

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

**ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA**

*La rendición de cuentas en la gestión gubernamental:
mecanismo indispensable para la consolidación de la democracia.
El caso de México en el siglo XXI.*



Lourdes Isabel Macías Macías

A00954497@itesm.mx

Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Administración Pública
y Política Pública MAP 03

Asesor: Gustavo López Montiel

Diciembre de 2005

Índice

I. Resumen Ejecutivo	3
II. Introducción	4
Objetivos generales y específicos	5
Hipótesis	6
III. Marco Metodológico	6
IV. Marco Teórico	7
V. Democracia y rendición de cuentas	11
VI. La rendición de cuentas en México	13
VII. El tránsito de México hacia la democracia	18
VIII. Qué de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	26
IX. El papel del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	28
X. El acceso a la Información Pública Gubernamental en las entidades federativas	30
XI. Reformas recientes a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	31
XII. Alternativas de Política Pública y recomendaciones	33
XIII. Consideraciones Finales	35
XIV. Bibliografía	40
XV. Anexos	41

I. Resumen Ejecutivo

En una democracia, la autoridad está dividida en poderes o instituciones autónomas e independientes. En principio, la interacción de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, promueve equilibrios y contrapesos y fomenta una vigilancia de tipo “circular,” que tiende a evitar el abuso de cada poder en su esfera de competencia.

Sin embargo, dado que todo poder, aun siendo legítimo o democrático, conlleva el riesgo de ser usado abusivamente en beneficio de quien lo ejerce, surge la necesidad de establecer frenos y controles.

El logro de equilibrios y contrapesos entre los poderes y los órganos autónomos es uno de los mayores retos de las democracias modernas. Así, uno de los mecanismos que permiten el desarrollo y fortalecimiento de la democracia es la rendición de cuentas, que supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Esto permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder.

De esta forma, una sociedad será más democrática en la medida en que se evite el conflicto entre la búsqueda del interés personal y el interés colectivo. De esta premisa surge la idea y la necesidad de que el Estado democrático se organice de tal manera que al tiempo que se dote a los gobernantes con medios suficientes para el cumplimiento de responsabilidades, se limite su acceso a recursos, decisiones, influencia y discrecionalidad, para evitar el exceso y abuso de poder.

Al respecto, el presente trabajo pretende visualizar de forma general el fenómeno de la rendición de cuentas como concepto inherente a la democracia, a la vez que se le estudiará desde una perspectiva nacional; esto, en aras de identificar la situación de nuestro país con respecto a éste y bosquejar propuestas para mejorar este instrumento de vigilancia que, evidentemente, presenta dificultades de acción que podrían y deben superarse.

**LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL:
MECANISMO INDISPENSABLE PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA
DEMOCRACIA.
*EL CASO DE MÉXICO EN EL SIGLO XXI.***

II. Introducción

Para dar inicio a este trabajo de investigación se hace necesario, antes que nada, explicar la razón bajo la cual se escogió dicho tema. Pues bien, la rendición de cuentas en la gestión gubernamental se ha convertido en los últimos años en un aspecto fundamental para transparentar el quehacer institucional. De ahí que sea, entre muchas otras más, una de las herramientas fundamentales para contribuir al fortalecimiento de la democracia en México.

La rendición de cuentas es una práctica que fortalece las instituciones democráticas y el Estado de Derecho. Las naciones que obligan a sus gobernantes y funcionarios públicos a rendir cuentas de manera periódica e institucionalizada suelen ser, también, las naciones que ostentan mejores condiciones de vida, economías más fuertes y ejercen una mejor defensa de las libertades individuales. Así, si un Estado no garantiza la rendición de cuentas y los ciudadanos no tienen acceso a una información fidedigna y adecuada de las acciones de gobierno, entonces, existirán mayores riesgos de que las instituciones públicas se corrompan.

Por ello, la rendición de cuentas se ha constituido en elemento central de las democracias representativas contemporáneas, ya que en su realización encontramos uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficacia y eficiencia el mandato hecho por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático los ha elegido como sus representantes.

En el caso particular mexicano, si bien se cuenta con una forma de gobierno democrática, son todavía pocos los mecanismos reales y efectivos para exigir cuentas a los gobernantes y funcionarios públicos. Así, en la medida en que ha evolucionado el sistema político mexicano, cada vez es mayor la demanda ciudadana por información precisa y comprobable de la administración pública, tanto de sus recursos como de la toma de decisiones y de los resultados de la gestión gubernamental. Demanda que hoy no puede considerarse sino como un derecho fundamental para el ciudadano y una obligación para sus representantes.

Derivado de lo anterior, este trabajo de investigación pretende elaborar un análisis sobre la rendición de cuentas, primero desde su definición hasta su evolución histórica como concepto inherente a la democracia y, posteriormente, se abordará su desarrollo y aplicación en la gestión gubernamental como instrumento para controlar el abuso del poder y coadyuvar en la consolidación de la democracia en México. De igual manera, se examinará el proceso de rendición de cuentas que se da actualmente en la gestión gubernamental mexicana, a través de lo cual se pretende formular propuestas para mejorar este instrumento de vigilancia que, evidentemente, presenta dificultades de acción que podrían y deben superarse.

A continuación, se definen los objetivos y las hipótesis que enmarcan el desarrollo de la investigación:

Objetivo general

- Conocer a profundidad la temática de la rendición de cuentas como instrumento para transparentar la gestión gubernamental.

Objetivos específicos

- Elaborar un análisis sobre la rendición de cuentas como concepto inherente a la democracia.

- Elaborar un análisis sobre su aplicación en la gestión gubernamental como instrumento para controlar el abuso del poder y coadyuvar en la consolidación de la democracia en México.
- Examinar el proceso de rendición de cuentas que se da actualmente en la gestión gubernamental mexicana, con el propósito de formular propuestas para mejorar este instrumento de vigilancia.

Hipótesis

- La rendición de cuentas en la gestión gubernamental se ha convertido en los últimos años en un aspecto fundamental para transparentar el quehacer institucional.
- La rendición de cuentas se constituye como uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder.
- La rendición de cuentas en la gestión gubernamental se erige como uno de los mecanismos fundamentales para el fortalecimiento de la democracia en México.
- En el caso particular mexicano, son todavía pocos los mecanismos reales y efectivos para exigir cuentas a los gobernantes y funcionarios públicos.

Derivado de lo anterior, se aspira que sea una temática de investigación útil, esto es, con relevancia social; viable, donde pueda ser respondida con el cúmulo de conocimiento actual, y con valor teórico, al intentar generar un avance en el estado del conocimiento.

III. Marco metodológico

Este trabajo partirá de un proceso de investigación documental basada en fuentes de información primarias, que incluye textos publicados referentes al tema (ya sea de forma física o virtual). Igualmente, apoyado del modelo de investigación deductivo, se buscará examinar el mecanismo de rendición de cuentas de manera general y como concepto inherente a la democracia para, posteriormente, analizar aquél que se da actualmente en la gestión gubernamental mexicana en aras de generar escenarios alternativos de solución.

- Elaborar un análisis sobre su aplicación en la gestión gubernamental como instrumento para controlar el abuso del poder y coadyuvar en la consolidación de la democracia en México.
- Examinar el proceso de rendición de cuentas que se da actualmente en la gestión gubernamental mexicana, con el propósito de formular propuestas para mejorar este instrumento de vigilancia.

Hipótesis

- La rendición de cuentas en la gestión gubernamental se ha convertido en los últimos años en un aspecto fundamental para transparentar el quehacer institucional.
- La rendición de cuentas se constituye como uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder.
- La rendición de cuentas en la gestión gubernamental se erige como uno de los mecanismos fundamentales para el fortalecimiento de la democracia en México.
- En el caso particular mexicano, son todavía pocos los mecanismos reales y efectivos para exigir cuentas a los gobernantes y funcionarios públicos.

Derivado de lo anterior, se aspira que sea una temática de investigación útil, esto es, con relevancia social; viable, donde pueda ser respondida con el cúmulo de conocimiento actual, y con valor teórico, al intentar generar un avance en el estado del conocimiento.

III. Marco metodológico

Este trabajo partirá de un proceso de investigación documental basada en fuentes de información primarias, que incluye textos publicados referentes al tema (ya sea de forma física o virtual). Igualmente, apoyado del modelo de investigación deductivo, se buscará examinar el mecanismo de rendición de cuentas de manera general y como concepto inherente a la democracia para, posteriormente, analizar aquél que se da actualmente en la gestión gubernamental mexicana en aras de generar escenarios alternativos de solución.

Finalmente, se pretende que sea una investigación de tipo correlacional, en la medida en que pueda tener un valor explicativo sobre el grado de relación existente entre la rendición de cuentas en la gestión gubernamental y su papel para la consolidación de la democracia en México.

IV. Marco teórico

Comenzaremos este trabajo de investigación presentando una serie de ideas en torno a la acepción política que guarda el término *rendición de cuentas*.¹ La *rendición de cuentas* significa la “obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia.”² Por su parte, MacLean establece que la *rendición de cuentas* es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de error, incompetencia o engaño.”³

Para Schedler, la *rendición de cuentas* en el ámbito político es un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (*answerability*) y, por el otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta (*enforcement*).⁴

¹ De acuerdo con Ugalde (2002, p. 11), la noción moderna de rendición de cuentas tiene su origen en el vocablo inglés de *accountability*, que significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo. Hoy en día, el concepto de rendición de cuentas ha evolucionado para englobar procesos más complejos de la vida pública del país, alejándose de su acepción estrecha de mera auditoría o fiscalización. Influenciada por la tradición anglosajona, la noción de rendición de cuentas ha mutado para designar el proceso bajo el cual los gobernantes y funcionarios públicos deben informar y explicar sus decisiones y actos de gobierno, de tal manera que se hagan responsables del ejercicio de la autoridad que les fue conferida de manera contractual. Para una discusión a detalle de las diferentes acepciones de este concepto y de cómo se ha traducido al español, véase Ugalde (2002) y Crespo (2001).

² D. Dunn, 1999, p. 298.

³ MacLean, 1996, p. 1.

⁴ Schedler, 1999, p. 26.

Finalmente, se pretende que sea una investigación de tipo correlacional, en la medida en que pueda tener un valor explicativo sobre el grado de relación existente entre la rendición de cuentas en la gestión gubernamental y su papel para la consolidación de la democracia en México.

IV. Marco teórico

Comenzaremos este trabajo de investigación presentando una serie de ideas en torno a la acepción política que guarda el término *rendición de cuentas*.¹ La *rendición de cuentas* significa la “obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia.”² Por su parte, MacLean establece que la *rendición de cuentas* es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de error, incompetencia o engaño.”³

Para Schedler, la *rendición de cuentas* en el ámbito político es un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (*answerability*) y, por el otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta (*enforcement*).⁴

¹ De acuerdo con Ugalde (2002, p. 11), la noción moderna de rendición de cuentas tiene su origen en el vocablo inglés de *accountability*, que significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo. Hoy en día, el concepto de rendición de cuentas ha evolucionado para englobar procesos más complejos de la vida pública del país, alejándose de su acepción estrecha de mera auditoría o fiscalización. Influenciada por la tradición anglosajona, la noción de rendición de cuentas ha mutado para designar el proceso bajo el cual los gobernantes y funcionarios públicos deben informar y explicar sus decisiones y actos de gobierno, de tal manera que se hagan responsables del ejercicio de la autoridad que les fue conferida de manera contractual. Para una discusión a detalle de las diferentes acepciones de este concepto y de cómo se ha traducido al español, véase Ugalde (2002) y Crespo (2001).

² D. Dunn, 1999, p. 298.

³ MacLean, 1996, p. 1.

⁴ Schedler, 1999, p. 26.

Este autor precisa que el término *answerability* implica el derecho ciudadano de recibir información y la obligación de los funcionarios de proveerla, pero de manera paralela implica también contar con los mecanismos para supervisar los actos de gobierno. Por su parte, el término *enforcement* implica hacer cumplir la ley y sancionar a los gobernantes y representantes que incumplen su mandato a fin de que paguen las consecuencias de sus actos y se active, así, un mecanismo de control preventivo que disuada a potenciales infractores de la ley.⁵

Finalmente, Luis F. Aguilar expone la *rendición de cuentas* como la responsabilidad no en el sentido moral, sino en el social-jurídico de ser responsable de algo ante alguien; implica el sentido de información obligada (no opcional) y de información sobre el cumplimiento o incumplimiento de la responsabilidad. En su opinión, hablar de *rendición de cuentas* desvinculada de obligatoriedad es un enfoque parcial. “ [...] Rendir cuentas es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades.”⁶

Dado lo anterior, puede precisarse que el contenido del concepto de *rendición de cuentas* está nutrido de cinco características que permiten distinguirlo de conceptos semejantes: delegación, representación, responsabilidad mutua, sanciones y contrato.

Por otro lado, la presente investigación está basada en diferentes perspectivas teóricas que sustentan los objetivos de este trabajo. En principio de cuentas, desde la perspectiva teórica de la *Ampliación de Espacios Públicos* (Uvalle Berrones, 2001, p. 49), la totalidad de las acciones gubernamentales debe de estar bajo el control y supervisión tanto de los poderes que constituyen al Estado, materializados a partir de la representatividad resultante del ejercicio democrático del quehacer ciudadano y de las instituciones en su sentido ampliamente público.

⁵ *Ídem.*

⁶ Ugalde, 2002, p. 13.

Esto es, la observancia y aplicación de la ley en el sentido de oportunidad y vigencia inherente a su propia naturaleza e intensidad, cerrando el paso a la discrecionalidad y a la consecuente impunidad, constituye una de las fuentes primordiales de la legitimidad del Estado, aparejada a la expresión de la voluntad ciudadana, requerida para materializar su existencia, establecer el sistema de pesos y contrapesos que deberán normar su actuación, posibilitar el rendimiento de cuentas y responsabilidad de su desempeño gubernamental (el concepto de *accountability*), en la dimensión binaria de la política y la administración y materializar su reforma en su sentido más prospectivo de la ampliación de espacios públicos resultantes de la pluralidad democrática.

Igualmente, desde la perspectiva del *Control Democrático de la Gestión Gubernamental* (Uvalle Berrones, *Ídem*), se hace necesaria la adopción de un sistema de pesos y balances; esto es, la responsabilidad y obligatoriedad de la presentación de resultados y cuentas de los funcionarios gubernamentales a la sociedad conocida como *accountability*. De esta forma, son las áreas más sensibles de la acción gubernamental las que más requieren de un efectivo y renovado control público.

Otro de los aportes a esta investigación está dado por la ciencia política neoinstitucional, en donde se ha desarrollado un marco analítico denominado *Modelo de principal-agente*, el cual explica el proceso de delegación y la *rendición de cuentas* que lo acompaña.⁷ Una relación de *principal-agente* se da cuando un sujeto (llamado mandante o principal) delega a otro sujeto (llamado mandatario o agente) autoridad para ejecutar actos en su nombre. A cambio de esa delegación, el agente se compromete a rendirle cuentas al principal, quien cuenta con la facultad para sancionarlo en caso de incumplimiento. Sin embargo, el problema de cualquier relación *principal-agente* es que el agente tiene incentivos para desviarse del mandato del principal y actuar en beneficio propio debido a dos características intrínsecas al acto de delegar. Por un lado, el principal y el agente tienen

⁷ Aunque los modelos de *principal-agente* fueron desarrollados originalmente por economistas, dicha teoría se constituye como un instrumento analítico atractivo cuyo potencial apenas empieza a valorarse. Ugalde, 2002, p. 35.

preferencias e intereses diferentes y, por el otro, hay asimetría de información: el agente siempre tiene más información que su principal.⁸

Como resultado de estas dos características intrínsecas de cualquier relación entre un principal y un agente (intereses divergentes e información asimétrica), el agente cuenta con todos los incentivos para desviarse del mandato original y actuar en beneficio propio. Para solucionar esos problemas de comportamiento “oportunista,” se han desarrollado algunas respuestas que buscan mitigar el oportunismo de los agentes frente a sus principales, de los cuales el más importante es la rendición de cuentas.

Esto es, los principales suelen incluir en sus contratos de delegación un premio en caso de que los agentes desempeñen eficaz y honestamente su mandato.⁹ Pero para que el principal sea capaz de ofrecer incentivos a sus agentes cuando cumplen su mandato y sancionarlos cuando se comportan con oportunismo, es preciso contar con sistemas de rendición de cuentas que, por un lado, obliguen al agente a reportar detalladamente al principal de sus actos y resultados, y, por otro lado, doten al principal de mecanismos para monitorear el desempeño del agente. Finalmente, el principal debe contar con castigos para sancionar a los agentes que no cumplieron adecuadamente su mandato. Sin sanciones, los principales son impotentes frente a sus agentes.¹⁰

⁸ Por definición, el agente es el sujeto que ejecuta las acciones y, por tanto, cuenta con toda la información sobre las características de sus actos.

⁹ Por ejemplo, las empresas dan reparto de utilidades a los trabajadores cuando se obtienen ganancias (lo cual es reflejo de que esos agentes llamados trabajadores se han esforzado para aumentar la productividad de la empresa). En temas fiscales, con frecuencia se otorga un porcentaje de la distribución a los recaudadores para estimular su eficiencia. En la burocracia se dan abonos de desempeño, aunque en la práctica sea muy difícil medir el esfuerzo de los funcionarios públicos. Y, finalmente, en los países donde se permite, la reelección es un incentivo muy poderoso para que los congresistas actúen en beneficio de sus representados por la posibilidad de reelegirse en el periodo subsecuente.

¹⁰ En materia política, los castigos incluyen sanciones penales, administrativas, desafuero y el castigo electoral en las urnas durante la siguiente elección.

V. Democracia y rendición de cuentas

Ahora bien, para los fines prácticos de este trabajo de investigación, es menester introducir la idea de democracia y de cómo ésta se encuentra vinculada estrechamente con el concepto de rendición de cuentas.

La rendición de cuentas nace con la democracia representativa, en especial con el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución estadounidense de 1789. No obstante, se pueden localizar los antecedentes de la rendición de cuentas en la democracia¹¹ directa de Atenas, donde existían ciertos mecanismos para controlar el poder, tales como el *ostracismo*, *euthinay*, *eisangelia*, *aphofasis* y *graphe paranomon*.

El *ostracismo* consistía en una deliberación en la asamblea para elegir entre dos proyectos de política pública, pero servía también como un mecanismo de voto de confianza. El *euthinay* era el proceso mediante el cual se revisaban las cuentas de fondos públicos administradas por algún funcionario al término de su gestión. El *eisangelia* y el *aphofasis* eran mecanismos por los cuales se culpaba y eventualmente se reprimía la conducta criminal por delitos políticos como la traición o el intento por derrocar el sistema democrático. Finalmente, el *graphe paranomon* era un mecanismo de protección contra el mayoritarismo en la asamblea. Es decir, si la asamblea aprobaba un decreto propuesto por algún ciudadano, y éste resultaba violatorio de la ley o afectaba el interés general, el decreto era nulificado y el proponente del mismo se hacía acreedor a un castigo.¹²

De esta manera, la democracia griega no requería de mecanismos de rendición de cuentas porque los ciudadanos participaban de manera directa en los asuntos públicos y no

¹¹ El término y la práctica de la democracia surgen en las ciudades griegas hace 25 siglos. La acepción etimológica de *democracia* es gobierno del pueblo. El término proviene de dos conceptos: *demos*, que en aquellos tiempos significaba “la comunidad ateniense reunida en la asamblea o *eklesia*,” y *cratos*, gobierno. Los ciudadanos atenienses se reunían para deliberar sobre los asuntos públicos y participar en la toma de decisiones. Las reuniones tenían un quórum que oscilaba entre los dos mil y tres mil ciudadanos y ese número de participantes hacía posible en la práctica el ejercicio de la democracia directa (el *demos* excluía a las mujeres y a los esclavos del derecho a ser considerados ciudadanos). Véase G. Sartori, 1987, pp. 42-48.

¹² J. Elster, 1999, pp. 263-275.

tenían que delegar a ningún representante la facultad de decidir por aquellos. Algo similar ocurría con los gobiernos monárquicos, en los cuales los gobernantes podían eludir cualquier responsabilidad ante los gobernados, pues sólo rendían cuentas ante “un ser divino.” Como es sabido, en las monarquías la soberanía residía en el monarca quien, por principio divino, recibía el derecho de mando. Dado que su autoridad no provenía del pueblo, tampoco tenía ninguna obligación de informar a la comunidad de sus actos y decisiones.

Para Weber, la legitimidad de la dominación tradicional “descansa en la creencia cotidiana, en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad [...] que no se obedece a disposiciones estatuidas (como es el caso de la legitimidad racional característica de las democracias modernas), sino a la persona llamada por la tradición[...].”¹³

Así, la aparición de la rendición de cuentas corre paralela a la transformación de las ideas sobre legitimidad -por qué obedecer al gobernante- y sobre soberanía -en quién reside la autoridad última de la *polis*. Si la legitimidad del gobernante reside en su origen divino y si la soberanía reside en el monarca, la rendición de cuentas es un concepto vacío. A medida que la legitimidad evolucionó hacia la racionalidad weberiana y la soberanía pasó del monarca al pueblo, la rendición de cuentas adquirió contenido y relevancia.

Por ello, la rendición de cuentas apareció con el advenimiento de la democracia representativa, cuyo reflejo más palpable está en los escritos de James Madison a finales del siglo XVIII (fundamentalmente en el *Federalista*¹⁴). En contraste, el pueblo contaba con el derecho para exigir cuentas a sus representantes. Consecuentemente, las discusiones que sostuvieron los federalistas constituyen el antecedente inmediato de la Constitución

¹³ M. Weber, pp. 76-79. Para tener una mayor comprensión sobre el tema de la autoridad y la relación mando-obediencia, véase J. Bodin, 1985, pp. 55-57.

¹⁴ A Hamilton, J. Madison y J. Jay, 1943, p. 89.

estadounidense de 1789, además de la preocupación para controlar el poder e impedir que pudiera constituirse en una república tiránica en su país.

El diseño constitucional de pesos y contrapesos *madisoniano*, cuyas pautas eran el federalismo y la separación de poderes, no tenía otra justificación que la preocupación por el poder y el temor por la eventualidad de que una facción lograra imponerse sobre la nación. Pero con la existencia de varios órganos de gobierno (federalismo) y de un poder central (el gobierno federal y de una manera general la república a la que se adhieren los estados) sería más difícil que intereses particulares penetraran en el interés colectivo.

VI. La rendición de cuentas en México

Si bien se ha desarrollado la idea de democracia y de cómo ésta se encuentra vinculada estrechamente con el concepto de rendición de cuentas, es necesario abordar brevemente los orígenes de la rendición de cuentas en México como referente para este trabajo de investigación.

La rendición de cuentas es un tema de muy reciente estudio en México desde una perspectiva de la Ciencia Política. Desde un enfoque histórico, sin embargo, la necesidad de acotar y supervisar el poder ha sido un problema que se ha venido planteando desde hace poco menos de doscientos años, desde el Congreso Constituyente de 1824.¹⁵ Con la adopción de una forma de gobierno con separación de poderes, gobiernos locales soberanos y una Federación a la cual se adherían, se abrió por primera vez en México el debate, entonces muy imperfecto, sobre la rendición de cuentas.

No obstante, aunque la Constitución de 1824 estableció un sistema incipiente de rendición de cuentas y de fiscalización del Ejecutivo, adoleció, a la vez, de una parte central

¹⁵ Ello se debe en buena medida a que esa primera Constitución del México independiente tuvo una marcada inspiración estadounidense (y, por tanto, *madisoniana*).

estadounidense de 1789, además de la preocupación para controlar el poder e impedir que pudiera constituirse en una república tiránica en su país.

El diseño constitucional de pesos y contrapesos *madisoniano*, cuyas pautas eran el federalismo y la separación de poderes, no tenía otra justificación que la preocupación por el poder y el temor por la eventualidad de que una facción lograra imponerse sobre la nación. Pero con la existencia de varios órganos de gobierno (federalismo) y de un poder central (el gobierno federal y de una manera general la república a la que se adhieren los estados) sería más difícil que intereses particulares penetraran en el interés colectivo.

VI. La rendición de cuentas en México

Si bien se ha desarrollado la idea de democracia y de cómo ésta se encuentra vinculada estrechamente con el concepto de rendición de cuentas, es necesario abordar brevemente los orígenes de la rendición de cuentas en México como referente para este trabajo de investigación.

La rendición de cuentas es un tema de muy reciente estudio en México desde una perspectiva de la Ciencia Política. Desde un enfoque histórico, sin embargo, la necesidad de acotar y supervisar el poder ha sido un problema que se ha venido planteando desde hace poco menos de doscientos años, desde el Congreso Constituyente de 1824.¹⁵ Con la adopción de una forma de gobierno con separación de poderes, gobiernos locales soberanos y una Federación a la cual se adherían, se abrió por primera vez en México el debate, entonces muy imperfecto, sobre la rendición de cuentas.

No obstante, aunque la Constitución de 1824 estableció un sistema incipiente rendición de cuentas y de fiscalización del Ejecutivo, adoleció, a la vez, de una parte central

¹⁵ Ello se debe en buena medida a que esa primera Constitución del México independiente tuvo una marcada inspiración estadounidense (y, por tanto, *madisoniana*).

de los postulados de James Madison relacionada con los derechos de los ciudadanos. El control, los pesos y contrapesos del poder público fueron diseñados en el terreno de las instituciones centrales del Estado, pero no se pensó en un contrapeso que imposibilitara a los poderes públicos intervenir en la vida de las personas.

Fue hasta la constitución de 1857 que se establecieron, por primera vez, libertades y derechos ciudadanos como mandato constitucional para asegurar al ciudadano su defensa frente al poder del Estado,¹⁶ y mientras que la Constitución de 1824 proponía al Congreso como un Jurado de Acusación sin ningún contrapeso, la Constitución de 1857 incorporó a la Suprema Corte en esta tarea asignándole el papel de Jurado de Sentencia, conforme al artículo 105.¹⁷ De esta forma, el resultado de la Constitución de 1857 fueron poderes más acotados y menos arbitrarios.

Así, vistas en perspectiva, las constituciones de 1824 y 1857 definieron la importancia de organizar y controlar el poder. La primera separó el poder y adoptó mecanismos de pesos y contrapesos, como el veto presidencial o el llamamiento a cuentas que podía hacer el Congreso al Poder Ejecutivo. La de 1857, por su parte, otorgó grandes poderes al Congreso para exigir cuentas al Ejecutivo (lo que resultó un obstáculo para la gobernabilidad del país) y dispuso, por primera vez, la existencia constitucional de garantías individuales. Los principios de lo que hoy se conoce como la rendición de cuentas horizontal fueron incorporados a la vida constitucional de nuestro país.

En el México independiente, la construcción y consolidación de la unidad civil de la nación constituyó un proceso prolongado y, como es sabido, el arranque del siglo XX dio cabida a un ajuste de cuentas de cobertura mayor dado por la Revolución Mexicana, calificada como una de corte social que refrendó en la tercera constitución federal las libertades individuales y agregó las garantías sociales -educación, tenencia de la tierra y trabajo-.

¹⁶ Ugalde, *Op. Cit.*, p. 48.

¹⁷ *Ídem.*

En el México contemporáneo se dieron múltiples movimientos, tales como el ferrocarrilero, el magisterial y el médico, pero es quizá el movimiento estudiantil de 1968, que aún permanece en la memoria colectiva, el que marca un parteaguas en la historia política y social de nuestro país, ya que constituyó evidentemente una categórica manifestación orientada a promover y exigir mayores espacios para el ejercicio de las libertades políticas y civiles, para abrir espacios de participación organizada a través de partidos y organizaciones, en oposición al abrumador unipartidismo de Estado prevaleciente en la época; a atenuar las fuertes dosis de autoritarismo y discrecionalidad en el ejercicio del poder, a hacer de la administración pública una efectivamente pública, dado que en el periodo su manejo era ampliamente discrecional y la asemejaba más bien a una de corte patrimonialista.

Se trataba de un momento en que el régimen tenía prácticamente manos libres para la conducción de todo género de políticas gubernamentales, en detrimento de políticas públicas más consensadas y priorizadas con los públicos y actores interesados.

Eran momentos en que la administración gubernamental expresaba un componente público de muy baja intensidad, donde la rendición de cuentas era virtualmente inexistente y el equilibrio de poderes prevaleciente en el país negaba el principio de las democracias y de los regímenes presidenciales, de los pesos y contrapesos y de equilibrios y balanzas en donde el poder contrapesa al propio poder.

Así, Moreno Espinosa (2005) no considera exagerado el hecho de que Daniel Cosío Villegas, en la primera mitad de la década de los setenta, caracterizara al régimen como una monarquía sexenal heredera en línea transversal -en el seno de la familia revolucionaria- y calificara el ejercicio del poder por parte del ejecutivo federal como el *est lo personal de gobernar*.¹⁸ Se hacía uso flagrante y sin ningún reparo de las facultades metaconstitucionales, en donde se situaba -entre otras- la capacidad del presidente en turno

¹⁸ R. Moreno Espinosa, 2005, p. 33.

para elegir a su sucesor, o bien para ser el jefe nato del Partido Revolucionario Institucional (PRI); se erigía así como el gran elector y el centro indiscutible de la vida política del país.

Desde luego, tal estado de cosas ha cambiado de manera fundamental y para hacerlo posible se han conjugado una serie de factores en donde concurren transformaciones en la sociedad, en el Estado y en las relaciones en ambos sentidos entre tales instancias. En el ambiente antes descrito, la secrecía, la confidencialidad, la caja negra, la inexistencia de un servicio público de carrera, la extensión en el tiempo de una política de botín por parte del régimen, la debilidad casi congénita de los poderes legislativo y judicial y de los gobiernos estatales, eran parte del escenario nacional en el cual la corrupción era inherente a un estado de cosas de tal magnitud.

Sin embargo, la pérdida de legitimidad acelerada en que se desenvolvía el régimen político mexicano hacia finales de los años sesenta y buena parte de la siguiente década, a lo que se aunaron los movimientos rurales y urbanos y el ascenso de un cierto protagonismo de la sociedad civil, dieron pauta para el impulso a una reforma político-electoral, a una nueva legislación en tal materia que sentó las bases para perfilar la conformación de un sistema de partidos y de una ciudadanización de los procesos político-electorales que a la fecha constituye uno de los pilares del modelo democrático mexicano.

No obstante dicha reforma, no fue suficiente para conducir al país a una mayor transparencia y rendición de cuentas, lo que se reflejó claramente, por ejemplo, durante los procesos de privatización a que se sometió a la administración pública descentralizada o paraestatal durante los últimos quince años del siglo pasado, lo cual se tradujo en la enajenación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, procesos que lo que menos tuvieron fue transparencia en los criterios empleados para llevarlos a cabo.

Eran tiempos en los que se fue implantando el denominado Consenso de Washington, en donde gran parte del patrimonio nacional fue transferido a través de una vía directa y hasta cierto punto fácil a manos y grupos privados nacionales y transnacionales.¹⁹

En suma, los movimientos sociales, las diversas formas y modalidades de la participación ciudadana, la actividad impulsada por diversas organizaciones y agrupaciones políticas que dieron pauta a la reforma política y en su momento a la denominada Reforma del Estado, han dado pie a la gestación y desarrollo de un modelo democrático de características peculiares; se han abierto más y mejores espacios para la participación de la ciudadanía tanto en los aspectos políticos como en la gestión misma.

Acerca de la participación ciudadana es indispensable abundar, toda vez que se trata de una de las grandes transformaciones de nuestro tiempo, en virtud de la toma de conciencia de grandes sectores de la población que con un claro conocimiento de sus potencialidades están desplegando acciones, planteándose objetivos y dando forma a organizaciones de todo género para promover y obtener sus propios fines.

Se trata, asimismo, de un conjunto variado y diversificado de la expresión del desarrollo democrático en el cual cada vez un mayor número de individuos, ciudadanos y grupos, están en posibilidades de participar en la definición y redefinición de las reglas del juego, mismo que se ha estado extendiendo en el mundo contemporáneo.

Es pues, podría decirse, un impulso desde abajo de formas y expresiones de participación de la sociedad civil que en buena medida tienden a impulsar el aludido desarrollo democrático.²⁰ No obstante, este proceso participativo tiene aún una serie de trabas u obstáculos que impiden su desenvolvimiento, entre ellos la disponibilidad de información; sin embargo, a partir de la legislación y puesta en vigencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se da un paso de vital

¹⁹ *Ibidem*, p. 35.

²⁰ Crespo, 2001, p. 60.

importancia para catalizar la participación²¹ educada y con mayor fundamento de la ciudadanía.

VII. El tránsito de México hacia la democracia

Ya para el siglo XXI México ha superado una serie de etapas y obstáculos que lo colocan como una nación más democrática, con un régimen político que observa ya una serie de cambios alentadores que la proyectan a escenarios nunca antes pensados sólo algunos años antes. Es importante hacer un recuento de varios de dichos cambios a fin de examinar el grado de desarrollo alcanzado:

- a) Prevalece un nuevo equilibrio entre los poderes públicos, pues ahora el Legislativo ha dejado de ser un mero suplemento del Ejecutivo para emerger con mayor grado de autonomía, pluralidad, representatividad y capacidad propositiva. En este sentido conviene recordar que históricamente el Ejecutivo era el supremo legislador, toda vez que más del 95% de la legislación provenía precisamente de dicho poder.²² De esta manera, la teoría de los pesos y contrapesos, de los equilibrios y balanzas empieza a tener lugar en el país y tal fenómeno, lo que es más importante, se da tanto en el plano federal como en el de las entidades federativas, en donde las legislaturas locales dejan de ser de procedencia fundamentalmente priísta para dar lugar también a una mayor pluralidad;
- b) El fuerte presidencialismo se ha acotado en beneficio de los gobiernos subnacionales y de la propia sociedad civil aunque, hay que subrayarlo, son esencialmente los grupos de interés los más beneficiados;

²¹ Cabe destacar la participación ciudadana de nuestro tiempo, de lugar a un nuevo corporativismo, evidentemente diferenciado del corporativismo promovido y prevaleciente a lo largo de más de cinco décadas en el pasado siglo, que tuvo como punto de arranque la década de los treinta cuando se organizaron al interior del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) los sectores obrero, campesino, popular y militar.

²² A. Ortega Venzor (et. al.), 2003, p. 339.

importancia para catalizar la participación²¹ educada y con mayor fundamento de la ciudadanía.

VII. El tránsito de México hacia la democracia

Ya para el siglo XXI México ha superado una serie de etapas y obstáculos que lo colocan como una nación más democrática, con un régimen político que observa ya una serie de cambios alentadores que la proyectan a escenarios nunca antes pensados sólo algunos años antes. Es importante hacer un recuento de varios de dichos cambios a fin de examinar el grado de desarrollo alcanzado:

- a) Prevalece un nuevo equilibrio entre los poderes públicos, pues ahora el Legislativo ha dejado de ser un mero suplemento del Ejecutivo para emerger con mayor grado de autonomía, pluralidad, representatividad y capacidad propositiva. En este sentido conviene recordar que históricamente el Ejecutivo era el supremo legislador, toda vez que más del 95% de la legislación provenía precisamente de dicho poder.²² De esta manera, la teoría de los pesos y contrapesos, de los equilibrios y balanzas empieza a tener lugar en el país y tal fenómeno, lo que es más importante, se da tanto en el plano federal como en el de las entidades federativas, en donde las legislaturas locales dejan de ser de procedencia fundamentalmente priísta para dar lugar también a una mayor pluralidad;
- b) El fuerte presidencialismo se ha acotado en beneficio de los gobiernos subnacionales y de la propia sociedad civil aunque, hay que subrayarlo, son esencialmente los grupos de interés los más beneficiados;

²¹ Cabe destacar la participación ciudadana de nuestro tiempo, de lugar a un nuevo corporativismo, evidentemente diferenciado del corporativismo promovido y prevaleciente a lo largo de más de cinco décadas en el pasado siglo, que tuvo como punto de arranque la década de los treinta cuando se organizaron al interior del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) los sectores obrero, campesino, popular y militar.

²² A. Ortega Venzor (et. al.), 2003, p. 339.

- c) Los procesos político-electorales se encuentran altamente ciudadanizados en el ámbito federal y estatal, lo que se traduce en una mayor confianza, transparencia y equidad en las elecciones federales y locales y, por tanto, en un ingrediente básico de la vida democrática. Sobre el particular, cabe hacer mención que el costo social de la construcción de la democracia es muy elevado, pero en la medida en que como sociedad seamos capaces de transparentar y hacer más equitativos y creíbles los procesos político-electorales antes referidos, estaremos en posibilidades de disminuir el subsidio a los partidos políticos y de contar con instituciones autónomas como el Instituto Federal Electoral (IFE) y los Institutos Estatales Electorales y el del Distrito Federal, con las burocracias estrictamente indispensables y altamente profesionalizadas, así como de procedimientos que hagan uso intensivo de los medios electrónicos que permitan hacer más efectivos y económicos, sin detrimento de la calidad, los mecanismos de votación, cuestión que se antoja indispensable ante la ya posibilidad del voto de los connacionales residentes en el extranjero;
- d) La ciudadanía del Distrito Federal dispone desde el año de 1997 de la posibilidad de elegir a sus gobernantes: jefe de gobierno y miembros de la Asamblea Legislativa, y a partir del 2000 también a los jefes delegacionales. En esta perspectiva (Moreno Espinosa, 2005, p. 47), cabe agregar que antes de 1997 la ciudadanía capitalina más bien era una especie de espectadora pasiva de lo que se hacía, decidía y llevaba a cabo desde la figura gubernamental en su entorno. Asimismo, el esquema de gobierno, administración y gestión, simplemente llevaba a cabo su labor a partir de los lineamientos y dictados que provenían desde los Pinos y eran acatados e instrumentados por el Jefe del antiguo Departamento del Distrito Federal en turno. En este sentido, la transparencia y acceso a la información sencillamente era algo ajeno e incluso utópico que se pudiera acceder a ellas;
- e) El concepto de gobiernos divididos o compartidos tiene cabida en el país como rasgo de una sociedad plural y diferenciada, en donde se reconoce el derecho y la libertad del otro. Con ello, solamente por citar un ejemplo, desde el año 2000 el gobierno federal ha

estado encabezado por el Partido Acción Nacional (PAN), en tanto que la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal lo ha estado por un político de procedencia del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y en el Congreso de la Unión (Cámara de Senadores y de Diputados) convergen integrantes de diversos partidos políticos. Igual sucede en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como en la conformación de las 16 jefaturas delegacionales y en la zona conurbada al Distrito Federal cuya cobertura, de más de una treintena de municipios, la llevan los diversos partidos políticos tales como el PRI, PRD, PAN, PVEM y PT, principalmente. Todo ello da lugar a una competencia y competitividad necesarias, con lo que esperamos que en los próximos años nuestro sistema de partidos dé muestra de una mayor madurez en sus prácticas políticas, en sus propuestas de gobierno y abandone la sola práctica de cubrir de basura y *slogans* de mal gusto el panorama de la ciudad de México. Pero sobre todo, esperamos que guarden el necesario equilibrio entre la socorrida “política de botín” y un servicio mucho más profesionalizado y de mayor estabilidad que sea capaz de atender las complejas tareas, cometidos y enfrentar los retos y desafíos de una sociedad sumamente compleja propia del siglo XXI;

- f) Tradicionalmente, los gobiernos de las entidades federativas habían sido básicamente una extensión del gobierno federal; sin embargo, a partir de la década de los noventa y en la presente han ganado una mayor autonomía. Es importante recalcar esta cuestión, toda vez que los gobiernos regionales, departamentales o provinciales “constituyeron el mecanismo y dispositivo fundamental a través del cual se fue consolidando el gobierno central. No es extraño, por tanto, que en México los gobiernos estatales más bien respondieran a los intereses del gobierno federal en turno que a los intereses de sus municipios, comunidades y población en general, y fueran cómplices de la prolongación de un federalismo más virtual que real.”²³ Actualmente, algunos movimientos y procesos, como el señalado, apuntan al desarrollo de un genuino federalismo, pero será la acción conjunta de las comunidades, ciudadanía y gobiernos

²³ Moreno Espinosa, *Op. Cit.*, 47.

subnacionales, así como la sensibilidad inteligente del gobierno federal, lo que perfila al país por un federalismo moderno y sólido;

- g) En tanto a los ayuntamientos en el plano del orden municipal de gobierno y administración, estos se encuentran conformados de manera plural, es decir, están representadas las mayorías y las minorías políticas, dada la vigencia del principio de mayoría relativa y de representación proporcional en la conformación de estos.²⁴ De igual manera, la innovación en el plano municipal es alentadora, tal como lo demuestra el caso de Tlaxcala, que amplió el número de municipios de 44 a 60 durante la década de los noventa y transformó a los antiguos regidores de pueblo en presidentes municipales auxiliares, hoy presidentes municipales de comunidad, lo que da forma a una especie de cuarto orden de gobierno y administración mucho más cercano a la ciudadanía y a la comunidad misma.²⁵ También cabe destacar la última de las importantes reformas al artículo 115 constitucional, la de 1999, en la cual se eleva finalmente a rango constitucional el carácter de gobierno de los ayuntamientos de todos y cada uno de los poco más de 2400 municipios del país (anteriormente sólo se reconocía que eran meros administradores, o ejecutores);
- h) La alternancia política en los tres órdenes de gobierno a partir de julio del 2000 es una realidad en el país. Puede decirse que representa uno de los pasos más importantes para el tránsito hacia la democracia, resultado de un gran esfuerzo y luchas colectivas que finalmente rinden frutos y se traducen en una sociedad más democrática. Esto es vital en la medida en que, en lo sucesivo, todas y cada una de las grandes y pequeñas fuerzas políticas o partidos políticos tendrán que ser lo suficientemente productivos y propositivos, además de capaces y eficientes para mantener su registro y participar en el ejercicio del poder en los tres órdenes de gobierno o en alguno de ellos, y donde el manejo y gestión que se haga de la transparencia y acceso a la información constituirá un factor de la mayor relevancia;

²⁴ *Ídem.*

²⁵ J. García Sánchez, 1999, p.86.

- i) Respecto a la opinión pública y la libertad de expresión, temas relevantes sin los cuales no se puede entender una democracia, se han dado pasos cualitativos esenciales de que éstas se han ampliado significativamente. Esto es, la disponibilidad de medios electrónicos y el desarrollo mismo de la sociedad ha fortalecido las condiciones para que ello sea posible;

- j) Las transformaciones de la sociedad civil constituyen, por sí mismas, uno de los factores más significativos para impulsar el desarrollo de la democracia en México, vinculado directamente al despertar y protagonismo de ésta, toda vez que su pluralidad se expresa en la creación de una gran cantidad de organizaciones civiles, políticas, no gubernamentales, del tercer sector, político-religiosas, etc.²⁶ De esta manera, la participación de la sociedad civil en la definición y redefinición del escenario político y en otras esferas de la vida nacional, es una realidad a todas luces; buena parte del sentido de pertenencia e identidad de la ciudadanía se da hoy desde su participación en diferentes tipos de organizaciones, redes y clubes. Así, se trata de un corporativismo de carácter nuevo distintivo de la época contemporánea.

De esta manera, conviene hacer énfasis en el hecho de que el último cuarto del siglo pasado constituyó el escenario histórico en el cual el sistema y el régimen político mexicano entran en un proceso de transformación, consecuencia de razones endógenas y exógenas. Entre las primeras se cuenta el proceso de maduración, diferenciación, pluralización y participación de la sociedad civil mexicana y sus grupos organizados, lo que dio lugar a la Reforma Política y a la Reforma del Estado; en las segundas, los procesos globalizadores y el asentamiento y promoción a escala mundial del sistema democrático representaron razones de peso fundamental. Puede decirse que, en este ambiente, la ruptura entre el Estado y la sociedad se fue transformando; esto es, los procesos, acciones, puntos de contacto e interlocución entre ambas esferas fueron proyectando al país por una gobernabilidad democrática.

²⁶ A. Ortega Venzor, *Op. Cit.*, p. 507.

Es así que los cambios del régimen político-administrativo mexicano a los que se ha hecho referencia son de gran trascendencia, ya que “[...] estamos abandonando la antigua y proverbial prepotencia priísta que hacía ver como todo poderosos a quienes se subían al carro del sistema, a quienes se decía que ya les había hecho justicia la Revolución; a las prácticas político-electorales en donde el gobierno era juez y parte, en donde éste organizaba puntualmente las elecciones pero él mismo las calificaba y, por supuesto, él mismo había palomeado previamente a quienes erigía como candidatos. Se trataba de un juego de apariencias magistralmente orquestado, en donde la población y la ciudadanía eran, en lo fundamental, meros espectadores.”²⁷

Evidentemente, en esas condiciones la construcción de un régimen democrático se antojaba distante y difícil de alcanzar; sin embargo, los últimos veinticinco años constituyen el escenario histórico en el que se han dado pasos esenciales para perfilar al país a un sistema democrático más abierto y participativo. Actualmente, el conjunto de organizaciones y partidos políticos, entre ellos el PRI, se están viendo forzados, aunque siguen renuentes, a cambiar sus prácticas políticas y ajustarlas a las necesidades y exigencias de la sociedad, lo que significa un paso importante en la consolidación del sistema de partidos que defendemos como sociedad.

Por lo tanto, para poder arribar a un régimen político con tales características, genuinas bases para el desarrollo de una vida democrática, Moreno Espinosa (2005, p. 63) explica que, en buena medida, se debe a las acciones, luchas y desarrollo político referido anteriormente, y que eventos como los del 68, el 71, el papel del Frente Democrático Nacional (FDN), la acción de los grupos conservadores y de izquierda (desde sus propias perspectivas y plataformas), la diversificación y pluralización de la sociedad mexicana, la Reforma Política que proyectó la conformación de un sistema de partidos, la ciudadanización, tanto de los procesos político-electorales como de otros procesos y actividades de la vida nacional, y el protagonismo creciente de la sociedad civil, entre otros,

²⁷ R. Uvalle Berrones, *Op. Cit.*, p. 117.

han aportado elementos esenciales para alcanzar estadios de desarrollo de mayor cobertura democrática.

Se trata de un largo transitar del que se empiezan a obtener frutos sustantivos; no obstante, la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas, una administración pública, genuinamente pública, una gestión pública (que, además de eficaz, sea eficiente), representan aspectos de gran relevancia que sólo de manera incremental se han ido cubriendo. Por ello resulta indispensable que la ciudadanía continúe exigiendo a las instituciones, dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno y administración una acción pública más acorde con las exigencias de nuestro tiempo y esté ella misma en las condiciones de aportar su parte en la construcción de una sociedad genuinamente democrática.

En el proceso antes planteado, el acceso a la información constituye un requisito *sine qua non* para tales efectos, toda vez que uno de los postulados que debemos tener presente en los tiempos modernos es aquel referido a que la información es la base de la participación, puesto que una participación ciega, sin bases y sin los fundamentos que da la información, es de pocos alcances y efectividad, en tanto que una participación debidamente apoyada en la información pertinente es evidentemente más eficaz. Así, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que se abordará con detenimiento posteriormente, constituye uno de los instrumentos básicos para potenciar la participación ciudadana en las más variadas y diversificadas tareas que exige el desarrollo y atención de los asuntos públicos.

Si bien podemos decir que después de varias décadas de lucha y negociaciones interminables México cuenta ya con una democracia electoral que da el triunfo de quien lo obtiene en las urnas, y a pesar de que dedicó tanto esfuerzo y tiempo para conseguir que los votos se contaran con transparencia, se descuidaron, sin embargo, otros aspectos centrales de la democracia representativa, el más importante de los cuales es cómo garantizar que los

gobernantes electos democráticamente cumplan su mandato con honestidad, eficacia y eficiencia.

Las múltiples reformas electorales de los últimos veinte años han dado lugar a un sistema plural que, sin embargo, cuenta con pocos mecanismos para exigir cuentas a sus gobernantes. Esto es, después de alcanzar la alternancia y la competitividad entre partidos, la responsabilidad y responsividad de nuestros gobernantes sigue siendo muy limitada. Aun con elecciones limpias y equitativas, muchos gobernantes siguen siendo insensibles frente a las necesidades y demandas de los votantes.

Es cierto que México es una democracia formal, o aspira a serlo, pero la calidad de sus gobiernos sigue siendo muy baja, en buena medida, porque a pesar de ser electos por la ciudadanía, le rinden pocas cuentas a ella. Por tanto, si se pretende elevar la calidad, eficiencia y eficacia del gobierno en México como un primer paso para instaurar la rendición de cuentas como práctica permanente y estable en la gestión gubernamental del país, y como instrumento para controlar el abuso del poder y coadyuvar en la consolidación de la democracia, se requiere diseñar un sistema en el cual la rendición de cuentas se dé 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 responsabilidad política de los legisladores mediante la reelección inmediata, mejorar los sistemas de supervisión del Ejecutivo y hacer efectivas las sanciones en caso de incumplimiento. Por otro lado, es preciso 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 determinado tiempo. 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.

VIII. Qué de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

En el proceso antes planteado, el acceso a la información constituye un requisito fundamental sin el cual no se podría acceder a una forma de gobierno más democrática. Para tales efectos, toda vez que uno de los postulados que debemos tener presente en los tiempos modernos es aquel referido a que la información es la base de la participación, en virtud de que una participación ciega, sin bases y sin los fundamentos que da la información, es de pocos alcances y efectividad, en tanto que una participación debidamente apoyada en la información pertinente es evidentemente más eficaz.

Es por ello que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental constituye uno de los instrumentos básicos para potenciar la participación ciudadana en las más variadas y diversificadas tareas que exige el desarrollo y atención de los asuntos públicos.

Conviene recordar que desde 1977 constitucionalmente queda asentado en el artículo 6° Constitucional la garantía de parte del Estado de acceso a la información; sin embargo, fue tras veinticinco años que, efectivamente, se legisló y reglamentó tal derecho. Así, a partir del 12 de junio del 2003 los particulares estuvieron en posibilidades de presentar solicitudes específicas de acceso a la información.

La Ley está integrada por cuatro títulos, que establecen:

- a) Título Primero: Disposiciones comunes para los sujetos obligados;
- b) Título Segundo: Acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal;
- c) Título Tercero: Acceso a la información en los demás sujetos obligados; y
- d) Título Cuarto: Responsabilidades y Sanciones; así como por un total de 64 artículos y once artículos transitorios.

Por su parte, como sujetos obligados se encuentran los tres poderes de la Unión, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal. Por tanto, quedan obligados prácticamente todas los órganos, poderes e instancias de carácter federal.

Resulta importante mencionar que en la Ley se asientan seis objetivos centrales, donde el sexto de ellos es categórico: “Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho,”²⁸ a lo que puede añadirse que constituye una característica esencial del Estado al que aspiramos llegar y consolidar como sociedad, además de ser una contribución indispensable para el fortalecimiento de nuestras instituciones públicas.

Hacia el interior de la organización de las instituciones y oficinas públicas de los tres poderes de la Unión, la aplicación puntual de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental les obliga a mantener un arreglo impecable; es decir, a la organización de la memoria histórica concretada en los archivos vigentes de manera sistemática y de fácil acceso a los mismos. Hacia el exterior, por su parte, los beneficios son potencialmente amplios en la medida en que la sociedad civil y los grupos organizados hagan uso del derecho de acceso a la información pública, con lo cual estarán en mejores posibilidades de apoyar y fundamentar sus demandas, peticiones, participación corresponsable y constructiva; de contar con mayores elementos que aporten para la formulación de políticas públicas, para participar en lo pertinente en la fase de implementación, así como en el seguimiento y evaluación de políticas públicas y gubernamentales, y hacer cada vez más real otro de los objetivos de la Ley Federal de Transparencia, directamente vinculado a “[...] favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados,”²⁹ un desempeño que va de lo individual de todos y cada uno de los servidores públicos, al desempeño institucional.

²⁸ IFAI, 2004.

²⁹ *Ídem.*

Derivado de lo anterior, destaca la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), “Órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”³⁰

IX. El papel del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

El papel que ha venido jugando el IFAI es de gran importancia, toda vez que se trata de una instancia clave para que la ciudadanía logre un real y expedito acceso a la información pública, además de impulsar conjuntamente con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal los procedimientos más adecuados para tener organizada y disponible la información al público interesado. Con él, se pretende revolucionar en materia de acceso a documentos, expedientes e información en general, necesarios para documentar y fundamentar con mayor integridad una serie amplia de mayores demandas, acciones, formulación y evaluación de políticas, desarrollo de diversos estudios, y la definición de estrategias para una participación corresponsable sociedad-Estado en beneficio a la atención de los asuntos públicos prioritarios.

Por lo demás, el acceso a la información se antoja ágil, con base en la disponibilidad de medios electrónicos que facilitan la recuperación, consulta y, en su caso, recuperación de los materiales o datos requeridos. Lo anterior, desde luego, a condición que las páginas WEB de los sujetos obligados incluyan en éstas la información suficiente y accesible, además de los procedimientos para que el público usuario pueda acceder a información relevante en tiempos razonablemente cortos.

³⁰ *Ídem.*

Derivado de lo anterior, destaca la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), “Órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”³⁰

IX. El papel del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

El papel que ha venido jugando el IFAI es de gran importancia, toda vez que se trata de una instancia clave para que la ciudadanía logre un real y expedito acceso a la información pública, además de impulsar conjuntamente con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal los procedimientos más adecuados para tener organizada y disponible la información al público interesado. Con él, se pretende revolucionar en materia de acceso a documentos, expedientes e información en general, necesarios para documentar y fundamentar con mayor integridad una serie amplia de mayores demandas, acciones, formulación y evaluación de políticas, desarrollo de diversos estudios, y la definición de estrategias para una participación corresponsable sociedad-Estado en beneficio a la atención de los asuntos públicos prioritarios.

Por lo demás, el acceso a la información se antoja ágil, con base en la disponibilidad de medios electrónicos que facilitan la recuperación, consulta y, en su caso, recuperación de los materiales o datos requeridos. Lo anterior, desde luego, a condición que las páginas WEB de los sujetos obligados incluyan en éstas la información suficiente y accesible, además de los procedimientos para que el público usuario pueda acceder a información relevante en tiempos razonablemente cortos.

³⁰ *Ídem.*

A dos años de que entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,³¹ se está accediendo a una nueva época con relación a la vida institucional, por tanto, a las responsabilidades políticas e institucionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, de manera incremental, de las de los estados federados, en espera que también sea a la de los municipios. En este tiempo se ha hecho evidente una demanda y, con ella, un acceso creciente a información de todo género.³²

De manera precisa, desde que entró en vigencia la ya citada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el IFAI destaca que al concluir 2004 se presentaron ante éste 2066 recursos de revisión, de los cuales, 1749 se resolvieron; en 981 se instruyó a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal a entregar la información, lo que representa un 56%.³³ Asimismo, un 28% del total no procedieron los recursos por diversas causas. En el cuadro 1 (Anexos), se presentan los recursos interpuestos ante diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desde la entrada en vigor de la Ley hasta la terminación del 2004.

Cabe destacar que el IFAI, al igual que los servidores públicos del mismo, se ha propuesto “garantizar el acceso a la información; promover la transparencia de la gestión pública; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos y proteger los datos personales.”³⁴ Al respecto, la Comisionada Presidenta del IFAI, Marván Laborde, en su segundo informe ante el H. Congreso de la Unión destacaba, entre otros aspectos, que “la demanda para el acceso a la información ha generado un aumento considerable en los recursos de revisión promovidos ante el IFAI. En este sentido, en el periodo de enero a

³¹ Al final de 2003 solo 11 entidades federativas contaban con legislaciones locales de acceso a la información.

³² La información demanda va desde contar con un conocimiento más preciso de los trámites y procesos que se tienen que llevar a cabo en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los cometidos y misiones de los tres poderes públicos de la Unión; llenado de formas de todo género, vacantes en el sector público, sistema de salarios de los servidores públicos, sistemas de compras y adquisiciones, licitaciones, así como información básica para un conjunto de investigaciones de todo género. *Ídem.*

³³ *Ídem.*

³⁴ *Ídem.*

mayo de 2005, en comparación con el mismo periodo de 2004, los recursos de revisión se incrementaron aproximadamente en un 90 por ciento.”³⁵ Y para el caso de la Administración Pública Federal, mientras que en mayo de 2004 sólo dos dependencias cumplían al 100 por ciento con las obligaciones marcadas en el artículo séptimo de la Ley, para el mes de mayo de 2005 suman ya 149.³⁶

Más aún, se asienta que el objetivo del IFAI es crear conciencia sobre la importancia de transparentar el destino de los recursos públicos, en donde no nada más los sujetos obligados se sometan al escrutinio ciudadano, sino que “cualquier persona, institución u organización que reciba recursos públicos deberá rendir cuentas a la sociedad. Se trata, en resumen, de crear y fortalecer una cultura de transparencia a lo largo y ancho del país, en la que el compromiso sea de todos, para beneficio de toda la comunidad.”³⁷

El planteamiento anterior tiene gran relevancia en torno a la corresponsabilidad creciente entre gobierno y sociedad alrededor de los asuntos públicos, característico de la gobernabilidad democrática que se pretende fortalecer en la actualidad.

X. El acceso a la información pública gubernamental en las entidades federativas

El panorama que se vislumbra puede ser alentador, puesto que más de veinte de las 31 entidades federativas cuentan ya con su respectiva ley y con el equivalente al IFAI aunque, debe mencionarse, las modalidades tienen algunas diferencias. Sin embargo, actualmente 14 Comisiones Estatales de Acceso a la Información y el IFAI han sumado esfuerzos para operar el Sistema INFOMEX, lo que, sin duda, se puede considerar “como un paso más para cumplir el objetivo de reconocer y difundir el poder del acceso a la información

³⁵ *Ídem.*

³⁶ *Ídem.*

³⁷ *Ídem.*

mayo de 2005, en comparación con el mismo periodo de 2004, los recursos de revisión se incrementaron aproximadamente en un 90 por ciento.”³⁵ Y para el caso de la Administración Pública Federal, mientras que en mayo de 2004 sólo dos dependencias cumplían al 100 por ciento con las obligaciones marcadas en el artículo séptimo de la Ley, para el mes de mayo de 2005 suman ya 149.³⁶

Más aún, se asienta que el objetivo del IFAI es crear conciencia sobre la importancia de transparentar el destino de los recursos públicos, en donde no nada más los sujetos obligados se sometan al escrutinio ciudadano, sino que “cualquier persona, institución u organización que reciba recursos públicos deberá rendir cuentas a la sociedad. Se trata, en resumen, de crear y fortalecer una cultura de transparencia a lo largo y ancho del país, en la que el compromiso sea de todos, para beneficio de toda la comunidad.”³⁷

El planteamiento anterior tiene gran relevancia en torno a la corresponsabilidad creciente entre gobierno y sociedad alrededor de los asuntos públicos, característico de la gobernabilidad democrática que se pretende fortalecer en la actualidad.

X. El acceso a la información pública gubernamental en las entidades federativas

El panorama que se vislumbra puede ser alentador, puesto que más de veinte de las 31 entidades federativas cuentan ya con su respectiva ley y con el equivalente al IFAI aunque, debe mencionarse, las modalidades tienen algunas diferencias. Sin embargo, actualmente 14 Comisiones Estatales de Acceso a la Información y el IFAI han sumado esfuerzos para operar el Sistema INFOMEX, lo que, sin duda, se puede considerar “como un paso más para cumplir el objetivo de reconocer y difundir el poder del acceso a la información

³⁵ *Ídem.*

³⁶ *Ídem.*

³⁷ *Ídem.*

pública, la transparencia y la rendición de cuentas en la relación cotidiana entre el gobierno y la sociedad.”³⁸

Se trata de un portal para la recepción, trámite y respuesta a través de Internet de las solicitudes de acceso a la información que presenten las personas a las entidades y dependencias gubernamentales de cada uno de los estados firmantes. El objetivo del desarrollo de sistemas como INFOMEX es permitir a la ciudadanía acceder a la información pública de manera más ágil en un plano nacional y, progresivamente, con los gobiernos municipales, en la medida en que aquél se fortalezca.

Cabe señalar que las Comisiones Estatales firmantes corresponden a los siguientes estados federados: Colima, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa, lo cual, no es poca cosa, toda vez que esto significa que se están fortaleciendo las condiciones para promover la cultura de acceso a la información, la rendición de cuentas y la transparencia en un plano nacional y no de manera focalizada.

XI. Reformas recientes a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

El 30 de marzo del presente año, el Senado de la República aprobó una serie de modificaciones a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que, en conjunto, brindan una mayor claridad al derecho a la información pública, con lo cual se torna más eficaz y eficiente su acceso por parte de la ciudadanía y grupos interesados. A continuación se mencionan los aspectos más trascendentes de las modificaciones efectuadas.

³⁸ *Ídem.*

pública, la transparencia y la rendición de cuentas en la relación cotidiana entre el gobierno y la sociedad.”³⁸

Se trata de un portal para la recepción, trámite y respuesta a través de Internet de las solicitudes de acceso a la información que presenten las personas a las entidades y dependencias gubernamentales de cada uno de los estados firmantes. El objetivo del desarrollo de sistemas como INFOMEX es permitir a la ciudadanía acceder a la información pública de manera más ágil en un plano nacional y, progresivamente, con los gobiernos municipales, en la medida en que aquél se fortalezca.

Cabe señalar que las Comisiones Estatales firmantes corresponden a los siguientes estados federados: Colima, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa, lo cual, no es poca cosa, toda vez que esto significa que se están fortaleciendo las condiciones para promover la cultura de acceso a la información, la rendición de cuentas y la transparencia en un plano nacional y no de manera focalizada.

XI. Reformas recientes a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

El 30 de marzo del presente año, el Senado de la República aprobó una serie de modificaciones a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que, en conjunto, brindan una mayor claridad al derecho a la información pública, con lo cual se torna más eficaz y eficiente su acceso por parte de la ciudadanía y grupos interesados. A continuación se mencionan los aspectos más trascendentes de las modificaciones efectuadas.

³⁸ *Ídem.*

1. Se precisa el concepto de recursos públicos federales de manera amplia, a fin de evitar ambigüedades en su interpretación y promover el acceso a la información sobre la aplicación de los mismos;
2. Se refuerza el principio de publicidad al ser aplicable no solamente para la interpretación de la Ley de la materia, sino también al procesamiento, administración, archivo y resguardo de la información gubernamental;
3. La Ley aplica a cualquier órgano del Estado que preste servicios públicos, esté dotado de atribuciones de autoridad, o reciba recursos públicos gubernamentales;
4. Se clarifican las obligaciones de transparencia existentes en la Ley, al incorporarse aspectos regulados por el Reglamento de ésta -directorios y remuneraciones de servidores públicos-, y se incluyen nuevas obligaciones para que se dé a conocer información sobre:
 - a. Montos recibidos por concepto de multas, recargos, cuotas, depósitos y fianzas;
 - b. Fideicomisos y fondos integrados con fondos públicos, mandatos, financiamiento público, aportaciones, patrocinios, copatrocinios, subsidios o subvenciones privadas;
 - c. Minutas y actas de las juntas, reuniones o asambleas que con carácter público y en relación con el objeto de esta Ley, celebren los sujetos obligados, y
 - d. Inventarios en general, cuestión importante cuando el Estado es uno de los principales compradores en los mercados.
5. Los sujetos obligados que sean fideicomitentes (aportantes), o fideicomisarios (beneficiarios de fideicomisos públicos), o titulares de operaciones bancarias

(cuentahabientes), o fiscales (contribuyentes) que involucren recursos públicos federales, no podrán clasificar información relativa al ejercicio de dichos recursos.³⁹

En suma, las reformas brevemente comentadas se traducen en hacer más expedito el acceso a información relevante y de interés para la ciudadanía, lo que en el mediano y largo plazo continuará reforzando la fiscalización que la sociedad hace de las acciones, de la aplicación de recursos y, en general, de la actuación de los servidores públicos en los tres poderes de la Unión, esperando que así también sea por parte de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en la medida en que se refuerce y desarrolle el sistema INFOMEX.

XII. Alternativas de política pública y recomendaciones

Para poder contar con mecanismos eficientes de rendición de cuentas en el sistema político mexicano que contribuyan al fortalecimiento de la democracia en nuestro país y a transparentar el quehacer público, a continuación se presentan una serie de alternativas de política pública:

1. Si se mantiene un bajo perfil al respecto y se opta por la inacción, se corre el riesgo de que el Estado limite la rendición de cuentas y, con ello, los ciudadanos no cuenten con el acceso a una información fidedigna y adecuada de las acciones de gobierno. Entonces, existirán mayores riesgos de que las instituciones públicas se sigan corrompiendo, además de que la inadecuada o inexistente rendición de cuentas produce la construcción de una vida democrática de muy baja calidad. Esta opción, por los momentos en los que se encuentra el país, no resulta ser la más conveniente pues, si bien los costos de alcanzar un sistema efectivo y eficaz de rendición de cuentas son altos, los beneficios lo son aún más.

³⁹ *Ídem.*

(cuentahabientes), o fiscales (contribuyentes) que involucren recursos públicos federales, no podrán clasificar información relativa al ejercicio de dichos recursos.³⁹

En suma, las reformas brevemente comentadas se traducen en hacer más expedito el acceso a información relevante y de interés para la ciudadanía, lo que en el mediano y largo plazo continuará reforzando la fiscalización que la sociedad hace de las acciones, de la aplicación de recursos y, en general, de la actuación de los servidores públicos en los tres poderes de la Unión, esperando que así también sea por parte de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en la medida en que se refuerce y desarrolle el sistema INFOMEX.

XII. Alternativas de política pública y recomendaciones

Para poder contar con mecanismos eficientes de rendición de cuentas en el sistema político mexicano que contribuyan al fortalecimiento de la democracia en nuestro país y a transparentar el quehacer público, a continuación se presentan una serie de alternativas de política pública:

1. Si se mantiene un bajo perfil al respecto y se opta por la inacción, se corre el riesgo de que el Estado limite la rendición de cuentas y, con ello, los ciudadanos no cuenten con el acceso a una información fidedigna y adecuada de las acciones de gobierno. Entonces, existirán mayores riesgos de que las instituciones públicas se sigan corrompiendo, además de que la inadecuada o inexistente rendición de cuentas produce la construcción de una vida democrática de muy baja calidad. Esta opción, por los momentos en los que se encuentra el país, no resulta ser la más conveniente pues, si bien los costos de alcanzar un sistema efectivo y eficaz de rendición de cuentas son altos, los beneficios lo son aún más.

³⁹ *Ídem.*

2. Si se opta por tomar medidas al respecto, la rendición de cuentas en la gestión gubernamental requiere de varios tipos de acciones públicas, tales como:
 - a. Primordialmente, y aunque este discurso se encuentre un tanto desgastado y no sea tomado en cuenta, la educación a los servidores públicos y a la población acerca de las obligaciones y atribuciones de la función pública, entre las cuales destaca la rendición de cuentas a la ciudadanía como uno de sus derechos políticos fundamentales.
 - b. La creación de mecanismos jurídicos sencillos y eficaces, principalmente en el interior de la República y los municipios, para que toda la población tenga posibilidades de reclamar cuando exista un desempeño inadecuado de las funciones públicas.
 - c. La creación de un sistema de información de funciones y actividades concretas realizadas por los órganos de gobierno, incluidos tanto el Ejecutivo como el Legislativo y el Judicial, para que expliquen de qué manera están ejerciendo el presupuesto y las labores desempeñadas durante un determinado periodo de tiempo por cada una de sus áreas de competencia.
 - d. Limitar la discrecionalidad de los órganos públicos para brindar información solicitada por la ciudadanía y las organizaciones, definiendo los criterios adecuados para la reserva y clasificación de la información incluida en la Ley de Acceso a la Información. Con el fin de garantizar el acceso a la información pública y eliminar la “cultura del secreto,” se debe establecer la transparencia de la labor de la administración pública y la publicidad de los actos de gobierno como principios de observancia.
 - e. Es recomendable la creación de leyes estatales de transparencia y acceso a la información en aquellos estados donde aún no existan, pues éste es uno de los

mayores problemas de países como el nuestro, en donde los gobiernos son opacos porque su información es inaccesible, restringida y, con frecuencia, los funcionarios no están obligados a proporcionarla.

- f. Fortalecer la independencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, lo que repercutirá en su credibilidad y legitimidad frente a la ciudadanía. Esto es, descentralizar la vigilancia y el sistema de rendición de cuentas.

XIII. Consideraciones Finales

La rendición de cuentas en la gestión gubernamental se ha convertido en los últimos años en un aspecto fundamental para transparentar el quehacer institucional. De ahí que sea, entre muchas otras más, una de las herramientas fundamentales para contribuir al fortalecimiento de la democracia en México.

La rendición de cuentas es una práctica que fortalece las instituciones democráticas y el Estado de Derecho. Las naciones que obligan a sus gobernantes y funcionarios públicos a rendir cuentas de manera periódica e institucionalizada suelen ser, también, las naciones que ostentan mejores condiciones de vida, economías más fuertes y ejercen una mejor defensa de las libertades individuales. Así, si un Estado no garantiza la rendición de cuentas y los ciudadanos no tienen acceso a una información fidedigna y adecuada de las acciones de gobierno, entonces, existirán mayores riesgos de que las instituciones públicas se corrompan.

Por ello, la rendición de cuentas se ha constituido en elemento central de las democracias representativas contemporáneas, ya que en su realización encontramos uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficacia y eficiencia el mandato hecho

mayores problemas de países como el nuestro, en donde los gobiernos son opacos porque su información es inaccesible, restringida y, con frecuencia, los funcionarios no están obligados a proporcionarla.

- f. Fortalecer la independencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, lo que repercutirá en su credibilidad y legitimidad frente a la ciudadanía. Esto es, descentralizar la vigilancia y el sistema de rendición de cuentas.

XIII. Consideraciones Finales

La rendición de cuentas en la gestión gubernamental se ha convertido en los últimos años en un aspecto fundamental para transparentar el quehacer institucional. De ahí que sea, entre muchas otras más, una de las herramientas fundamentales para contribuir al fortalecimiento de la democracia en México.

La rendición de cuentas es una práctica que fortalece las instituciones democráticas y el Estado de Derecho. Las naciones que obligan a sus gobernantes y funcionarios públicos a rendir cuentas de manera periódica e institucionalizada suelen ser, también, las naciones que ostentan mejores condiciones de vida, economías más fuertes y ejercen una mejor defensa de las libertades individuales. Así, si un Estado no garantiza la rendición de cuentas y los ciudadanos no tienen acceso a una información fidedigna y adecuada de las acciones de gobierno, entonces, existirán mayores riesgos de que las instituciones públicas se corrompan.

Por ello, la rendición de cuentas se ha constituido en elemento central de las democracias representativas contemporáneas, ya que en su realización encontramos uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficacia y eficiencia el mandato hecho

por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático los ha elegido como sus representantes.

Así, la rendición de cuentas se convierte en un componente fundamental de la transparencia pública. La inadecuada o inexistente rendición de cuentas produce la construcción de una vida democrática de muy baja calidad, en la medida que la democracia requiere de la rendición de cuentas; las elecciones libres son un requisito necesario pero insuficiente para una democracia. Asimismo, se considera “superada la idea de que rendición de cuentas es una cuestión reducida a lo financiero, monetario o económico; la rendición de cuentas supone cualquier actividad frente a la cual exista una responsabilidad.”⁴⁰

En el caso particular mexicano, si bien se cuenta con una forma de gobierno democrática, son todavía pocos los mecanismos reales y efectivos para exigir cuentas a los gobernantes y funcionarios públicos. En la medida en que ha evolucionado el sistema político mexicano, cada vez es mayor la demanda ciudadana por información precisa y comprobable de la administración pública, tanto de sus recursos como de la toma de decisiones y de los resultados de la gestión gubernamental. Demanda que hoy no puede considerarse sino como un derecho fundamental para el ciudadano y una obligación para sus representantes.

La calidad del gobierno mexicano sigue siendo baja, en buena medida, porque a pesar de ser electo por la ciudadanía, le rinde pocas cuentas a ella. Por tanto, si se pretende elevar la calidad, eficiencia y eficacia del gobierno en México como un primer paso para instaurar la rendición de cuentas como práctica permanente y estable en la gestión gubernamental del país, y como instrumento para controlar el abuso del poder y coadyuvar en la consolidación de la democracia, se requiere diseñar un sistema en el cual la rendición de cuentas se dé en dos vertientes.

⁴⁰ Díaz, pp. 412-413.

Por un lado, promover la transparencia de las instituciones de gobierno, establecer incentivos adecuados para limitar el oportunismo de los agentes políticos, aumentar la responsabilidad política de los legisladores mediante la reelección inmediata, mejorar los sistemas de supervisión del Ejecutivo y hacer efectivas las sanciones en caso de incumplimiento. Por otro lado, es preciso que la sociedad en su conjunto se involucre en el sistema de rendición de cuentas y asuma parte del costo de su operación.

A pesar de esto, la democracia en México intenta avanzar y se encuentra en un proceso de fortalecimiento con la promulgación, publicación y entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; se da un paso cualitativo en las responsabilidades gubernamentales relativas al buen gobierno, al fortalecimiento institucional, en la publicación del poder, los recursos a su disposición y los procedimientos de actuación, así como en la acentuación del ingrediente público de la administración pública y en la rendición de cuentas de los tres poderes de la Unión, ejercicio que cada vez será parte esencial de la cotidianidad.

También representa un factor de acercamiento entre el Estado y la sociedad civil; asimismo, se reviste a la sociedad de un marco normativo e institucional con la Ley y la creación del IFAI, parte del empoderamiento de la misma en la medida en que se avanza hacia la democracia.

Queda también cada vez más claro, y la normatividad, los avances y la toma de conciencia así lo indican, que la sociedad civil también es responsable y participa activamente en los asuntos públicos e inclusive accede a recursos públicos para alcanzar sus metas y objetivos. En este sentido, está obligada a rendir cuentas y a transparentar su actuación y aplicación de dichos recursos. De esta manera, las cada vez más numerosas organizaciones no gubernamentales, del tercer sector, asociaciones políticas, político-religiosas, etc., están obligadas a rendir cuentas a la sociedad en la medida en que manejan y comprometen recursos públicos, y sólo así podremos encaminarnos por una real y genuina transparencia.

Es indispensable tener claro en este ejercicio de educación cívica, desarrollo político y avance cualitativo en el tránsito a una mayor y más consistente democracia, que será papel de la ciudadanía hacer uso de este derecho constitucional. La obligación de las dependencias, entidades e instancias públicas federales en general es cumplir el contenido de la ley y los aspectos y procedimientos más detallados del reglamento correspondiente, pero es responsabilidad de la sociedad civil hacer uso efectivo de los beneficios y servicios que ahora están a su alcance, requisito necesario para un mayor fortalecimiento y protagonismo de la misma en los albores del siglo XXI y de un futuro que ya ha comenzado.

De esta manera, a pesar de la existencia de una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, nuestro país requiere de una cultura de rendición de cuentas mucho más vigorosa y pujante debido a que, en primer término, no se cuenta con los mecanismos y la información necesaria para realizar una evaluación sobre la eficacia y la eficiencia de los órganos del Estado. No se puede decir que las personas tengan garantizado su derecho a la información si no existe una transparencia pública respecto a qué tipo de funciones debe realizar cada servidor público, de qué manera está cumpliendo con las funciones que le han sido encomendadas por la ley, de qué manera aplica los presupuestos o qué prioridades da para la aplicación de los grandes rubros del gasto público.

Es decir, se requiere un sistema de rendición de cuentas no sólo al interior de los órganos del gobierno, sino ante la ciudadanía, que es finalmente en quien radica la soberanía popular. Esto acarrea una serie de beneficios que son potencialmente amplios: en la medida en que la sociedad civil y los grupos organizados y ciudadanía en general hagan uso del derecho de exigir cuentas a los funcionarios públicos y del acceso a la información pública, estarán en mejores posibilidades de apoyar, fundamentar sus demandas y peticiones, participar corresponsable y constructivamente, y contar con mayores elementos que puedan coadyuvar para la formulación de políticas públicas, para participar en lo pertinente en la fase de implementación, así como en el seguimiento y evaluación de

políticas públicas y gubernamentales, y hacer cada vez más real otro de los objetivos de la Ley Federal de Transparencia, directamente vinculado a “[...] favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.”⁴¹

⁴¹ IFAI, *Op. Cit.*

XIV. Bibliografía

- Cea D’Ancona, M. A. (2001), *Metodología Cuantitativa: Estrategias y Técnicas de Investigación Social*, Madrid, Síntesis, S. A., pp. 415.
- Crespo, J. A. (2001), *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, vol. 1, México, Auditoría Superior de la Federación, pp. 79.
- Díaz, F. *Sociedad Civil, Administración de Justicia y Rendición de Cuentas. II Curso Interamericano Sociedad Civil y Derechos Humanos*, San José, IIDH, pp. 412-413.
- Dunn, D. D. (1999), en *Rendición de cuentas y Democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, pp. 61.
- Elster, J. (1999), “Accountability in Athenian Politics,” en Manin, B., Przeworski, A. y Stokes, S., *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- García Sánchez, J. (1999), *El municipio y sus relaciones con la federación*, México, Porrúa, pp. 1999.
- Hamilton A., Madison J. y Jay, J. (1943), *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hernández Sampieri, R. (et. al, 1999), *Metodología de la Investigación*, México, McGraw-Hill, pp. 501.
- IFAI, 2002.
- MacLean, I. (1996), en *Rendición de cuentas y Democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, pp. 61.
- Reyes Heróles, F. (2003), *Corrupción: De los Ángeles a los Índices*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 39.
- Rodríguez Victoria, E (1999), *La descentralización en México. De la reforma municipal a la solidaridad y el nuevo federalismo*, México, FCE, Cap. IV.
- Sartori, G. (1987), *Teoría de la democracia*, México, Alianza Universidad.
- Schedler, A. (1999), en *Rendición de cuentas y Democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, pp. 61.
- Ugalde, L. C. (2002), en Del Castillo, A. (2003), *Medición de la Corrupción: Un Indicador de la Rendición de Cuentas*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, vol. 5, México, Auditoría Superior de la Federación, pp. 79.
- Ugalde, L. C. (2002), *Rendición de cuentas y Democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, pp. 61.
- Uvalle Berrones, R. (2001), *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., pp. 144.
- Weber, M., *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

XV. Anexos

Cuadro 1. Recursos interpuestos ante diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desde la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental hasta la terminación del 2004.

Sujeto obligado/con más recursos de revisión interpuestos	Recursos	Solicitudes	Proporción
1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	118	3,526	3.35%
2. Secretaría de la Función Pública	112	1,670	6.71%
3. Instituto Mexicano del Seguro Social	104	3,139	3.31%
4. Secretaría de Educación Pública	87	2,344	3.71%
5. Presidencia de la República	57	1,284	5.22%
Con mayor proporción entre recursos y solicitudes			
Comisión Nacional del Agua	24	199	12.06%
Instituto para la Protección del Ahorro Bancario	32	277	11.55%
Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.	9	79	11.39%
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	24	219	10.96%
BANOBRAS	23	218	10.55%

Fuente: Boletín IFAI, 4 de febrero de 2005.