque se considera que si la determinación de las responsabilidades en la materia es producto de una mayoría de votos, ello redundará en una debilidad en las resoluciones que se emitan al respecto, pues los votos particulares sin duda serán la base de posibles impugnaciones en sede judicial.
4. Se estima indispensable que exista un catálogo detallado y preciso de aquellas conductas irregulares que generan la corrupción, atendiendo los parámetros establecidos en los diversos instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.
5. Se considera necesario establecer de forma precisa el ámbito competencial del órgano anticorrupción, a fin de evitar duplicar las funciones o la emisión de resoluciones contradictorias, con respecto de aquellas que dicten otros órganos que desempeñan funciones similares, como las que realiza el Consejo de la Judicatura Federal.
6. Existen señalamientos en el sentido de que el órgano anticorrupción debe coordinar sus acciones con otros órganos encargados de la fiscalización y la transparencia, para lograr una mayor eficacia en el combate a la corrupción.
7. Se considera que ya existen órganos e instituciones encargados del combate a la corrupción, por lo que resulta innecesario crear un órgano autónomo especializado para ello. En este sentido, se hicieron pronunciamientos en torno a que resultaría más conveniente reforzar estas instituciones, o establecer un marco normativo para coordinar sus acciones.

8. Se advirtieron posturas que expresaron su disconformidad con el hecho de conferirle al órgano anticorrupción el ejercicio de la acción penal. Al respecto se estimó que sería preferible robustecer a las instituciones de procuración de justicia como la ahora Fiscalía General de la República.
9. Se considera que en la Constitución solo deben establecerse los principios para el combate a la corrupción, los que en todo caso se deberán desarrollar en la legislación secundaria.
10. En cuanto a la forma de designación de los integrantes del órgano anticorrupción, se consideró indispensable que en su elección intervengan al menos el Poder Ejecutivo Federal y el Senado. Se puntualizó en que deben quedar claros los requisitos para acceder a dicho órgano.

Según los especialistas en materia de rendición de cuentas, el entendimiento del fenómeno de la corrupción implica el estudio de múltiples factores que interactúan entre sí. Por lo mismo, cualquier iniciativa que no tome en cuenta la complejidad de dicho fenómeno, difícilmente resolverá el problemática.

De acuerdo con los diagnósticos que se han hecho del problema de la corrupción en México y como fue destacado en las reuniones de trabajo que organizaron las Comisiones Unidas para analizar las iniciativas, destacan las siguientes causas que la favorecen:

a. Descoordinación y fragmentación de esfuerzos institucionales.

En la última década se crearon diversas instituciones y se modificó el marco jurídico a fin de elevar la calidad de la rendición de cuentas, en los ámbitos de: transparencia (a cargo del IFAI y los órganos garantes en las entidades federativas), fiscalización (a cargo de la ASF y las entidades de fiscalización locales), responsabilidades (a cargo de la PGR y de la SFP, ambas en proceso de transformación), evaluación (a cargo del CONEVAL, ahora como nuevo organismo

constitucional autónomo) y finanzas públicas (Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley de Ingresos y contabilidad gubernamental).

No obstante, no existen los vínculos institucionales para que el trabajo y los resultados individuales de cada actor (ASF, CONEVAL, PGR, SFP, etc.) sirvan para realimentar a la rendición de cuentas. Cada instancia responsable sólo se limita a ejecutar sus atribuciones tomando en cuenta poco los resultados del conjunto.

b. Falta de denuncia.

Está ampliamente estudiado por diversas organizaciones civiles y por instituciones gubernamentales que la cultura de la no denuncia de los delitos está muy arraigada en el país, en parte por el temor a las consecuencias de hacerlo y en parte por la falta de confianza en las instituciones responsables de velar por la legalidad.⁵⁴

Véase por ejemplo la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 del INEGI.

c. Insuficiente infraestructura institucional para prevenir, investigar y perseguir la corrupción.

Las organizaciones civiles y los representantes de las instituciones oficiales señalaron que ni la Secretaría de la Función Pública ni de la Procuraduría General de la República contaban con suficiente personal profesional ni recursos tecnológicos, materiales y normativos para cumplir con su mandato. Se expuso que la mayoría de casos de denuncias y de procedimientos (administrativos y penales) se pierden en tribunales y por lo tanto, éstos se reflejan en pocas consignaciones y sanciones firmes.

d. Débil marco jurídico de responsabilidades, principalmente en la delimitación de la falta y en cómo se acreditan las conductas.

⁵⁴ *Cfr.* Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 del INEGI.

Derivado de lo anterior, en la práctica, la mayoría de los asuntos por faltas administrativas que se litigan no llegan a tener una conclusión exitosa.

La legislación de responsabilidades en el ámbito administrativo no es tan precisa como la penal. Esto causa que los asuntos se pierdan después en los tribunales.

Las faltas que señala la legislación de responsabilidades no tienen relación con los tipos del código penal, siendo que deberían ser las mismas tratándose de hechos de corrupción.

e. Tribunales rebasados por exceso de trabajo.

Los tribunales administrativos están saturados de asuntos, principalmente fiscales, y los casos de responsabilidades son generalmente relegados.

f. Debilidad en el sistema de documentación y archivo de las acciones de gobierno.

No se cuenta con una ley suficientemente robusta que ordene y sistematice la forma de documentar y archivar las principales decisiones públicas a fin de permitir a los órganos fiscalizadores reconstruir el proceso de toma de decisiones en materia de contratos, licitaciones, compras y adquisiciones, obras públicas, etc. y con ello verificar que éstas se hicieron apegadas a derecho.

g. Exceso de trámites o exceso de discrecionalidad de los servidores públicos en las autorizaciones.

Desde hace muchos años, el país se ha esforzado en reducir y simplificar el número de trámites, pues éstos son los que dan pie a actos de corrupción. A dicho fin se ha modificado varias veces la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) con el enfoque de reducir trámites para aumentar la competitividad nacional. Sin embargo, se observa que en la práctica, se transformó en una instancia de trámite más dentro del eslabón de la cadena procedimental.

h. Debilidad en los sistemas de contratación, de permanencia y de estímulos de los servidores públicos.

La legislación del servicio profesional de carrera no está permitiendo atraer y retener a los mejores perfiles al servicio público.

Consideraciones de las Comisiones:

Si bien existen en el mundo múltiples modelos de combate a la corrupción, cada uno con sus ventajas y desventajas, las Comisiones Dictaminadoras consideraron que el modelo que a continuación proponen fue decidido porque es el que cumple dos condiciones: primera, es el que mayor consenso obtuvo entre los especialistas, sociedad civil y grupos parlamentarios, y segunda, es el que armoniza mejor con la estructura constitucional del país:

Consideraciones generales:

La corrupción es un fenómeno social, multifactorial y político muy complejo, por lo que requiere un conjunto de medidas y de acciones en múltiples frentes para su combate efectivo.

Una reforma integral contra la corrupción, como lo sugirieron los académicos, los especialistas y los representantes de la sociedad civil y de diversas instituciones gubernamentales, tendría dos enfoques:

A. Enfoque preventivo.

B. Enfoque punitivo.

El enfoque preventivo se sustentaría en los siguientes ejes:

Que el gobierno funcione bien.

1. Que haya controles *ex ante* que desalienten la corrupción.
2. Que las acciones gubernamentales sean transparentes.
3. Que los servidores públicos tengan incentivos para no corromperse.
4. Que la sociedad pueda monitorear y fiscalizar permanentemente al gobierno.

Por su parte, el enfoque punitivo, tiene los siguientes ejes:

1. Que las instancias responsables de fiscalizar, supervisar y controlar estén perfectamente coordinadas.
2. Que las instancias responsables de combatir la corrupción tengan adecuados y eficaces instrumentos persecutorios.
3. Que el marco jurídico sea claro, preciso y severo contra los actos de corrupción.
4. Que se persiga y sancione con igual dureza al sector privado, pues la corrupción es biunívoca, es decir, que vaya contra el corruptor y contra el corrompido.

Se advirtió del estudio de las Iniciativas presentadas que el enfoque preventivo está débilmente desarrollado y que todas dan prioridad al segundo enfoque. En adición, está comprobado por experiencias internacionales, que la prevención es lo que da mejores resultados.

Propuestas para fortalecer el enfoque preventivo.

Se necesita aprobar un ambicioso programa de reformas paralelas tendientes a hacer que la administración pública funcione adecuadamente, pues ello evita que aparezcan las prácticas corruptas por sistema. De esta manera, se busca que no haya casos de corrupción en el país, pero que si los hay, que sean escasos y sancionados severamente.

El consenso de los expertos en el tema, es que la opacidad, el exceso de trámites, la ausencia de buenas prácticas de reclutamiento y la falta de estímulo de servidores públicos y la existencia de decisiones discrecionales a cargo de los funcionarios, es el caldo de cultivo que permite que la corrupción nazca y se desarrolle. Por ello, para tener un gobierno que funcione adecuadamente se requiere una revisión y, en su caso, adecuación de los siguientes ordenamientos:

Revisar el marco de actuación de la Cofemer en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas; Ley de Archivos (se expedirá una Ley General de la materia); Ley de Asociaciones Público Privadas; Ley del Servicio Profesional de Carrera; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Propuestas para fortalecer el enfoque punitivo.

Teniendo un conjunto de controles preventivos que desalienten la corrupción, los casos que lleguen a presentarse serían investigados y perseguidos con dureza, en los siguientes términos:

1. Formar un sistema institucional permanente de lucha contra la corrupción donde las distintas instancias responsables de su combate intercambien información y experiencia y realimenten su actuar para mejorar los programas y estrategias contra la corrupción. El órgano de transparencia federal y los órganos estatales correspondientes; la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y las entidades de fiscalización locales; las contralorías de los tres poderes y de los órganos autónomos constitucionales; las contralorías de los estados; el órgano anticorrupción federal y los órganos locales formarían parte del sistema nacional de combate a la corrupción, el cual no es un órgano o instancia adicional, sino un mecanismo de colaboración entre los órganos citados para mejorar su efectividad y coordinación en el ámbito de sus respectivas competencias.
2. Se crearía un órgano anticorrupción (federal y estatales) responsable de perseguir la corrupción desde la perspectiva administrativa, dejando a las procuradurías el ámbito penal, sin perjuicio de que coadyuvarían con estas últimas proporcionándoles las investigaciones realizadas y demás información que les sean requeridas para integrar las averiguaciones previas correspondientes.
3. El diseño institucional, el marco de actuación y las atribuciones del órgano anticorrupción serían los siguientes:

- a. El órgano anticorrupción (federal y estatales) no tendría impedimentos bancarios, fiduciarios ni fiscales para hacer investigaciones.
 - b. Sería profesional, es decir, contaría con un cuerpo de investigadores, peritos y especialistas en diversas disciplinas que serían los responsables de investigar, reunir las pruebas e integrar los expedientes.
 - c. Actuaría de oficio, por denuncia, por atracción, o a petición de instancia fiscalizadora (ASF, contralorías, etc.).
 - d. Sería unipersonal a semejanza de la ASF, de la Procuraduría Fiscal y del SAT que han demostrado ser muy efectivos para investigar faltas y delitos (el responsable del órgano deberá cubrir los mismos requisitos que para ser Procurador General (ahora Fiscal General), salvo en el requisito de tener forzosamente título de licenciado en derecho).
 - e. Las sanciones administrativas que impondría serían: destitución, inhabilitación y multa (hasta tres tantos).
 - f. El órgano anticorrupción iría de la mano con las procuradurías.
4. Se creará un consejo consultivo. Su mandato es evaluar la lucha contra la corrupción y proponer medidas para fortalecer el marco de actuación de los órganos anticorrupción y de todo el sistema nacional anticorrupción.
 5. Se promulgaría una sola ley general para las responsabilidades administrativas aplicable en todo el país, que homologaría las faltas, las sanciones y los procedimientos administrativos para facilitar la integración de los expedientes, su persecución y evitar que se pierdan los juicios en tribunales, bajo las siguientes bases:
 - a. Será de aplicación nacional: sanciones, faltas y procedimientos (para las faltas administrativas, incluidos los hechos de corrupción).

b. Dividirá a las responsabilidades administrativas en tres grupos:

i. Infracciones -administrativas- al régimen disciplinario: por ejemplo llegar tarde al trabajo, faltar al respeto a los compañeros, etc.

ii. Faltas administrativas –graves- al régimen disciplinario: acoso sexual, ocultamiento de información, ineficiencia, asistir al trabajo en estado de embriaguez, etc.

iii. Hechos de corrupción, entre otros:

- Utilizar los recursos financieros, humanos y materiales que tenga asignados para fines distintos a los que están afectos.
- Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, una vez concluido el período para el cual se le designó, cuando haya sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida.
- Intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- Solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere el párrafo anterior, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren

directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto.

- Obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para sus parientes y personas relacionadas que determine la ley.
- Intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para sus parientes y personas relacionadas que determine la ley.
- Celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte.
- Aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omite realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí, para sus parientes y personas relacionadas que determine la ley.
- Adquirir para sí, para sus parientes y personas relacionadas que determine la ley, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión.

c. Mecanismos de coordinación del sistema nacional anticorrupción (IFAI, ASF, contralorías, órganos fiscalizadores estatales, etc.).

d. Sanciones a empresas y particulares, conforme a las mejores prácticas y usos internacionales (por ejemplo, se multará y se cancelarán las cédulas profesionales a los particulares. También se sancionará a directivos de las empresas que estén involucradas en actos de corrupción).

e. Regulación de la denuncia y protección de la secrecía de los denunciantes.

f. Regulación del procedimiento mediante el cual se procesarán los hallazgos de las auditorías (contralorías, órganos de auditoría preventiva, ASF, órganos anticorrupción y de fiscalización en las entidades federativas, etc.).

g. Regulación del proceso de atracción de casos de corrupción en las entidades federativas y municipios.

h. Regulación para que las contralorías internas o unidades de auditoría preventiva de todos los entes públicos, le proporcionen auxilio y toda la información que les requiera durante sus investigaciones.

Consideraciones específicas:

Con base en los puntos anteriores, las Comisiones Unidas procedieron a realizar modificaciones, eliminaciones y adiciones de conceptos y mandatos a las Iniciativas para proponer los siguientes cambios constitucionales:

PRIMERA. En el artículo 73, fracción XXIX-H, se propone que los tribunales contencioso - administrativos sólo revisen las sanciones que, en su caso, establezcan las autoridades contraloras y de auditoría de los tres Poderes y de los órganos autónomos federales, por actos distintos a corrupción. De esta forma, los tribunales administrativos serán la instancia revisora de tales autoridades. Así, dichos tribunales dejarán de ser la instancia donde se diriman las responsabilidades administrativas relacionadas con la corrupción, porque de aprobarse esta reforma ésta será sancionada por el órgano responsable de combatir a la corrupción

SEGUNDA. En el mismo artículo 73, se propone dar la facultad al Congreso para expedir la nueva ley de responsabilidades y combate a la corrupción, que será aplicada por los tres órdenes de gobierno. Asimismo, dicha ley contemplará las sanciones a que se harán acreedores los particulares y normará la estructura y atribuciones específicas del órgano responsable de combatir la corrupción.

TERCERA. Las Comisiones Dictaminadoras resolvieron establecer un procedimiento de nombramiento al titular del órgano responsable de combatir a la corrupción similar al que se aprobó recientemente para el caso de los comisionados del órgano garante de la transparencia. El nombramiento estaría a cargo del Senado de la República, y el Presidente tendría la facultad de objeción, según se detalla en el artículo 113.

CUARTA. Las Iniciativas propusieron una modificación al artículo 105 para dar legitimación a los órganos constitucionales autónomos de promover controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales. Esto en virtud de que el Constituyente Permanente ha estado aprobando la creación de tales órganos autónomos, a los cuales se les están dando facultades que antes estaban reservadas al Poder Ejecutivo, lo que ha hecho lógico suponer que si emiten actos y normas, pueden presentarse conflictos por estos actos. Ante ello, las Iniciativas que se dictaminan quisieron prever que cuando en ejercicio de sus facultades, éstos lleguen a invadir el ámbito de competencia de los Poderes de la Federación, un Estado o el Distrito Federal las controversias fuesen el medio para dirimir los conflictos.

En el caso particular del órgano responsable de combatir la corrupción, éste tendrá facultad de emitir lineamientos y uniformar criterios de aplicación por parte de los órganos responsables en los Estados y el Distrito Federal; asimismo, dicho órgano tendrá facultades de atracción de casos de corrupción de las entidades federativas y municipios. En el ejercicio de ambas atribuciones, ante la posibilidad de que el órgano pudiera extralimitarse e invadir esferas de competencia de otro Poder, la Suprema Corte, actuaría como contrapeso de los actos del órgano autónomo.

El reconocimiento de la legitimación de los órganos autónomos acaba de ser reconocida por el Constituyente Permanente en la reforma a las telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, mediante la adición de un inciso l) a la fracción I del artículo 105.

Esa misma disposición acaba de ser precisada en la reforma que acaba de aprobar el Constituyente Permanente en materia de transparencia. En tal virtud, las Comisiones Dictaminadoras concluyeron que ya no es necesario aprobar esta propuesta porque ya es plenamente vigente.

QUINTA. Se reforma el artículo 107 para determinar que los actos de los órganos responsables de combatir la corrupción podrán combatirse mediante amparo ante Tribunales Colegiados de Circuito.

SEXTA. Las Comisiones Dictaminadoras resolvieron emprender una revisión integral al sistema nacional de responsabilidades de los servidores públicos de todo el país, para proponer modificar integralmente los artículos 109 y 113, y realizar un ajuste al 114 de la Constitución Federal. En el artículo 109 se agruparían y describirían los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, a saber:

1. En la primera fracción se habla de las responsabilidades en que incurren los servidores públicos que son sujetos de juicio político, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Cabe señalar que la disposición que actualmente se refiere a que cualquier ciudadano puede presentar una denuncia ante la Cámara de Diputados (porque es la facultada para iniciar el juicio de procedencia), ubicada al final del artículo, se reubica para que ésta únicamente se refiera en casos de los servidores públicos sujetos a juicio político, en el entendido que las denuncias de actos de corrupción se harán ante los nuevos órganos constitucionales autónomos en los términos de la nueva ley de responsabilidades.

2. En la segunda fracción se prevén las responsabilidades penales de los servidores públicos. Respecto a los procedimientos para sustanciarlos, estarán contenidos en el nuevo código nacional de procedimientos penales aprobado por el Congreso de la Unión, en apego a lo previsto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014.
3. En la tercera fracción se señalan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, con independencia de dónde laboren y nivel jerárquico que tengan. El Congreso de la Unión expedirá la ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y combate a la corrupción, cuya aplicación corresponderá a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en los términos que establezca la misma. Asimismo, se establece que en la ley general:
 - a. Se determinarán las obligaciones de los servidores públicos a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones (principios que actualmente están en el artículo 113).
 - b. La jerarquización y la gravedad de las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público. Las más graves serán aquéllas en que incurran por actos de corrupción.
 - c. Los procedimientos y la competencia de los órganos responsables de combatir la corrupción (federal y los de las entidades federativas) y las demás autoridades para aplicarlas (contralorías u órganos de auditoría preventivas, etc.).
 - d. Las sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas que deberán tomar en consideración los daños y perjuicios patrimoniales causados.

- e. En los casos de corrupción la sanción económica considerará además los beneficios obtenidos. En ningún caso las sanciones excederán de tres tantos los beneficios obtenidos o los daños y perjuicios causados.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas locales, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes relativas a las sanciones previstas en la fracción I de este artículo, es decir, juicios políticos.

SÉPTIMA.- El nuevo artículo 113 contemplará la constitución de órganos responsables de combatir la corrupción en el país, los principios de actuación de éstos, sus instrumentos persecutorios, su composición e integración, y el mandato para que la ley establezca las bases de coordinación de un sistema de coordinación y comunicación de todas las instancias cuyos mandatos se relacionan con el combate a la corrupción. Al respecto, el artículo 113 planteará lo siguiente:

1. El órgano responsable de combatir la corrupción tiene el mandato de la prevención, la investigación y de sancionar las responsabilidades administrativas que deriven de hechos de corrupción calificados por la ley, cometidos por cualquier servidor público y por cualquier persona física o moral involucrada en tales actos o que resulte beneficiada por los mismos.
2. El órgano puede actuar por denuncia o de oficio, así como por la vía de atracción de asuntos de entidades federativas o de municipios.
3. Asimismo, podrá atraer investigaciones por hechos diversos de los calificados como corrupción, siempre que en los términos que prevea la ley concurren razones suficientes que justifiquen su conocimiento directo. Para tal efecto, las unidades de auditoría interna deberán informar al órgano sobre los procedimientos de responsabilidades a su cargo.
4. El órgano responsable de combatir la corrupción es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Estará dirigido por un Titular nombrado por el

Senado, teniendo el Ejecutivo Federal la facultad de objeción, en términos similares a lo aprobado en la reforma al órgano garante de la transparencia.

5. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, a propuesta de los Grupos Parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al titular del órgano responsable del combate a la corrupción, siguiendo el proceso establecido en la ley. El titular deberá cumplir los mismos requisitos de elegibilidad que el artículo 102, apartado A, de la Constitución federal establece para ser Fiscal General de la República, salvo por lo que se refiere a tener título de licenciado en derecho; desempeñará su encargo por el período de siete años improrrogables; sólo podrá ser removido en los términos del mismo Título constitucional, y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.
6. El Titular será auxiliado por la estructura de servidores públicos que señale la ley.
7. El cobro de las sanciones económicas que imponga el órgano responsable de combatir la corrupción se realizará directamente por el mismo órgano a través del procedimiento administrativo de ejecución que se contemple en la ley. Los ingresos que por dicho concepto obtenga se integrarán al erario federal para que posteriormente la Cámara de Diputados disponga lo conducente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
8. El órgano responsable de combatir la corrupción desarrollará programas y acciones para difundir y promover la ética y la honestidad en el servicio público, así como la cultura de la legalidad. Igualmente podrá emitir recomendaciones particulares o de carácter general a la administración pública de los tres órdenes de gobierno, a los poderes y órganos autónomos, orientadas a mejorar los procedimientos administrativos y prevenir las prácticas de corrupción. Dichas recomendaciones deberán ser atendidas en los términos que disponga la ley general.

9. Tendrá un órgano consultivo integrado por el titular del órgano responsable de combatir la corrupción, quien lo presidirá; tres integrantes designados por el Senado, uno del órgano garante de la transparencia, un representante del Ejecutivo Federal y otro de la Auditoría Superior de la Federación. El órgano responsable de combatir la corrupción contará con facultad para emitir lineamientos de carácter general que serán observados por todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno para contar con criterios unificados de aplicación de la legislación.
10. Los Estados y el Distrito Federal en los términos que la ley general señale, establecerán órganos especializados para combatir la corrupción, con plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, que serán competentes para la aplicación de la ley general en materia de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción de los servidores públicos. Dichos órganos se integrarán con miembros designados de forma similar al órgano federal, y estarán sujetos a los requisitos que establezca dicha ley. Los órganos, una vez constituidos, expedirán sus estatutos orgánicos respectivos.
11. Las autoridades de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, incluyendo a las unidades de auditoría interna, colaborarán y prestarán auxilio al órgano responsable de combatir la corrupción y a los órganos especializados señalados en el párrafo anterior en los términos que fije la ley. Se estableció una redacción general referida a "autoridades" para no limitar únicamente a las responsables de preservar el secreto bancario, fiduciario y fiscal; también coadyuvarán las procuradurías, las áreas de investigación policiaca, la Auditoría Superior de la Federación, las contralorías, entre otras.
12. La ley fijará las bases de coordinación entre el órgano responsable de combatir la corrupción, el organismo garante en materia de transparencia y acceso a la información, la entidad de fiscalización superior de la Federación, las procuradurías y demás autoridades respectivas en las entidades federativas para el mejor desempeño de sus respectivos mandatos. Esto es lo que se conocerá como un sistema nacional de combate a la corrupción, y dicha coordinación buscará una retroalimentación constante del actuar de

cada órgano. En este sentido, no se creará un órgano o instancia adicional sino que se contemplará un mecanismo de colaboración entre los órganos citados para que cada uno de ellos, en el ámbito de sus respectivas competencias, cumplan de manera efectiva con su mandato.

13. En los mismos términos establecidos en el artículo 41 constitucional, se prevé que en el cumplimiento de sus atribuciones, los órganos responsables de combatir la corrupción no estarán limitados por los secretos bancario, fiduciario ni fiscal.

OCTAVA.- El artículo 114 será modificado para contemplar que el plazo de prescripción por actos de corrupción sea como mínimo de 5 años.

NOVENA.- Se propone modificar el artículo 116 para aclarar que los servidores públicos del Poder Judicial en los Estados estarán sujetos a la nueva ley general de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción que apruebe el Congreso de la Unión. Cabe señalar que los consejos de la judicatura, federal y locales, continuarán ejerciendo sus atribuciones como hasta ahora, salvo lo relativo a los actos de corrupción, que serán competencia de los nuevos órganos constitucionales autónomos que sea crearán. La ley que expida el Congreso de la Unión deberá determinar los mecanismos de coordinación que deberán tener ambas instancias para evitar duplicidades, y los consejos de la judicatura sigan aplicando el régimen disciplinario correspondiente a las responsabilidades administrativas diferentes a los actos de corrupción. No obstante lo anterior el órgano anticorrupción podrá ejercer en cualquier momento su facultad de atracción o podrá actuar de oficio o por denuncia cuando así lo estime pertinente.

DÉCIMA.- Con el propósito de lograr los objetivos de esta propuesta de reforma constitucional, las Comisiones Dictaminadoras proponen varios mandatos para llevar a cabo reformas complementarias enfocadas a la prevención de la corrupción mediante la instauración de mejores prácticas en la administración pública, planteando diversas disposiciones transitorias.

Si bien es cierto que el dictamen de la reforma anticorrupción reseñado y comentado líneas arriba está fechado el 13 de diciembre de 2013, como ya se mencionó, se nos dijo que era una de

las prioridades del nuevo régimen, atacar frontalmente el lastre que representa la corrupción, ampliamente difuminada en los gobiernos y las administraciones públicas mexicanas; estando muy claro para todos que la pluralidad y la alternancia política que ahora es una constante en todos los espacios de poder, no solo no la ha contrarrestado, sino que, sin que se haya demostrado como causa, los índices públicos de la corrupción en nuestro país se han incrementado.

Es de llamar la atención que habiéndose presentado conjuntamente con la reforma para la transparencia, que por razones obvias se encuentran estrechamente vinculadas, ésta ya se encuentre vigente, al menos en el ámbito constitucional, y la anticorrupción aún se encuentre pendiente en las Comisiones del Senado, y no se haya incluido en la vorágine de reformas constitucionales del año pasado, como tampoco en la agenda legislativa para el periodo ordinario de sesiones de febrero a abril de 2014.

Analizando el dictamen del Senado, correspondiente a las iniciativas presentadas en la materia, se advierte una buena cantidad de similitudes y confluencias, tanto en el diagnóstico como en la propuesta, como se ha señalado, por lo que no se advierten los motivos o razones para que se esté difiriendo su eventual aprobación y poder avanzar en las posibles soluciones de uno de los problemas que me parecen verdaderamente medulares del sistema político y de la sociedad mexicana, como lo es la creciente corrupción y sus consecuencias.

Algunos avances institucionales en materia penal para el combate a la corrupción en 2014.

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto de reformas constitucionales en materia político-electoral, y dentro del mismo se transforma la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que dejara de ser una dependencia del Ejecutivo Federal.

Dentro de las reformas que se le hacen al artículo 102 constitucional, se contempla que

la Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

En el artículo Décimo Octavo Transitorio del mismo Decreto se señala que en el plazo de treinta días a partir de la entrada en vigor del mismo, el Procurador General de la República expedirá el acuerdo de creación de la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, cuyo titular será nombrado por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado. El Ejecutivo Federal podrá objetar dicho nombramiento, y en ese caso se procederá a realizar un nuevo nombramiento.

El mismo dispositivo transitorio señala que el titular de esa fiscalía durara en su encargo hasta el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, sin perjuicio de que pueda ser removido por el Procurador General de la República o, en su caso, del Fiscal General de la República. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el titular de la fiscalía será restituido en el ejercicio de sus funciones.

En cumplimiento a lo establecido en el transitorio mencionado el Procurador General de la República emitió el 12 de marzo de 2014(publicado en la misma fecha en el DOF), el Acuerdo A/011/14 por el que se crea la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción y se establecen sus atribuciones.

En el punto PRIMERO del Acuerdo se crea la Fiscalía como unidad administrativa adscrita a la Oficina del Procurador General de la República, y tiene por objeto la investigación y persecución de los delitos relacionados con hechos de corrupción de competencia federal, así como cualquier otro delito cometido por un servidor público federal en el desempeño de un empleo, cargo o comisión.

Se indica también que los delitos relacionados con hechos de corrupción comprende los tipos penales que establece el Código Penal Federal en el Título Décimo, que lleva por rubro “Delitos cometidos por servidores públicos”, y el Título Décimo primero, que se denomina “Delitos cometidos contra la administración de justicia”, así como todos aquellos previstos en leyes especiales.

Se adscribe a la estructura de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia.

Se señala en el transitorio Primero del mismo Acuerdo, que éste entrará en vigor en la fecha en que la Cámara de Senadores realice el nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, en los términos previstos en el Artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto en comento.

Como se advierte, se ha iniciado en el ámbito penal federal, el cual se tendrá que desdoblar en las entidades federativas, la serie de medidas propuestas para crear el sistema nacional de combate a la corrupción, cuyo eje central será la Comisión Nacional Anticorrupción, todavía en ciernes.

8. LA SUSTENTABILIDAD DE LOS MUNICIPIOS Y LAS CIUDADES.

Sustentable se dice del proceso que no requiere ayuda externa como un adjetivo.⁵⁵

En el Informe Brundtland (UNCED,1987) “Nuestro Futuro Común” se acuña como concepto y objetivo global el desarrollo sostenible, entendido como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras

⁵⁵ Pequeño Larousse Ilustrado, Diccionario Enciclopédico, Ediciones Larousse, Colombia, 2009. VOZ: sustentable.

para satisfacer sus propias necesidades”⁵⁶ En realidad, la primera vez que vio luz el término “sostenibilidad” fue en la Estrategia de Conservación Mundial de la Unión Internacional por la Conservación de la Naturaleza (IUCN, 1980).

El desarrollo sostenible es un concepto globalizador mucho más amplio que el de la protección y promoción del medio ambiente, pues también considera la preocupación por:

- a) Los aspectos intergeneracionales. Que las decisiones actuales no provoquen efectos irreversibles en el futuro, o por lo menos que se minimicen.
- b) Los aspectos económicos de la calidad de vida. Sobre la base de un crecimiento estable y equilibrado que permita la solución de las necesidades actuales de acuerdo a unos niveles de equipamiento, renta, empleo, coberturas sociales, etc. que sean satisfactorios.
- c) Las connotaciones sociales del desarrollo. Como el acceso de la población a la cultura, la igualdad de derechos, la incorporación de la mujer a todas las esferas sociales, la posibilidad de formación y educación, la erradicación de problemas de marginación, xenofobia y exclusión social.
- d) Las connotaciones políticas del asunto. El desarrollo del concepto de ciudadanía y de sociedad civil, el acceso a las formas y prácticas democráticas, a la justicia y a un sistema jurídico regido por un estado de derecho, a la responsabilidad pública y privada, a la transparencia y rendición de cuentas, a una gestión política, gubernamental y administrativa eficiente.

Los aspectos intergeneracionales, relacionados con la protección del medio ambiente han sido los más recurrentes en cuanto a la vinculación con el concepto de sustentabilidad; sin embargo, las connotaciones sociales y políticas no se pueden dejar de lado, como si fueran asuntos desvinculados o que juegan en otras pistas distintas.

⁵⁶ Agendas Locales 21 en Andalucía. Estrategias Urbanas hacia el Desarrollo Sostenible. Primera edición agosto 2001. Edit. Consejería de medio ambiente Junta de Andalucía, España.

La sustentabilidad de los sistemas políticos, bien sean nacionales, regionales o estatales y municipales, pasan por la atención de los cuatro aspectos anteriormente considerados, los cuales deben de ser atendidos de manera completa y equilibrada, para que puedan rendir frutos que generen estabilidad, institucionalidad y permanencia.

En la presente he pretendido centrarme en los aspectos políticos que inciden en la sustentabilidad de las ciudades, como municipios o parte de municipios, de una región o entidad federativa y de un estado nacional.

Las ciudades como entes política y administrativamente organizados, que forman parte de una región y estado nacional, aun cuando tienen características y particularidades propias, abrevan de la misma cultura general, de la misma cultura política y de la legalidad, y del funcionamiento de las instituciones y de sus relaciones con la sociedad en la que se encuentran inmersas, que marcan, en buena medida, sus capacidades para enfrentar los retos de la sustentabilidad.

La transición a la democracia o la consolidación democrática, en la que se encuentran involucrados la mayoría de los estados latinoamericanos (el mexicano incluido), es uno de los retos centrales que estamos enfrentando como sociedad en general, no solo la sociedad política y la clase política, por lo que es de suma importancia dimensionar el concepto de ciudadanía, sociedad civil y las diferentes formas de participación social.

El Estado constitucional, social y democrático de derecho se debe materializar también, de manera directa y concreta en los ámbitos locales, en la organización política y en el funcionamiento de las ciudades, en el sistema político y de gobierno, en la vigencia del estado de derecho, en la transparencia y el acceso a la información pública y en la instauración de un eficiente sistema de fiscalización y rendición de cuentas que erradique o, por lo menos, minimice el cáncer de la corrupción.

La sustentabilidad de las ciudades y los municipios también pasa hoy en día, por la capacidad que tengan las mismas para afrontar satisfactoriamente los retos de la seguridad pública

preventiva, que todavía, en algunos de los estados de la región, se tiene encomendado a los municipios, y que por la proliferación de la delincuencia organizada y, en algunos casos, la existencia de guerrillas o de grupos autodenominados autodefensas, se ha convertido en un asunto de nada fácil solución, pues en los municipios y en las ciudades, donde la estructura gubernamental estatal tiene mayores debilidades, pero por otra parte, también ofrece importantes oportunidades para enfrentar ésta problemática con mayores posibilidades de éxito, por lo que dentro del contexto de una Estado federal como el mexicano, la participación de los municipios como actores centrales del proceso de transformación institucional debe ser más activa y protagónica para la consolidación del Estado constitucional social y democrático de derecho de nuestros días.

CONCLUSIONES.

I. La búsqueda de la cultura de la legalidad en la democracia es un concepto fundamental para abordar satisfactoriamente la sustentabilidad del estado, de la región, del municipio, de la ciudad.

II. La democracia, como sistema político y de gobierno, solo es posible si prevalece, entre otros componentes centrales, un real y auténtico estado de derecho, donde el orden constitucional y legal garantiza plenamente los derechos fundamentales de las personas y las autoridades están absolutamente sujetas al mismo.

III. La transparencia clara debe ser la meta a alcanzar en la materia, para ahondar en el desempeño institucional, el destino real de los recursos públicos y la evaluación gubernamental.

IV. La rendición de cuentas debe ser una política de estado, que atraviesa de manera horizontal, vertical y transversal todos los ámbitos de los gobiernos y las administraciones públicas, de la federación, de los entidades federativas y de los municipios, así como de los sectores social y privados involucrados. No debe concentrarse en una dependencia, entidad u organismo autónomo, sino desplegarse en todos los espacios de poder público.

V. Supeditar el establecimiento y el buen funcionamiento de un sistema de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización a la voluntad de gobernantes y de la clase política, resulta muy aventurado, por lo que es necesario establecer mecanismos obligatorios y sanciones severas ante su incumplimiento, para quienes tengan las responsabilidades correspondientes.

VI. La participación de la sociedad civil y política, preferentemente organizada, es fundamental para contar con un sistema de transparencia y de rendición cuentas efectivo y eficiente, por lo que se deben promover e incentivar todas las formas posibles para su intervención como parte integral y estructural del esquema en la materia.

VII. Dentro de la federación mexicana, la problemática de los déficits de rendición de cuentas y de transparencia en los estados y municipios merece un tratamiento especial, para tratar de erradicar prácticas que se han ido superando en el ámbito federal.

A manera de puntualización me permito adicionar algunas propuestas respecto de lo que considero serían las bases para una buena gestión local, los mecanismos para asegurar la participación social y la transparencia en los municipios y los desafíos y retos a los que se enfrenta México y América Latina y que se relacionan con la temática planteada en el presente trabajo.

Las bases de la buena gestión de la administración local:

1. Legitimidad democrática del gobierno local, el cual deber ser electo a través de elecciones y mecanismos democráticos aceptados y reconocidos por todos los actores políticos y por la sociedad, de tal manera que quien resulte electo tenga la aceptación amplia de propios y opositores.
2. Periodos más largos de la gestión gubernamental (quizá de 6 años) o bien, permitir la reelección indefinida o por varios periodos (o por un periodo adicional al menos, como se acaba de aprobar en México mediante reforma publicada el 10 de febrero de 2014).

3. Un Plan de Gobierno previamente ofertado y avalado por el voto mayoritario y que se convierta en la base mínima de los compromisos asumidos por los responsables del gobierno y de la gestión administrativa.
4. Todas las formas posibles y factibles de intervención y participación social en la gestión gubernamental y administrativa, que permiten el mayor involucramiento de la sociedad.
5. Contar con los mecanismos de evaluación, transparencia y de rendición de cuentas accesibles, ágiles y eficientes, que permitan a la sociedad conocer casi todo lo que está haciendo, cómo lo está haciendo y con qué recursos lo está haciendo el gobierno y la administración local.
6. Un sistema de carrera del personal administrativo para el desempeño profesional de las funciones técnicas de la administración.

Mecanismos para asegurar la participación social y la transparencia en los municipios:

1. La construcción de ciudadanía desde el seno familiar y escolar, pasando por los diferentes roles de la vida comunitaria.
2. Que la sociedad cuente con todas las posibilidades abiertas para participar, formales e informales, establecidas en las leyes como las formas de democracia directa o participativa, pero también cuando pequeños grupos de ciudadanos deciden agruparse en torno a determinada demanda o acción social o gubernamental.
3. Que la sociedad sepa que su participación es tomada en cuenta y que puede ser determinante en la toma de decisiones.
4. Reglamentar el denominado voto en blanco y las candidaturas ciudadanas al margen de los partidos políticos, conjuntamente con el sistema de partidos políticos (las

candidaturas independientes se han reconocido en México con la reforma constitucional de agosto de 2012, estando pendiente la reglamentación correspondiente).

5. En materia de transparencia debe regir el principio de máxima publicidad, donde el gobierno y administración municipal deben hacer pública toda la información, salvo las excepciones mínimas plenamente justificadas en la ley (como se ha establecido en México con la reforma constitucional de la materia de 7 de febrero de 2014).
6. Que la sociedad tenga todas las facilidades para acceder a la información pública (lo cual se debe garantizar en la reglamentación, normatividad, operación y aplicación de la reforma señalada en el punto anterior).
7. Establecer sanciones severas para los servidores públicos que incumplan con sus responsabilidades de informar de sus funciones y gestión pública, así como de sus diferentes roles administrativos (esta parte se encuentra pendiente de perfeccionar con la reforma anticorrupción mexicana que no se ha concluido).

Los desafíos que enfrentan nuestra región latinoamericana:

1. La consolidación de la democracia como forma de gobierno y de organización política y social, para evitar las regresiones autoritarias y los populismos demagógicos.
2. La estabilidad y el desarrollo económico que permita mayores niveles de bienestar, para tratar de incorporar las grandes franjas de la población en pobreza y en pobreza extrema a los niveles, por lo menos, mínimos de acceso a los satisfactores básicos.
3. La construcción de una sociedad más participativa, exigente y demandante, que genere gobiernos responsables.
4. Gobiernos responsables, eficientes, transparentes, que rinden cuentas.

5. La plena vigencia del estado de derecho, que implica entre otras cosas, contar con instituciones del Estado que garanticen el respeto irrestricto a los derechos fundamentales de las personas.
6. La estabilidad y la seguridad pública.
7. Enfrentar adecuada y eficientemente a la delincuencia organizada, cuya influencia está carcomiendo todas las estructuras estatales, de manera más directa a los gobiernos municipales.
8. Contar con gobiernos y administraciones públicas profesionales que puedan competir con éxito en un mundo globalizado, poniendo especial atención en los ámbitos locales y municipales.

BIBLIOGRAFÍA.

- ACKERMAN, John M., *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, número 9, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2006.
- Agendas Locales 21 en Andalucía. *Estrategias Urbanas hacia el Desarrollo Sostenible*, primera edición, Ed. Consejería de medio ambiente, Junta de Andalucía, España, 2001.
- AGRAST, M. Botero, J y PONCE A, *World Justice Project Rule Of Law Index Washington, D.C: The World Justice Projet*, Citado en ESTE PAÍS, TENDENCIAS Y OPINIONES (Revista), núm. 236, *México en el mundo Resultados de México en Evaluaciones Internacionales*, 2010, p.52.

- Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano Oportunidades de Mejora*, México, 2008.
- AVRITZER, Leonardo, *Modelos de sociedad civil: un análisis de la especificidad del modelo brasileño*, en Alberto Olvera (coord.). La sociedad civil: de la teoría a la realidad. El Colegio de México, México, 1999.
- *Perfil de México a través de indicadores clave*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2008.
- BACHRACH, Peter y Aryed Botwinick, *Análisis y reconstrucción crítica de la teoría participativa*. Com. Política social y participación ciudadana, Ideas para la cultura de la democracia. Comisión Nacional de Ideología, Subcomisión de Imagen, Información y Divulgación. Partido Revolucionario Institucional, México, 1994.
- BOBBIO, Norberto, *Teoría Generale della Politica*, Einaudi, Italia, 2000.
- CEJUDO, Guillermo M., *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, número 12, Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2009.
- COSSÍO D., José Ramón, *Transparencia y Estado de Derecho*, en ACKERMAN John. (coord.), *Más allá del Acceso a la información*, Siglo XXI Editores, México, 2008.
- DAGNINO, Evelina, *Mecanings of Citizenship in Latin America*, Institute of Development Studies, Working Paper 258, 2005.
- DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J. y PANFICHI, Aldo (eds), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE-CIESAS-UV, México, 2006.

- Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México Introducción y Capítulo I, México, 2003.
- DIAMOND, Larry, *Repensando en la sociedad civil*, Com. Política social y participación ciudadana, Ideas para la cultura de la democracia. Comisión Nacional de Ideología, Subcomisión de Imagen, Información y Divulgación. Partido Revolucionario Institucional, México, 1994.
- DYLE, Thomas, y ZEIGLER, Harmon, citados por BACHRACH, Peter y ARYEH, Botwinick, en *Análisis y reconstrucción crítica de la teoría participativa*. Com. Política social y participación ciudadana, Ideas para la cultura de la democracia, Comisión Nacional de Ideología, Subcomisión de Imagen, Información y Divulgación, Partido Revolucionario Institucional, México, 1994.
- FERRAJOLI, Luigi, *La cultura Giuridica nell Italia del novecento*, Ed. Laterza, Roma, 1999.
- FOX, Jonathan, *Transparencia y Rendición de Cuentas*, Citado por ACKERMAN, John M. (coord.) en Más allá del acceso a la información, Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, Siglo XXI Editores, México, 2008.
- GIBSON, Edward L., *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries*, World Politics. Vol. 58, en CEJUDO, Guillermo M., La construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas, Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados, México, 2005.
- HOLMES, Stephen, *Linajes del Estado de Derecho*, en ACKERMAN John (coord.), Más allá del Acceso a la información, Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, Siglo XXI Editores, México, 2008.

- HERNÁNDEZ, Trillo Fausto, y TORRES ROJO, Juan Manuel, *Federal Against Local Governments: Political Accountability Under Asymmetric Information*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2006.
- KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural, una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Ed. Paidós Barcelona, España, 1996.
- MARION, Young Iris, *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, Estados Unidos de América, 2000.
- MASHAW, Jerry, *Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad*. Citado por ACKERMAN, John M. (coord.), en Más allá del acceso a la información, Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho. Siglo XXI Editores, México, 2008.
- MONGA, Celestine, *Celestine Civil society and democratization in francophone Africa*, sin publicar, Universidad de Harvard, Estados Unidos de América, 1994.
- M. VILAS, Carlos, *La hora de la sociedad civil*, Com. Política social y participación ciudadana, Ideas para la cultura de la democracia. Comisión Nacional de Ideología, Subcomisión de Imagen, Información y Divulgación. Partido Revolucionario Institucional, México, 1994.
- O´ DONNELL, Guillermo, *Democracia y Estado de Derecho*, en ACKERMAN John (Coord.), Más allá del Acceso a la información, Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, Siglo XXI Editores, México, 2008.
- O´DONNELL, Guillermo, y VARGAS MUNCK, Jorge, (coord.), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Argentina, 2004.

- OLVERA, J. Alberto, *Ciudadanía y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral, núm. 27, México, 2008.
- PAZ, Octavio, *El laberinto de la soledad*, Fondo de la cultura económica, México, 1959.
- Pequeño Larousse Ilustrado, Diccionario Enciclopédico, Ediciones Larousse, Colombia, 2009. VOZ: sustentable.
- PESCHARD, Jacqueline, *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 2, Instituto Federal Electoral, México, 1996.
- RAMOS, Samuel, *El perfil del hombre y la cultura en México*, UNAM, México, 1934.
- SCHEDLER, Andreas, *Conceptualizing Accountability*, en *Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, The Self-Restraining State: Power and Accountability in Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999, p.26.
- SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de transparencia, número 03, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2006.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *Democracia y (cultura de la) legalidad*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 25, Instituto Federal Electoral, México, 2006.
- TILLY, Charles (ed.), *Citizenship, Identity and Social History*, International Review of Social History Supplements, New York, 1996.

- UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 21, Instituto Federal Electoral, México, 2002.