



Ensayos

Transparencia y rendición de cuentas: una hipótesis inconclusa

Samuel Panecatí Lascari

La rendición de cuentas como una necesidad en el contexto de la democratización

Alexandro Vinicio Granados Atlaco

Transparencia y rendición de cuentas en el Distrito Federal: su ejercicio y sus actores

Paola Vanessa Palma Rojas



8º CONCURSO
DE ENSAJOS DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA
2 0 1 4







8° CONCURSO
DE TESIS, ENSAYO Y CUENTO
2 0 0 8

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Consejera presidenta: BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ
Consejeros electorales: GUSTAVO ANZALDO HERNÁNDEZ
FERNANDO JOSÉ DÍAZ NARANJO
ÁNGEL RAFAEL DÍAZ ORTIZ
CARLA A. HUMPHREY JORDAN
YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ
NÉSTOR VARGAS SOLANO

Secretario ejecutivo: OLIVERIO JUÁREZ GONZÁLEZ

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: OBDULIO ÁVILA MAYO
Suplente: JUAN DUEÑAS MORALES

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: MARCO ANTONIO MICHEL DÍAZ
Suplente: GUSTAVO GONZÁLEZ ORTEGA

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: MIGUEL ÁNGEL VÁSQUES REYES
Suplente: FELIPE PÉREZ ACEVEDO

PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ
Suplente: ADALID MARTÍNEZ GÓMEZ

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietaria: ZULY FERÍA VALENCIA
Suplente: MAURICIO GARCÍA PARKER

CONVERGENCIA

Propietario: ÓSCAR OCTAVIO MOGUEL BALLADO
Suplente: HUGO MAURICIO CALDERÓN ARRIAGA

NUEVA ALIANZA

Propietario: ADOLFO ROMÁN MONTERO
Suplente: SARA PÉREZ ROJAS

ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA

Propietario: JORGE CARLOS DÍAZ CUERVO
Suplente: ANA KARINA SOLANO GÓMEZ

INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS CON
REPRESENTACIÓN EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DEL DISTRITO FEDERAL

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: AGUSTÍN CARLOS CASTILLA MARROQUÍN
Suplente: JORGE TRIANA TENA

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: JORGE FEDERICO SCHIAFFINO ISUNZA
Suplente: MARTÍN CARLOS OLAVARRIETA MALDONADO

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: JUAN CARLOS BELTRÁN CORDERO
Suplente: ISAÍAS VILLA GONZÁLEZ

NUEVA ALIANZA

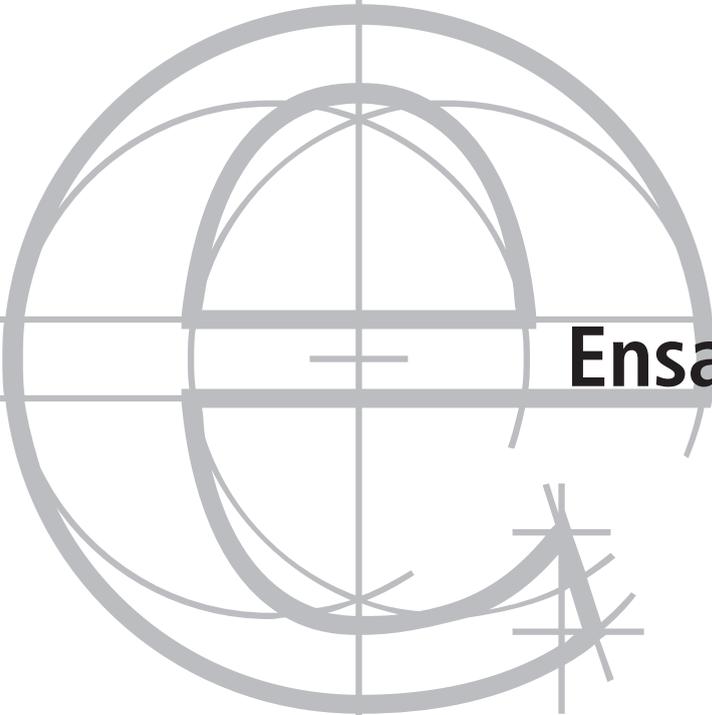
Propietario: XIUH GUILLERMO TENORIO ANTIGA
Suplente: GLORIA ISABEL CAÑIZO CUEVAS

COALICIÓN PARLAMENTARIA SOCIALDEMÓCRATA

Propietario: RAÚL ALEJANDRO CUAUHTÉMOC RAMÍREZ RODRÍGUEZ
Suplente: LEONARDO ÁLVAREZ ROMO

COALICIÓN PARLAMENTARIA DE IZQUIERDAS

Propietario: JUAN RICARDO GARCÍA HERNÁNDEZ
Suplente: ENRIQUE PÉREZ CORREA



Ensayos

Transparencia y rendición de cuentas: una hipótesis inconclusa

Samuel Panecatl Lascari

La rendición de cuentas como una necesidad en el contexto de la democratización

Alexandro Vinicio Granados Atlaco

Transparencia y rendición de cuentas en el Distrito Federal: su ejercicio y sus actores

Paola Vanessa Palma Rojas

COMISIÓN DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

DIRECTORIO

PRESIDENTA

Consejera electoral YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ

INTEGRANTES

Consejero electoral ÁNGEL RAFAEL DÍAZ ORTIZ

Consejero electoral NÉSTOR VARGAS SOLANO

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

LAURA REBECA MARTÍNEZ MOYA, directora ejecutiva

Coordinación general: Cecilia Rivadeneira Pasquel, directora de Difusión y Producción de Materiales

Diseño de portada: Susana Cabrera Corona, jefa del Departamento de Diseño y Producción

Formación: Xavier Aguilar Barragán, supervisor de grupo "C"

Autores: Alexandro Vinicio Granados Atlaco, Paola Vanessa Palma Rojas y Samuel Panecatl Lascari

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan

14386 México, D.F.

www.iedf.org.mx

1ra. edición, noviembre de 2008

ISBN: 978-607-7582-10-6

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ISBN para versión electrónica: 978-607-7582-69-4

Índice

Presentación	11
Transparencia y rendición de cuentas: una hipótesis inconclusa	13
<i>Samuel Panecatl Lascari</i>	
La rendición de cuentas como una necesidad en el contexto de la democratización	41
<i>Alexandro Vinicio Granados Atlaco</i>	
Transparencia y rendición de cuentas en el Distrito Federal: su ejercicio y sus actores	67
<i>Paola Vanessa Palma Rojas</i>	
Los autores	99

Presentación

El Instituto Electoral del Distrito Federal dedica grandes esfuerzos a difundir y promover los conceptos, valores y prácticas de la democracia entre los habitantes de la entidad. Estas tareas se fundan no sólo en una obligación legal, sino, sobre todo, en la convicción de que son una de las mejores formas para conformar una ciudadanía fuerte y plenamente consciente del papel que le corresponde desempeñar en la permanente construcción de la sociedad. Como parte de tales actividades, el Instituto convoca anualmente al Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento, que tiene el objetivo particular de estimular una reflexión más cuidadosa, que alcance a distintos sectores de la sociedad.

En 2008 la categoría de ensayo fue convocada con el tema “Transparencia y rendición de cuentas de las asociaciones políticas, los órganos autónomos y el gobierno del Distrito Federal”. La cuestión tiene importancia en sí misma, como demuestran los ensayos ganadores que ahora se

publican, pero resulta pertinente abordarla en este momento porque formó parte de las modificaciones recientes al marco legal en materia de agrupaciones políticas y de elecciones. El hecho de haberse especificado en las leyes que los partidos políticos, tanto como los órganos autónomos, están obligados a transparentar, entre otros rubros, el uso que dan a los recursos de que les provee el erario público y, en el caso de los primeros, también el origen de todos sus ingresos, es una fuente de certidumbre para la ciudadanía y un mecanismo más para restablecer y reforzar, hoy por hoy, la confianza en los actores de la política nacional y local.

Samuel PanecatI, en su ensayo, expone con toda claridad el generalizado reclamo de un manejo siempre más eficiente y apegado a un código ético en el servicio público. Es, según plantea, la contraparte indispensable de la transparencia, la verdadera acepción del concepto *rendición de cuentas*. Alexandro Vinicio Granados, por su parte, señala en su disertación los elementos que intervienen en el proceso de perfeccionamiento de un régimen democrático. Entre ellos están, con gran peso específico, la transparencia y la rendición de cuentas. Finalmente, Paola Vanessa Palma delinea los factores de lo que considera un rediseño institucional, enmarcado en las últimas modificaciones legales, que no puede dejar de incluir la actuación de los partidos políticos en el ámbito público. Como los otros dos autores, no deja de subrayar la necesidad de reforzar, por la vía normativa formal, la confianza de la ciudadanía en la política como actividad social.

Esta publicación, entonces, además de divulgar conocimientos y reflexiones en torno del ámbito público y sus protagonistas, contribuye a cumplir el compromiso del Instituto Electoral del Distrito Federal con el desarrollo constante del ejercicio democrático.

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Transparencia y rendición de cuentas: una hipótesis inconclusa

Samuel PanecatI Lascari

La pregunta es:
¿trabaja el Estado para beneficio de
sus ciudadanos o de sus empleados?
POLÍTICO ESTADOUNIDENSE

Hablar de transparencia y fiscalización resulta algo más que complejo porque es tema que debe examinarse no sólo desde el punto de vista de la administración pública, sino desde las perspectivas política, social, económica, cultural y, ¿por qué no?, de *sentido común*. No se trata nada más de lo que es, sino de la forma en que se lleva a cabo y el porqué y para qué de su ejercicio. Entonces la reflexión nos conduce a disertar sobre el *sentido común*, las *leyes*, la *governabilidad* y la *legitimidad*; sobre la *subsistencia* y el *sostenimiento* de las propias *instituciones gubernamentales*, y la construcción de un nuevo servidor público: un *ethos* burocrático, siguiendo el orden mismo –porque el orden de los factores sí afecta el producto– en que aparecen estos aspectos. Tampoco hay que olvidar otros de carácter más controversial como la ética y la moral públicas, que son un tema transversal en esta hipótesis inconclusa.

SENTIDO COMÚN

La Real Academia Española define *sentido común* como un “modo de pensar y proceder tal como lo haría la generalidad de las personas”.¹ Entonces, a partir de esta concepción, de la forma en que lo concebiría cualquier individuo, deben entenderse la transparencia y la rendición de cuentas. El sentido común permite a cualquier ciudadano, no especialista en asuntos del gobierno, entender la transparencia como *ver a través de*. De forma más coloquial se diría que es mirar a través de un cuerpo sin modificar la visión del otro lado del cuerpo utilizado, como por un cristal límpido. Y rendir cuentas lo entendemos como explicar en qué y por qué se gastó el salario de un obrero en un hogar determinado, no limitarnos a decir: “¡esto compré y se acabó!”.

Primer caso

Supongamos que se proyecta enseñar a los estudiantes de educación básica el valor de la transparencia y lo nocivo de la corrupción. Para ello llevamos a cabo un ejercicio ilustrativo de la transparencia en el gasto que realiza el gobierno, sin abordar el tema de la rendición de cuentas: mostramos dos matraces con agua, una pura y una contaminada, y dos rosas blancas. El experimento consiste en colocar una rosa en cada matraz y esperar algunos días para advertir lo que ocurre. Una de las flores terminará marchitándose y la otra, en cambio, florecerá. Entonces se explica a los alumnos que así funcionan la transparencia y la corrupción en el gasto público. Si se manejan las finanzas públicas de manera limpia, “florecerá” el Estado; si no se utiliza el “agua” adecuada tendremos un Estado marchito cuyo destino será la basura.

¹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 22a. ed., Espasa Calpe, 2001, p. 2048.

Parecería muy sencillo de explicar este fenómeno, pero el sentido común dice que transparencia es *ver a través de*, por lo que resulta esencial pensar qué es lo que se ve y cómo. Si a cualquier ciudadano se le plantea que ahora puede consultar en qué gasta el gobierno el dinero de los impuestos, dirá: “A mí de nada me sirve saber en qué se gasta el dinero, sino que se cumpla con las expectativas de la sociedad y que se vea reflejado en el bienestar colectivo”. Entonces los estudiantes de educación básica estarán más confundidos ante la respuesta del ciudadano. Volvamos al ejercicio de la rosa: en esta ocasión se agrega al agua pintura vegetal verde para representar la corrupción –por ejemplo, el tráfico de influencias o el favoritismo en la asignación de licitaciones estatales–.² Se utiliza también papel celofán del mismo color, como anteojos. El papel celofán es transparente, puede *verse a través de*. Aunque de un color distinto, no deja de ser transparente. En el matraz se puede *ver a través de* el color verde del agua y, sin embargo, los pétalos de la rosa blanca (a pesar de que no se marchitó) cambiaron de color, del blanco al verde.³ Lo mismo ocurre con la sociedad, que no colapsa ante el fenómeno de la corrupción, pero sí la permea. Para entonces los alumnos habrán comprendido que no sólo es necesario ser transparente,⁴ sino también impecable,

² Este tema fue muy recurrente en las campañas electorales por escándalos como el del “cuñado incómodo” y los contratos de PEMEX de Juan Bueno Torio, candidato al Senado de la República.

³ “En una visión general del fenómeno, corrupción sería toda acción tomada por un empleado público en el ejercicio de su cargo, que se desviara de las obligaciones jurídicamente establecidas para el mismo por razones de interés privado –familiar, personal, de *clique*...–, con beneficios pecuniarios o de *status*”. Manuel Villoria Mendieta, *Ética pública y corrupción*, Madrid, Tecnos-Universitat Pompeu Fabra, 2000, p. 25.

⁴ “La transparencia es un prerrequisito para el debate público, sin el cual no se ofrece la posibilidad de incorporar las preferencias de los grupos sociales afectados [...]. La transparencia permite que los gobiernos sean imputables (que la responsabilidad pública pueda ser atribuida) y por lo tanto, que rindan cuentas [...]. La transparencia incrementa la confianza en el gobierno y, por ende, la legitimidad. Dicha confianza proviene del sim-

y que ello se traduzca en un beneficio que impacte y transforme a la sociedad, genere satisfacción e identidad con las instituciones públicas y, sobre todo, que inspire confianza.⁵

En la política de transparencia del gobierno no es suficiente poner los gastos en la *vitrina pública*, disfrazar la corrupción de transparente. Es necesario un ejercicio responsable de los recursos⁶ pues, como afirma Carlos Elizondo Mayer-Serra, “no sólo es importante cuánto se gasta sino cómo se gasta y qué se obtiene de ello”.⁷ Hoy podemos enterarnos a través de Internet, en INFODF o en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, de cómo gastan la administración pública centralizada, las paraestatales, las delegaciones, además de los poderes y los distintos órganos del Distrito Federal, como el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura, la Asamblea Legislativa, la Contaduría Mayor de Hacienda, la Comisión de los Derechos Humanos, el Instituto de Acceso a la Información Pública, el Instituto Electoral (IEDE), la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Electoral y la Universidad

ple hecho de que la transparencia facilita que la gente comprenda mejor lo que los gobiernos están haciendo, con sus alcances y limitaciones [...]. La transparencia exhibe las debilidades de los gobiernos por lo que facilita la adopción de las reformas necesarias [...]”. Juan Pablo Guerrero Amparán y Rodolfo Madrid, *Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público*, México, División de Administración Pública-CIDE, (Documento de trabajo, núm. 115), 2002, p. 42.

⁵ Pasquino lo describe así: “La disminución de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas”. En Diego Achard y Manuel Flores, *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, FCE, 1997, p. 28.

⁶ Véanse los artículos “Mes a mes, legisladores locales achican erario y abultan bolsillos”, *La Jornada*, 6 de marzo de 2008 y “La ALDF erogó honorarios por \$194 millones en 2007”, *La Jornada*, 7 de marzo de 2008, en www.lajornada.unam.mx

⁷ Carlos Elizondo Mayer-Serra, “De clientes a ciudadanos. Los dilemas fiscales de la consolidación democrática”, en *Democracia y transparencia*, México, IEDF, (Sinergia, núm. 5), 2005, p. 188.

Autónoma de la Ciudad de México. Hoy podemos saber en qué y cómo se gastó el dinero de los impuestos: que este año los consejeros electorales del IEDF perciben entre 112 mil y 118 mil pesos (siete consejeros y un secretario ejecutivo); que los magistrados del Tribunal Contencioso ganan 102 mil pesos (21 magistrados en total); que los titulares de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, de la Contaduría Mayor de Hacienda y el jefe de gobierno cobran 85 195 pesos.⁸ Eso significa ser transparente, pero dista mucho de ser un gasto éticamente aceptable cuando un alto porcentaje de la población gana uno o dos salarios mínimos, es decir, aproximadamente 52.59 pesos por día. El sentido común de los ciudadanos, en su mayoría en situación de pobreza, dirá: “para mí eso no es ser transparente, es ser un gobierno ladrón y sinvergüenza”.⁹ ¿Qué más podría decir el sentido común del ciudadano si lee la siguiente nota periodística?

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) gastará este año 27.6 millones de pesos en la compra de papelería, consumibles para computación, uniformes para edecanes y personal de resguardo, café, agua, galletas, refrescos, servilletas y vasos [...] Con base en los documentos de las adjudicaciones que se encuentran en la página de Internet del órgano legislativo (www.asambleadf.gob.mx), *tan sólo para la compra de café, agua, galletas, azúcar y demás insumos de cafetería, el órgano legislativo gastará 1.6 millones de pesos.*

⁸ “Consejeros del IEDF, los funcionarios capitalinos con los sueldos más altos”, *La Jornada*, 20 de febrero de 2008, en www.lajornada.unam.mx

⁹ “La corrupción mina la confianza de la gente en sus instituciones; ensombrece profundamente las políticas y las acciones oficiales; destruye la confianza en el sistema tributario y en el pago de impuestos destinados a proyectos públicos que parecen obedecer únicamente a intereses privados y llenar los bolsillos de otras personas; desvía los recursos públicos de donde realmente se necesitan hacia empresas probablemente sobrevaluadas y subaprovechadas; burla la aplicación de las leyes y la veracidad de los presupuestos y cuentas públicas”. Gerald Caiden, “Tendencias actuales en la ética del servidor público”, en *Gestión y Política Pública*, México, vol. X, núm. 2, CIDE, segundo semestre de 2001, p. 233.

Las empresas responsables del suministro de estos insumos son: Comercializadora Calipso, que tendrá un contrato por 545 mil 144 pesos; Sociedad Cooperativa Trabajadores de Pascual, con un contrato de 58 mil 544 pesos; Coffee Food and Service, con un contrato de 349 mil 890 pesos; Eusebio Adrián Plata, con 306 mil 341 pesos, y Comercializadora Prodysa, que entregó una cotización de 410 mil 276 pesos.

Esas empresas serán las responsables de distribuir pantalones, sacos, chamarras y zapatos al personal, así como refrescos para todo el órgano legislativo. El contrato por ese concepto es de 172 mil pesos [...]

De acuerdo con Juan Antonio Arévalo, secretario del Comité de Administración de la Asamblea Legislativa, en la firma de estos contratos y licitaciones se tomaron en cuenta los *criterios de austeridad*, por lo que varios de los proveedores que tenía la anterior Legislatura cambiaron.¹⁰

¿De qué le sirve al ciudadano saber cuánto se gastó y en qué, cuando lo que se le informa resulta un insulto a su pobreza? ¿Para qué le sirve que le digan *claramente* que con *austeridad* se gastó 1.6 millones de pesos en café y galletas, mientras en el peor de los casos él percibe al año aproximadamente 19 195.35 pesos, ganando el salario mínimo, o 38 390.70 pesos si gana dos salarios mínimos?

LAS LEYES

Entonces, hablemos no sólo de transparencia sino del ejercicio con criterios éticos de la administración pública. El Artículo 39 de nuestra Constitución estipula que “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”. El espíritu de esta ley, donde “la mejor garantía de la lealtad de los hombres radica en hacer que su interés coin-

¹⁰ “Gastará la ALDF este año 1.6 mdp en café y galletas”, *El Universal*, 11 de mayo de 2004, en www.eluniversal.com.mx Los subrayados y énfasis son míos.

cida con su deber”,¹¹ es que cualquier acción gubernamental, institucional o del Estado debe emprenderse en beneficio del *pueblo*, es decir, los individuos y los ciudadanos mexicanos. Sin embargo, la percepción que la población tiene respecto de los burócratas –no del verdadero servidor público, que debe haber alguno– es que su acción se traduce en perjuicio.

Estoy convencido de que el verdadero espíritu de las leyes debe ser el de facilitar la convivencia social, en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. Pero la transparencia en la administración pública dista mucho aún de traducirse en un beneficio palpable, puesto que la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación* sólo *verifica* que se cumpla con lo estipulado en los programas de cada entidad pública –independientemente de si es éticamente aceptable o no– y que se haga un *manejo transparente* de los recursos. Pero del ejercicio ético no menciona nada. En su Artículo 14, fracción I, afirma textualmente que la Auditoría Superior de la Federación determinará “si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados”. En la fracción III establece como criterios “el desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto”. Así prosigue en las fracciones IV y VII. En el Artículo 16, fracción V, prevé “verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados [...]”. La fracción VIII menciona lo mismo sobre las metas y los programas establecidos. Las fracciones XV y XVI se refieren a detectar y sancionar las irregularidades. El Artículo 45 hace referencia al daño a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales. El Artículo 47 dice: “Las responsabilidades que conforme a esta ley se finquen, tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes

¹¹ James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, *El federalista*, México, FCE, 1998, p. 308.

públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio”. El Artículo 63 estipula que las sanciones prescribirán en cinco años. Sin embargo, en toda la ley no se habla de ética ni del ejercicio responsable de los recursos o de la responsabilidad frente a la sociedad.

A través de esta rápida revisión de la ley, nos damos cuenta de que, esencialmente, la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación es “velar porque se cumplan los programas”. O sea, cualquier dependencia puede aprobar la adquisición de automóviles de lujo nuevos, blindados, para asignarlos a los directivos y decir: “está en el programa aprobado en el presupuesto”.¹² Sin embargo, detrás de ese manejo de los recursos quedan muchos resquicios donde la aplicación de la ley necesita una moral pública o una ética del servidor público. Si la Ley de Fiscalización se limita al cumplimiento de los programas, podríamos responder –o engañar– a la Auditoría. Por ejemplo, en una dependencia del gobierno, según lo presupuestado, se compran 200 computadoras y se presentan las facturas de la empresa que ganó la licitación. Eso garantizará la transparencia. Pero detrás puede haber una serie de irregularidades, entre otras, que se haya beneficiado a algún familiar, como frecuentemente ocurre; se hayan comprado a un costo superior al comercial; que exista la *cultura del regalo*, etcétera. Lo mismo podría decirse de los gastos superfluos o innecesarios, por ejemplo, en cartuchos para impresora a color, en papel opalina o en adornos navideños y plantas de ornato.¹³

¹² Algo así ocurrió con los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, quienes argumentaban que la compra de automóviles considerados de lujo para su uso, a cinco meses de haberse adquirido los vehículos que remplazaron, concordaba con la política de austeridad. “Dentro de la ley, la renovación de autos en el IFE”, *El Universal*, 18 de mayo de 2004, en www.eluniversal.com.mx

¹³ El apartado 33 del código de ética del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú define la “Excelencia en el uso de recursos materiales” que: “Implica la obligación

Pero también entraríamos en otro tema que tiene una relación biunívoca¹⁴ con la transparencia. Nos referimos a la rendición de cuentas. En el caso de la compra de las computadoras, la verdadera rendición de cuentas sería justificar éticamente su compra, es decir, explicar a la sociedad que se compraron para hacer de verdad más eficiente el trabajo, además de que fueron adquiridas a un precio más bajo que el de mercado (por el volumen solicitado) y cuentan con más aditamentos. Sin embargo, la realidad es otra. Ante una burocracia parasitaria –a los ojos de la sociedad–, no profesional, rudimentaria, las computadoras en vez de hacer más eficiente el trabajo, sirven en infinidad de casos para instalar programas de videojuegos, de Internet, para “bajar” música o, en el caso extremo, pornografía. La mayoría de los empleados desconoce el manejo de una computadora para explotar al máximo sus capacidades y rendimiento, y sólo la requiere para escribir oficios, que bien podrían hacerse en máquina de escribir eléctrica. Para nadie es desconocido que en muchas dependencias del gobierno los empleados pierden muchas horas-hombre en conversar por medio de Internet o jugando solitario o dominó en el buscador *Yahoo* (tan es así que hay un apartado del juego llamado “el jefe no está”). Basta con entrar, buscar un contacto y preguntarle dónde trabaja; se comprobará que algunos son empleados de gobierno.

de asegurar que todo el material y equipamiento que se solicite sea realmente el necesario para el logro de la misión institucional. Esto significa que los recursos económicos no podrán ser usados para adquirir bienes que no generen valor para dicha misión”, en www.cffaa.mil.pe/DESCARGAS_MATERIAL/Manual_Etica.doc

¹⁴ Relación biunívoca es “La que existe o se establece entre los elementos de dos conjuntos cuando, además de ser unívoca, es recíproca; es decir, cuando a cada elemento del segundo conjunto corresponde, sin ambigüedad, uno del primero”. Véase el *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia Española, en www.rae.es.

Segundo caso

La rendición de cuentas tiene que ver con realizar el trabajo de tal modo que produzca beneficios a la sociedad, que sea eficiente,¹⁵ con el menor gasto posible de recursos y el máximo aprovechamiento. Por ejemplo, si la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal decidiera establecer un programa de entrega de despensas en zonas marginadas y destinara 500 mil pesos para ello, podría suceder que se distribuyeran 200 despensas y no 500 porque se decidió comprar una computadora para crear una base de datos del programa, con un costo de 20 mil pesos, además de una impresora a color de 5 mil, pues el equipo anterior no hace gráficas *atractivas* y la impresora es en blanco y negro. También se compró una camioneta con un costo de 270 mil pesos para entregar las despensas. Si estos gastos se reportan *transparentemente* la dependencia habrá cumplido, pero con una visión corta, sin jerarquizar las alternativas según los resultados.¹⁶

En este caso estamos hablando de la transparencia, pero realmente no se rinden cuentas del trabajo. En cierto modo ya se perjudicó a 300 fa-

¹⁵ Lipset entiende por eficiencia: “El rendimiento funcional, es decir, la manera como el régimen cumple con todas las tareas esenciales del gobierno, tal como las puede concebir la mayoría de la población [...] el concepto de legitimidad implica una creencia popular en el valor social de las instituciones existentes, así como la capacidad del régimen de mantener esta creencia. En nuestros días, la legitimidad de nuestras democracias depende ampliamente de la manera como son capaces de responder y aportar soluciones a los problemas cruciales que desde todos los tiempos han dividido a la sociedad”. Citado por Fernando Galvis Gaitán, *Manual de Ciencia Política*, Santa Fe de Bogotá, Temis, 1998, p. 61.

¹⁶ Este podría ser un ejemplo claro de la incapacidad de los servidores públicos para organizar y dirigir una dependencia, sin embargo, el manejo de los recursos no deja de ser transparente. Pero una cultura de la rendición de cuentas comprometida con su misión, los habría conducido a buscar aliados estratégicos que apoyaran con el transporte, pues “cuanto mayor es la desigualdad, mayor debe ser la implicación de los empleados públicos en la reparación del desastre moral y social que ella implica”. Véase Manuel Villoria Mendieta, *op. cit.*, p. 110.

milias que no recibieron despensas. Ello traerá un impacto real en la sociedad. El Artículo 45 de la Ley de Fiscalización hace referencia al daño y perjuicio a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, pero no se habla del perjuicio a la sociedad, sobre todo a esas 300 familias que no fueron apoyadas.

La rendición de cuentas tiene que ver *más* con el ejercicio ético de los recursos del Estado que con la transparencia. Es sabido por todos que en septiembre de cada año el jefe de gobierno del Distrito Federal rinde cuentas del estado general que guarda la administración pública. Sin embargo, tal acción no es rendir cuentas sino informarnos y darnos a conocer los resultados de las decisiones *tomadas por él*. En ningún momento podemos demandar ni exigir un cambio en los programas de gobierno.

Tercer caso

El sentido común nos dice que rendir cuentas permite a la ciudadanía exigir que se cumpla con lo prometido. Supongamos que un individuo contrata por seis meses a un ingeniero para realizar una construcción en un predio determinado, con ciertas características, para resolver necesidades específicas. Entrega entonces al ingeniero una cantidad de dinero y éste se pone a trabajar. *Decide* hacer una casa sin consultar a su empleador, simplemente le *informa* que el proyecto está en marcha. El ingeniero presenta un plan de construcción de la casa e informa cada mes lo que ha realizado: cómo hizo las ventanas, de qué material es el piso, y así sucesivamente. Después de seis meses el ingeniero informa que se acabó el contrato, que no terminó la construcción, que el dinero se fue en el pago de salarios y en sus honorarios, y que aún faltan las escaleras, el techo, los acabados, aunque él había prometido terminar la obra. El empleador se queda con una obra inconclusa, que no necesitaba, y sin dinero. Al ver un hecho así, el sentido común nos dice: “¡ve y quéjate ante

la Procuraduría del Consumidor; que cumpla con lo estipulado en el contrato, que te reintegre el dinero o lo metes a la cárcel!”.

Así, en la administración pública, rendir cuentas debe ser cumplir con lo prometido, no sólo como compromiso de campaña, sino por ley:¹⁷ “Protesto guardar y hacer guardar la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo [...] que el pueblo me ha conferido, mirando por el bien y prosperidad [...]”. Después de decir “sí protesto”, se recibe la advertencia: “Si así no lo hicierais, la Nación os lo demande”. Entonces ¿por qué no cambiar el rumbo de la rendición de cuentas para que realmente la ciudadanía exija el cumplimiento de lo prometido? Si algún gobernante promete un millón de empleos, pues que cumpla.¹⁸

Es imprescindible la creación de una ley de conducción gubernamental, que sancione el incumplimiento de las promesas de campaña. Entonces el jefe de gobierno y los funcionarios públicos analizarían sus proyectos de gobierno, vigilarían constantemente a los responsables de los organismos involucrados, supervisarían el avance de los programas, pugnarían por un manejo no sólo transparente sino socialmente responsable de los recursos, dado que estarían en peligro su libertad y la de otros funcionarios públicos. Entonces las promesas no serían tan absurdas como acabar con la pobreza en un año, generar nueve millones de empleos, eliminar la miseria del campo, subir los salarios, etcétera.¹⁹ Se acabaría con la asignación discrecional de los recursos. Se atenderían mejor los procedimientos de la Fiscalía Superior de la Federación, porque la oposición

¹⁷ *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 8, en www.ordenjuridico.gob.mx

¹⁸ A cualquier ciudadano se le puede sancionar si incumple con el pago de impuestos. Las normas incluso contemplan la privación de la libertad. Así, el ciudadano también podría exigir sanciones para multar o privar de su libertad a los servidores público que no cumplan con sus funciones y promesas. A esto se llamaría *medir con la misma vara*.

¹⁹ Los proyectos de gobierno presentados por los tres candidatos más fuertes en las cam-

vigilaría los manejos gubernamentales y sus alcances, sin esperar, claro está, los momentos coyunturales para sacar “los trapitos al sol” y ganar en las batallas electorales. De igual modo sería conveniente sancionar a la oposición o a los individuos que posean información acerca de actos de corrupción, tráfico de influencias, favoritismo en la asignación de licitaciones, y posteriormente la utilicen como arma política. Se les acusaría de encubrimiento, lo que acabaría a la vez con el oportunismo electoral y con los llamados “cuñados incómodos”, los escándalos al estilo del “gober precioso”. Todas estas acciones beneficiarían rotundamente a la administración y las finanzas públicas, darían legitimidad a las acciones gubernamentales y permitirían una gobernabilidad sostenida en la confianza de que las cosas se están haciendo bien.

ETHOS BUROCRÁTICO²⁰

La rendición de cuentas exige por antonomasia la construcción de un nuevo servidor público, comprometido no sólo con la transparencia sino con el ejercicio éticamente aceptable y responsable de sus actividades. Es

pañías por la presidencia de la República en el año 2006, fueron sometidos al escrutinio de especialistas que les asignaron calificaciones de 3 y 7. “Imposible”, “atractiva pero no creíble”, “interesante pero sin ninguna viabilidad de corto o mediano plazo”, fueron calificativos para los de Roberto Madrazo. De los planteamientos de Andrés Manuel López Obrador y su pensión para adultos mayores se argumentó que “la propuesta no explica cómo se obtendrían esos recursos”. Y la oferta de Felipe Calderón se consideró viable pero no en toda su dimensión. En ninguna de las áreas sustantivas se llegó a la calificación de 8. Una evaluación previa de las propuestas de campaña nos evitaría muchos problemas y gastos innecesarios. Y una sanción por el incumplimiento de promesas evitaría las propuestas absurdas. Véase www.lupaciudadana.com.mx

²⁰ La construcción de un *ethos* burocrático va ligada íntimamente a la construcción de una ley del servidor público, de la rendición de cuentas, puesto que el prototipo ideal del servidor público es aquel que debe fidelidad a las leyes y no a los gobiernos efímeros ni a la política, pues el objetivo fundamental del servidor público es la lucha contra las inequidades de la sociedad.

precisamente este punto el que no se menciona cuando se habla de transparencia y de rendición de cuentas. Los funcionarios públicos están *obligados* a dar cuentas de sus actos, es decir, a responder ante quienes los designaron para el manejo de los recursos públicos. Andreas Shedler asegura que un individuo rinde cuentas a otro cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones, justificarlas y sufrir castigo en caso de mala conducta.²¹ Sin embargo, esta concepción sólo se refiere al manejo de los recursos del Estado y olvida la responsabilidad de las decisiones tomadas o el grado de cumplimiento de las metas propuestas.²²

Ejemplos de la búsqueda de una administración éticamente aceptable y transparente hay varios:²³ en Perú existe la *Ley N° 27815 del Código de Ética de la Función Pública*²⁴ y el *Reglamento del Código de Ética de la Función Pública*. El primero define, entre otros conceptos de carácter ético:

²¹ Andreas Shedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, p. 20.

²² Muchas de las crisis económicas en nuestro país han sido por irresponsabilidad de los que toman las decisiones y, sin embargo, no se sanciona. Un caso representativo sería el que llevó a la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), ahora Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

²³ El Artículo 3 de la Ley 4815, *Ética de la Función Pública*, de la Provincia de Chubut, Argentina, estipula que “La Ética y Transparencia Públicas son valores que hacen a la esencia del sistema y al orden democrático y republicano del gobierno. Transgredirlos es atentar contra el sistema y su defensa compete a la comunidad toda, en tanto integran el orden jurídico”. En su Artículo 4, incisos *d* y *e*, dice: “El ejercicio de la función pública debe orientarse a la satisfacción del bien común, que es su fin último y esencial; La lealtad, la eficiencia, la probidad, rectitud, buena fe, austeridad y la responsabilidad son valores fundamentales que deberán tenerse presentes en el ejercicio de la función pública. También se tendrán los principios del servicio público. Los deberes y prohibiciones que deben acatar los funcionarios públicos se fundamentan en esos valores y principios”, en www.legischubut.gob.ar/ETICA.htm

²⁴ Véase la página electrónica del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, en www.rree.gob.pe

2. Probidad

Actúa con rectitud, honradez y honestidad, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona.

[...]

5. Uso Adecuado de los Bienes del Estado

Debe proteger y conservar los bienes del Estado, debiendo utilizar los que le fueran asignados para el desempeño de sus funciones de manera racional, evitando su abuso, derroche o desaprovechamiento, sin emplear o permitir que otros empleen los bienes del Estado para fines particulares o propósitos que no sean aquellos para los cuales hubieran sido específicamente destinados.

El segundo señala:

Artículo 5.- De los principios, deberes y prohibiciones que rigen la conducta ética de los empleados públicos.

Los principios, deberes y prohibiciones éticas establecidas en la Ley y en el presente Reglamento, son el conjunto de preceptos que sirven para generar la confianza y credibilidad de la comunidad en la función pública y en quienes lo ejercen.

[...]

DIFUSIÓN DEL CÓDIGO DE ÉTICA Y CAMPAÑAS EDUCATIVAS

Artículo 22.- Difusión de la Ley y del Reglamento.

El órgano de alta dirección que debe cumplir con las obligaciones contenidas en el artículo 9 de la Ley, será la Secretaría General de la entidad o aquel que haga sus veces, de conformidad con el Reglamento de Organización y Funciones respectivo.

El Secretario General o quien haga sus veces acreditará ante el titular de la entidad, el cumplimiento de su deber de difusión de la Ley y del presente Re-

glamento. La omisión en la difusión antes indicada, constituye infracción sancionable.

Artículo 23.- De las Campañas Educativas sobre sanciones.

La Secretaría General ejecutará campañas educativas sobre las sanciones a las que se refiere el literal c) del inciso 2) del artículo 9 de la Ley, en el marco de la disponibilidad presupuestal de cada entidad de la administración pública y en el modo y forma que le permita su capacidad operativa.

Una norma instaurada no puede funcionar por el simple hecho de existir y sancionar conductas. Se requiere de una concientización del gobierno y de la verdadera adopción ciudadana. Por ello es indispensable formar un nuevo servidor público comprometido con la sociedad. Crear una normatividad para el servidor público dista mucho de hacer reglas que manden lo que debe hacerse, sino que se requiere introyectar una *forma de ser*, en la convicción de que es lo mejor posible. “En consecuencia, la ética de los empleados públicos trata de clarificar postconvencionalmente el bien interno de trabajar como empleados públicos, lo que justifica la existencia de su profesión y, a partir de ahí, definir las normas de conducta, valores, hábitos que deben regir su actividad para conseguir legitimar socialmente su trabajo y permitirles sentir el orgullo de realizar una labor esencial para su país.”²⁵

No obstante, no sólo debemos referirnos a los factores que propician una cultura de la corrupción. Si únicamente nos preocupamos por la transparencia y nos olvidamos de la dimensión ética, difícilmente podremos acabar con la corrupción. Por ello es indispensable modificar algo más que los procedimientos de selección de los servidores públicos o crear un servicio civil de carrera, que siga la tónica del mérito y la capacidad; tampoco basta quedarnos en la formación continua de los servidores públicos. Es necesario crear códigos de conducta que vayan permeando no sólo en los servidores públicos sino en todos los ciudadanos.

²⁵ Manuel Villoria Mendieta, *op. cit.*, p. 20.

No se habla de códigos de ética que, de algún modo, podrían interpretarse de acuerdo con la concepción que se tenga del mundo, sino de una serie de reglas concretas de actuación según las actividades que cada organización desarrolle, que definan comportamientos y, por tanto, conduzcan a la introyección de una ética pública que se convierta en compromiso, no individual sino con la colectividad a la que se pertenece. Se trataría de códigos de conducta para complementar y reforzar la normatividad vigente, la ley y el Estado de Derecho, y evitar cualquier acto o comportamiento ilegal, antiético y acciones o conductas contrarias a los intereses de la sociedad.²⁶ La actitud de servicio y de interés por la colectividad debe ser el elemento más importante de la cultura de la rendición de cuentas y el respeto irrestricto de la ley. La eficacia y la eficiencia en la administración pública deben traducirse en la legitimidad de las acciones gubernamentales para, de este modo, colaborar con el buen funcionamiento del aparato administrativo. Habría que añadir el fomento a la cultura de la denuncia de las irregula-

²⁶ En el año 2004 se llevó a cabo un juicio en Perú para sancionar al principal banquero del país por tráfico de influencias. Dionisio Romero fue llevado a la Sala Penal Anticorrupción al ser acusado de reunirse con Vladimiro Montesinos para favorecer el nombramiento de jueces en un caso que perjudicaba al Banco de Crédito, a cambio de apoyar la segunda reelección del entonces presidente, Alberto Fujimori. Montesinos grabó sus reuniones con Romero en cintas de video que fueron difundidas durante la investigación. Citado en Instituto Federal Electoral, *Educación para la democracia*, México, IFE, 2004, p. 82. En México, el caso de Guido Belsasso, ex comisionado del Consejo Nacional Contra las Adicciones (CONADIC), es uno de los más representativos, no sólo por el tráfico de influencias, sino por la falsificación de documentos oficiales que acreditaban su nacionalidad y la cartilla militar. Sin embargo, “no fue consignado penalmente ante la Procuraduría General de la República, porque de acuerdo con datos de la SFP sólo incurrió en una ‘tentativa’ del delito de tráfico de influencias, pues no tuvo la oportunidad de concretar las gestiones que prometía en su página de Internet y su empresa ya no pudo otorgar al ficticio inversionista italiano con el cual se entrevistó para dar detalles de sus ‘servicios profesionales’”. “Ratifica el TFJFA las sanciones de la SFP contra Guido Belsasso”, *La Jornada*, 4 de mayo de 2006, en www.lajornada.unam.mx

ridades y delitos contra la administración pública de los que se tenga conocimiento.

En tiempos de campañas electorales, regularmente y de alguna forma, el gobierno en turno rinde cuentas, pues se castiga con el voto el mal ejercicio de la gestión gubernamental. Pero no resulta suficiente para una sociedad cada día más castigada por la ineficiencia de las políticas públicas y el paso de gobiernos ineficaces. Entonces nos preguntamos por qué esperar seis años para “castigar” al gobernante apartando a su partido del poder. ¿Dónde queda la sanción por los daños hechos a la sociedad y a las finanzas, por el gasto generado y por no haber hecho nada? Lo que se necesita es ampliar las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, fomentar el acceso a la información pública,²⁷ crear un código ético del servidor público y una ley que sancione el incumplimiento de las promesas de campaña. Ya se mencionó que no es suficiente informar cómo va lo propuesto sin cumplir en su totalidad las ofertas. Como cita el Artículo 39 constitucional: “El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno” y, en estas circunstancias, de modo “particular bajo condiciones económicas difíciles, una oposición intransigente puede crear una situación ingobernable. De modo que la competencia encarnizada o la exacerbación de la diferencia partidaria resultan peligrosas si las instituciones son todavía frágiles”.²⁸

²⁷ Aunque parece que nuestros representantes “no tienen una idea clara” de lo que significa la transparencia en la administración y en otros entes públicos. Véase “Diputados avalan ley de transparencia para todos, menos para la Asamblea”, *La Jornada*, 27 de febrero de 2008, en www.lajornada.unam.mx

²⁸ Adam Przeworski, *Democracia sustentable*, México, Paidós, 1998, pp. 86, 87.

DE LA GOBERNABILIDAD, LA LEGITIMIDAD Y LA SUBSISTENCIA DEL ESTADO

Es un derecho ciudadano inalienable el alterar o modificar la forma de gobierno, puesto que el sentido común nos dicta que “lo que no sirva que se tire”. México tiene un grave problema de pago de impuestos.²⁹ Es el reflejo de la desconfianza,³⁰ pues “un porcentaje amplio de ciudadanos no cree que el gobierno gaste adecuadamente los recursos a su cargo y no hay confianza en que utilicen adecuadamente los ingresos adicionales”.³¹ La gobernabilidad es la capacidad que tiene el Estado de encontrar respuesta entre sus gobernados; es poder convencer a los “súbditos” de que está haciendo bien las cosas y, además, que le crean y vean acciones que comprueben su labor. La gobernanza se refiere a la manera en que se ejerce el poder puesto que, incluso si se obtuvo en un proceso democrático, a través del voto, es posible ejercerlo de forma autoritaria. Es muy importante saber cómo se emplea el poder: de modo democrático, transparente o siguiendo algún código ético y si el gobernante rinde cuentas.³² Un manejo responsable de la economía que

²⁹ La falta de pago de los impuestos es lógica en un escenario de deficiencia en los servicios proporcionados por el Estado. No obstante, la culpa siempre parece ser de los ciudadanos y no del gobierno. Véanse “Inculcan en el niño pago de impuestos”, *El Universal*, 18 de febrero de 2005; “Indigna contenido de spots anticorrupción”, *El Universal*, 18 de mayo de 2004, en www.eluniversal.com.mx

³⁰ “Cuando un gobierno beneficia a los individuos, es probable que éstos cooperen [...] los ciudadanos indiferentes pueden dejar simplemente en el olvido al gobierno, evadiendo los impuestos. En el caso extremo, los ciudadanos podrían disentir activamente con manifestaciones, protestas ilegales [aunque legítimas] o la violencia para derrocar al régimen.” Richard Rose, *El gran gobierno*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, 1998, p. 113.

³¹ Carlos Elizondo Mayer-Serra, *op. cit.*

³² “El tema de la gobernabilidad no sólo hace referencia a la forma de gobierno ciudadanamente legítimo, también hace alusión a si es competente, capaz, eficaz, en el cumpli-

se vea reflejado en los bolsillos de los ciudadanos creará legitimidad en las acciones del gobierno; pero un Estado que sólo aumenta los impuestos, ve por el beneficio propio y olvida a la sociedad, cae con todo el peso de su ingobernabilidad y tenderá a desaparecer. La ciudadanía elegirá a otros, porque “la experiencia de la pobreza y la guerra o el miedo que suscitan siempre ha conseguido que los hombres estén dispuestos a sacrificar algo de su libertad (sobre todo si no forma parte de su tradición) en beneficio de partidos o gobiernos que prometan librarles de esas dos grandes desgracias de la humanidad”.³³ Entonces el ciudadano dirá: “¿verdad, señor burócrata, que es terrible vivir fuera del presupuesto?” o, en un caso extremo, decidirá exterminar las instituciones públicas y al Estado mismo.

Así pues, del papel que desempeñe el gobierno dependerá su subsistencia. Un manejo socialmente responsable, transparente, legal, eficiente y eficaz es directamente proporcional al sostenimiento de los servidores públicos. Considérese que “el dinero es el principal recurso que constriñe al gobierno. El tamaño del producto nacional fija un límite a la tributación. El crecimiento del gran gobierno ha demostrado que no hay ningún límite particular para la tributación. Pero pocos políticos argüirán que la duplicación de los impuestos duplicaría hoy el monto de la recaudación. Una economía próspera es el medio más seguro para incrementar la recaudación pública mediante la expansión tributaria”,³⁴ ahí donde se pase del discurso y la retórica populista a la acción. En este sentido, es fundamental que la democracia electoral se traduzca en democracia institucional con *eficacia, eficiencia y gobernabilidad*.

miento de sus funciones públicas, particularmente en las vinculadas con el tema socio-económico”. José Luis Díaz Moll, “Transición política y gobernabilidad”, en N. González y A. Labra (coords.), *La gobernabilidad democrática en México*, México, INAP-SEGOB, 2000, p. 60.

³³ Bernard Crick, *En defensa de la política*, España, Kriterion Tusquets, 2001, p. 66.

³⁴ Richard Rose, *op. cit.*, p. 115.

CONSIDERACIONES FINALES

Abordar el tema de la transparencia y la rendición de cuentas nos obliga a reflexionar desde distintas perspectivas: la filosófica porque se trata de la trascendencia del Estado, la permanencia del gobierno y los valores que la sociedad va desarrollando respecto al manejo de las finanzas; la política porque, para establecer mecanismos de rendición de cuentas, sus dimensiones y el papel que deban desempeñar los partidos políticos, es necesario el debate de ideas; la histórica para conocer el desarrollo de la corrupción, qué permanece y qué se altera; la sociológica para comprender cómo impacta la corrupción y los mecanismos para su combate en las relaciones sociales y en las instituciones; la jurídica para entender en qué ha fallado la regulación en la materia, cuáles son los resquicios que los legisladores han dejado, qué leyes hacen falta y las implicaciones de su aplicación; la económica pues la corrupción implica perder millones de pesos al año,³⁵ socava las instituciones y el Estado deja de tener ingresos pero, sobre todo, va minando a la sociedad misma.

Acercarse a este tema sólo como detractor es más que destructivo, pues una reflexión sin propuesta resulta estéril. Es fundamental hacer un balance de lo palpable, de lo que se puede ver, que en este caso son las leyes. Ya que es imposible medir la corrupción por su carácter oscuro, es imprescindible analizar las normas legales, abrir sus dimensiones, ir más allá de lo jurídico y pasar del ejercicio transparente al de la responsabilidad por los resultados. Sería necesario ampliar las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, que se nutre directamente del Congre-

³⁵ “Los 27 mil millones de pesos que costó la corrupción el año pasado, equivalen a un año de presupuesto total del Poder Judicial Federal y a una cuarta parte de lo que costaría sacar de la pobreza extrema a Oaxaca, Chiapas y Guerrero juntos”. “Equivale costo de corrupción al presupuesto del Poder Judicial”, *El Universal*, 15 de abril de 2008, en www.eluniversal.com.mx

so de la Unión, cuyos integrantes son representantes del pueblo y tienen la responsabilidad de velar por el bien de todos. Son quienes aprueban los presupuestos de las dependencias y en quienes recae la censura ciudadana, por lo que se ubican en los niveles más bajos de aprobación de la gestión gubernamental. Los órganos de fiscalización y de acceso a la información pública deben ampliar sus facultades y crear un cuerpo multidisciplinario que evalúe los resultados de cada gestión. No estamos hablando de limitar la acción del gobierno, lo que nos llevaría a la parálisis o a gobiernos “de manos limpias” (porque nunca trabajaron),³⁶ pero sí de establecer sanciones por el incumplimiento de metas. Con ello se obtendrá mesura en los proyectos de gobierno y menos manipulación de la opinión pública: que se cumplan los compromisos adquiridos. Es decir, si se ofrece un crecimiento de más de 6% pero éste finalmente no supera ni 3%, que se sancione al actor responsable. Así los servidores públicos sabrán que deben cumplir los ofrecimientos que hagan, ya sea como candidatos o gobernantes. Con una nueva visión de lo propuesto por los gobiernos se logrará avanzar en la solución de problemas como la pobreza y la generación de empleos. Una legislación eficaz de rendición de cuentas nos conducirá seguramente al bien común, pues los gobernantes y servidores públicos analizarán y buscarán los medios más eficaces para conseguirlo o, en todo caso, acercarse lo más posible, dentro de los términos y responsabilidades que las normas estipulen.

³⁶ “La cancelación de sesiones por falta de quórum en comisiones de la ALDF es una práctica común. En Equidad y Género, de 14 reuniones programadas se han suspendido ocho porque no hay diputados. Por ello, María del Carmen Peralta, del Verde Ecologista, presentará un punto de acuerdo para exhortar a los diputados a cumplir con sus obligaciones establecidas en la Ley Orgánica, el Reglamento para el Gobierno Interior y el Reglamento de la Comisiones, donde se estipula su deber de puntualidad, respeto y asistencia [...] incluso varias sesiones ordinarias también han sido suspendidas por falta de quórum, pues los legisladores, llegan, pasan lista y se van.” Olivia Cabrera del Ángel, “Piden puntualidad a los legisladores”, *Excélsior*, 9 de marzo de 2008, en www.nuevoexcelsior.com.mx

Si el Estado y sus instituciones, si el gobierno y los servidores públicos, los gobernantes y sus proyectos traen beneficios a la sociedad, encontrarán el respaldo social y económico necesario para su sostenimiento. Un Estado no puede obtener recursos de una sociedad pobre, sólo la prosperidad de la sociedad podrá crear un Estado próspero. Esto a su vez generará legitimidad para las acciones emprendidas y será más fácil de gobernar una sociedad contenta y con bienestar, que confíe y crea en sus instituciones, que otorgue al Estado un reconocimiento no sólo legal, sino real, que se logra por el desempeño.³⁷ Por el contrario, un Estado que no justifica sus acciones, que no lleva a la prosperidad y que disminuye las expectativas de la sociedad, produce ilegitimidad e ingobernabilidad, socava las instituciones, enfrenta a las autoridades y a la ciudadanía y cae con todo el peso de su ingobernabilidad y su destrucción.

De ahí la importancia de una rendición de cuentas eficiente y un manejo transparente de los recursos, que permitan el sostenimiento del Estado. Pero más allá de la normatividad, necesitamos crear un nuevo servidor público, un *ethos* burocrático inspirado en un código que introyecte en los individuos, en la sociedad y las autoridades, una serie de normas de convivencia, de corresponsabilidad, de actuación. Lo ético tiene que ver no sólo con lo correcto, sino con lo correcto respecto a los otros, lo que es reprochable o no para la colectividad. Traslada lo que es moralmente correcto para todos, para la comunidad, para la colectividad, lo

³⁷ La legitimidad por desempeño “es un concepto más amplio y sustantivo de la legitimidad. Se ocupa de la sustancia de lo que existe o lo que se hace en política, no sólo de los procedimientos mediante los que se obtiene el poder político o de la representación mediante la que se ejercita. Este uso es más amplio de la legitimidad, se aproxima a lo que muchos autores han llamado justicia, con lo que quieren decir la compatibilidad de una acción o prácticas políticas con la configuración de valores prevaletentes en una comunidad en particular [...] la gente siente que un gobierno es justo o injusto, legítimo o ilegítimo, no sólo por la forma en que llegó al poder, sino también –principalmente– por lo que hace”. Karl Deutsch, *Política y Gobierno*, México, FCE, 1993, pp. 30, 31.

que hemos impuesto como normas para la convivencia social, que es el pilar mismo de la existencia del Estado y sus instituciones.

Quizá la reflexión nos lleve también a preguntar si será suficiente crear un código del servidor público. Es evidente que no, pero sería un paso más en el camino del perfeccionamiento de nuestras instituciones. Un código ético para el ejercicio del servicio público que cambie el rostro del burócrata gris e ineficiente, necesariamente debe ir acompañado del profesionalismo y la preparación constante del servidor, actualizando los conocimientos en administración pública para hacer frente a las constantes mejoras de la tecnología en un mundo cambiante y global.

La construcción de un nuevo servidor público socialmente responsable y profesional no se logra únicamente con la implantación de un servicio civil de carrera. Se necesita instaurar una profesión del servidor público que dignifique la labor y le provea de los conocimientos para el desarrollo de sus actividades. Ello sólo podrá alcanzarse a través del estudio formal, en una institución especializada en servidores públicos, con exámenes profesionales para que, al igual que un médico, se requiera de una cédula al ejercer un cargo. Quizá sea muy aventurado hacer propuestas de esta índole, pero bien podría ser obligatoria una especialidad de un año, con beca del Estado, para preparar como servidores públicos a las personas interesadas. Adquirirían conocimientos de administración pública, finanzas, valores éticos, historia gubernamental y filosofía, entre otros, como requisito para ingresar al servicio del Estado.

Los retos crecen en una sociedad cada día más grande, con nuevos requerimientos de más y mejores servicios, con un Estado ineficiente y oneroso que cada día recauda menos recursos por su incapacidad de generar más empleos mejor remunerados. Debemos estar conscientes de que en cinco o 10 años la población envejecerá y la población económicamente activa disminuirá. La acumulación de frustraciones y la falta de expectativas serán caldo de cultivo para futuros políticos mesiánicos, que podrían prometer un cambio radical con base en la destrucción de las viejas instituciones.

Necesitamos transformarnos como sociedad, ser más comprometidos. Queremos de un ciudadano que también rinda cuentas ante sus conciudadanos, que demuestre ser parte de sus instituciones y responsable frente a los actos de corrupción, que construya espacios públicos para el debate, la reflexión y la propuesta. Se trata de ciudadanos activos, arquitectos de las nuevas instituciones, a las que den forma y vida, no sólo como sujetos de derechos sino que, al apropiarse de ellos, los ejerzan a la vez que asumen sus responsabilidades ante la comunidad.

En tanto no dejemos de ser un país en el que “no pasa nada”, mientras sigan el despilfarro, las malversaciones y la incapacidad administrativa en las instituciones, y si continúan agregándose la apatía y el resentimiento de la sociedad, el panorama que se vislumbra para un futuro muy próximo es igual al que ya se vivió en los principios de los dos últimos siglos: los individuos tendrán una cita en el 2010 con una nueva revolución.

La rendición de cuentas como una necesidad en el contexto de la democratización

Alexandro Vinicio Granados Atlaco

México es un país maravilloso. Basta recorrer sus carreteras, las ciudades coloniales, los centros turísticos y sus paisajes naturales que desbordan vida y color: una riqueza inefable. La cornucopia dibujada a través de su caprichosa geografía nos evoca la largueza retratada por los hijos del Quinto Sol en sus relatos acerca del origen del mundo, apadrinados por Quetzalcóatl, deidad encargada de restaurar a los seres humanos, ante la evidente incomodidad del señor de la tierra de los muertos, Mictlantecuhli. Pero no sólo debemos pensar en la veta de riquezas naturales que inundan de manera dispar el espacio geográfico de los Estados Unidos Mexicanos. Contamos con otros tesoros –cuyo valor soslayamos con toda ligereza y no hemos aprendido a apreciar en su exacta dimensión, por la imperiosa necesidad de acabar con los grandes problemas nacionales–, que hombres preclaros han visualizado desde antaño y siguen tan vigentes como en los tiempos de Henríquez Ureña, Guillermo Prieto, Molina Enríquez, José Vasconcelos, entre otros. Nos referimos particularmente a

la existencia de un capital humano capaz de identificar las necesidades sociales que se generan en nuestro contexto, a partir de una pretensión democrática manifiesta desde los primeros años del siglo XIX. Temas como la soberanía, la participación política, la división de poderes y los derechos subjetivos públicos representan una constante en el pensamiento político mexicano.

A la par de las grandes preocupaciones identificadas en el tiempo, sobresale la cuestión de la vigilancia del recto ejercicio de las funciones administrativas públicas y del destino de los caudales del Estado, los cuales a la postre son propiedad de todos los mexicanos. Aunque en la actualidad se identifican la rendición de cuentas y la transparencia con contextos democráticos, nuestro país ha seguido una marcada tendencia a contar con instituciones creadas ex profeso para las imprescindibles tareas de fiscalización de los recursos que el Estado, a través de sus diversos órganos de gobierno, emplea en el gasto público. Es pertinente señalar que el tema de la democracia no representó en los prolegómenos al surgimiento de la nación mexicana una preocupación para los actores políticos, que privilegiaron nociones como el Estado de Derecho, el régimen constitucional, las garantías o los límites del Estado.¹

¹ Desde los primeros años de independencia, nuestro país ha sufrido innumerables situaciones que le han hecho bregar a contracorriente y que se han convertido en lastres de peso ingente, cuya trascendencia ha rebasado las fronteras del ámbito político: pugnas internas estériles, intervenciones extranjeras, pobreza, marginación, retraso cultural, idiosincrasia plagada de aberraciones, religiosidad mal entendida, posturas mezquinas. Como consecuencia, el oficio democrático se ha postergado en forma indefinida e, incluso, se le ha llegado a considerar como una meta lejana e inasequible. La ruta hacia la democracia se ha visto plagada de obstáculos y recovecos, cuya incidencia y continuidad parecen ser lo más nocivo. Sin embargo, la sensibilidad de algunos pensadores ha convertido en una lucha sostenida el advenimiento de la democracia en México, basada en una tenacidad compartida a lo largo de los siglos XIX y XX lo que nos permite pronosticar el máximo acercamiento al sueño del poder popular en esta centuria.

Esta tradición se remonta a la época colonial, lapso histórico en que encontramos la existencia de procedimientos dirigidos a verificar que el ejercicio de la función pública fuera recto y con apego a la normatividad. Tal es el caso del denominado *Juicio de residencia*, previsto en las Siete Partidas españolas y cuya sustanciación estaba a cargo de un juez. Su tarea consistía en revisar las actuaciones del servidor público y escuchar todas aquellas quejas que se enderezaran contra el mismo. La denominación proviene del hecho de que el funcionario sujeto a procedimiento estaba obligado a permanecer en el lugar donde ejerció sus funciones, mientras no fuera agotada la indagatoria, que se caracterizaba por ser sumaria y de carácter público. Culminada la investigación, si se encontraba que el funcionario había actuado con arreglo a la ley, se le consideraba apto para acceder a un cargo de rango superior. En cambio, si se llegaba a la conclusión de que era responsable de las imputaciones en su contra o de haber hecho un mal uso del cargo, se le sancionaba con penas pecuniarias e incluso se le llegaba a inhabilitar de por vida.

En la época independiente, como evidencia de esta tendencia fiscalizadora y de vigilancia, encontramos la existencia de organismos dedicados al control de la contabilidad y del ejercicio presupuestal por parte de las autoridades hacendarias. Su nomenclatura ha variado con el devenir de la historia patria. Nos referimos al Tribunal de Cuentas y, particularmente, a la Contaduría Mayor de Hacienda, creada el 16 de noviembre de 1824, a partir de la Constitución Federalista de ese año. Esos primeros años de la Independencia se caracterizaron por ser un escenario permanente de pugnas internas que, al parecer, subsisten en el fondo hasta nuestros días. Muestra de ello la encontramos en el constante cambio de titulares del Poder Ejecutivo, prueba palpable de una inestabilidad política que se veía agravada también por otros problemas de igual o mayor envergadura —como los de carácter económico, suscitados por el empobrecimiento del gobierno mexicano; la latente amenaza de las po-

tencias extranjeras con sus apetitos expansionistas; e incluso algunos intereses separatistas en diversa latitudes del México naciente—. El signo de la segunda parte del siglo XIX fue la inconformidad, el desacuerdo y el descontento político. Las pugnas entre liberales y conservadores, posiciones antagónicas, impidieron la consolidación plena de nuestro país. Nada de esto fue óbice para la atención de las tareas revisoras del manejo de las cuentas públicas.

Los vaivenes políticos que distinguieron los primeros años de Independencia de nuestro país se vieron reflejados también en el órgano máximo de fiscalización, al que se conoció como Contaduría Mayor de Hacienda de 1824 a 1838, año en que cambió su denominación por la de Tribunal de Cuentas, que conservó hasta 1846, cuando retomó la nomenclatura original, que de nueva cuenta se cambió, de 1853 a 1855, por la de Tribunal de Cuentas. En 1865 se volvería a llamar así. Finalmente, desde 1867 hasta hoy conserva el nombre de Contaduría Mayor de Hacienda.

Estos organismos han cobrado en nuestro momento histórico una importancia peculiar, porque las tendencias democratizadoras se caracterizan por impulsar la constitución y el perfeccionamiento de elementos para dotar al ejercicio público de una transparencia garante de los valores ínsitos de una democracia. Es el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, nacido en el contexto de la alternancia, que representa un avance significativo en el afán democratizador de nuestro país. En nuestros días, el tema de la democracia sigue vigente y muestra una enorme complejidad, que lleva a la búsqueda de nuevos derroteros. Ya no se pone en duda la conveniencia de aceptar los ideales democráticos, en virtud de que el sentir generalizado comulga con ellos. Ahora el problema es llegar a comprender el contenido que el término democracia implica, pues es allí donde las ideologías y las posturas políticas imprimen un carácter intensamente polémico al asunto. A ello obedece que esbozar el marco en que la democracia debe ubicarse sea

una tarea problemática, pues implica una multiplicidad de aspectos que integran la vida del hombre y de su organización política. Por ello surgen diferentes perspectivas para el entendimiento del fenómeno democrático: idea, forma de vida, técnica gubernamental, régimen público o principio de legitimación del poder. Sea cual sea la concepción imperante o a la que pretendamos adscribirnos, es indudable que la democracia es un elemento imprescindible en la vida del México moderno, si entendemos cabalmente el ingente reto que asoma a la par de los albores del siglo XXI.

Desde una visión meramente eidética, la democracia supone el autogobierno del pueblo. Con base en ello se considera al hombre, y a la propia sociedad, dentro de un supuesto racional que lo hace convivir en un orden establecido con antelación, cuya esencia radica en la libertad y la igualdad. Como técnica, la democracia constituye un medio de organización del poder a través de mecanismos institucionales con los cuales el pueblo asegura su participación y practica un control sobre quienes ejercen el poder político. La democracia es básicamente, en el mundo contemporáneo, un principio que legitima al poder desde el poder.

La mayoría de los politólogos han tratado de establecer una noción definitiva de democracia tomando como punto de partida su significado etimológico, el cual tiene su origen en *demokratia*, de dos vocablos griegos: *δημος* (*demos*), *pueblo* y *κρατος* (*kratos*), *autoridad*. Ello equivale al gobierno del pueblo. Un análisis de esta acepción es difícil de entender sin tomar en cuenta la existencia del Estado, ya que el gobierno es detentado por una minoría, toda vez que el pueblo, considerado como un conglomerado humano, no puede asumir de manera directa el poder, aunque sí influir en su ejercicio. Por tanto podríamos decir que la democracia es la forma de gobierno en que la soberanía no sólo deriva, en principio, del pueblo, sino que también se ejerce realmente por él, a través de los órganos que para ello se crean. Es verdaderamente el predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado.

Todas las democracias del mundo contemporáneo coinciden en el hecho de garantizar plenos derechos políticos, la división de poderes, el pluralismo y, principalmente, la competencia electoral. Es un hecho cierto que en la actualidad se la considera como un “principio de legitimación del poder”. De ahí que, cualquiera que sea el sistema político y económico de un país, los sistemas electorales (desde el punto de vista normativo) se consagren en los órdenes jurídicos fundamentales y se concreten en leyes específicas, que tienen la pretensión de regular el juego político en el que los hombres y las organizaciones participan para hacer posible su acceso al poder de manera legítima.

Para algunos autores, la ruta de la democracia en México se vislumbró a partir de los movimientos sociales que encontraron su punto más álgido en 1968, particularmente con los movimientos estudiantiles que distinguieron ese trágico año. Otros más consideran que las profundas reformas en materia electoral, suscitadas en 1977 e impulsadas por el último de los grandes hombres de Estado, don Jesús Reyes Heróles, abrieron el camino hacia el sueño democrático. No obstante los visos de transformación evidenciados en los acontecimientos históricos citados, para otro grupo de estudiosos de la doctrina política el advenimiento de la democracia se dio en 1990, con otra profunda transformación de la legislación electoral y con la aparición de órganos electorales autónomos, como es el caso del Instituto Federal Electoral, y las instancias judiciales electorales propiamente dichas, en el entonces Tribunal Federal Electoral. Tanto por el consenso logrado como por sus contenidos, la legislación electoral emanada en ese aciago año representó un avance cualitativo hacia una democracia instrumental en México, sin que por ello se pueda afirmar que el camino haya sido recorrido en su mayor parte por tal legislación. Es evidente que esta normatividad seguía careciendo de sistemas más equitativos e incluso, a la fecha, el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* continúa manejando candados. No obstante, los partidos

políticos nacionales protagonizaron, en un marco de libertad, respeto y autonomía, el arduo esfuerzo de deliberación y concertación que condujo a la nueva regulación electoral. Con ello se fortalecieron estas agrupaciones, como canales de expresión de las aspiraciones de la sociedad y, al mismo tiempo, dieron vigor a un Poder Legislativo antes sumiso y aletargado.

Otro momento coyuntural para la instauración de la democracia en México lo encuentran los estudiosos en la llamada *reforma electoral definitiva*, en 1996, con la que se modificó nuestra Constitución y las normas electorales y penales relativas al tema, ciudadanizando al Consejo General, órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, en el que dejó de existir representación del Poder Ejecutivo. La pretensión de la reforma era perfeccionar los principios que establecían las reglas esenciales del juego electoral y sentar bases para la legitimidad de una legislación secundaria confiable. No obstante, tampoco resultó en la plena satisfacción de los grupos políticos, en virtud de que aún quedaron diversos temas en el tintero. Una aproximación al cambio exigido por la realidad política mexicana es la más reciente reforma electoral de 2007. El tema neurálgico es el relativo a la contratación de tiempos en radio y televisión, tópico que ha generado una gama de opiniones disímbolas y que ha puesto a debate no sólo las libertades de los partidos políticos, sino también una de las libertades fundamentales de las democracias: la de expresión. Con plena vigencia, las normas constitucionales en la materia no han logrado satisfacer en su totalidad la necesidad de contar con un esquema jurídico que contribuya a lograr una realidad democrática consolidada. Mas su presencia abona el florecimiento de la ansiada equidad electoral.

Un tema que merece especial atención es el hecho de considerar que en 2000 se alcanzó la democracia en México. Al respecto es pertinente señalar que, a lo largo del sexenio pasado, quedó manifiesta la desazón por el desencanto que el “gobierno del cambio” produjo. A partir de las

enormes expectativas creadas en torno al candidato del Partido Acción Nacional y su desempeño, diversos sectores de la ciudadanía han llegado a pensar que esa búsqueda de la transformación política les llevó a condiciones más desfavorables. Lo cierto es que la alternancia en el poder es un rasgo democrático palpable; demuestra la existencia de derechos políticos y de libertades inimaginables hace dos décadas, mas no significa la instauración de una democracia, al identificarse diversas asignaturas pendientes para el logro de esta aspiración ciudadana.

Particularmente interesante resulta el tema de la transición. Se trata de un momento caracterizado por su ambigüedad, en función de la pérdida que sufre el régimen de ciertos elementos propios de su naturaleza, sin que se dé una total sustitución que lleve a pensar en su desaparición. Es una etapa de coexistencia entre lo viejo y el cambio. Supone, como punto de partida, un régimen autoritario. Comienza con avances en el campo de los derechos civiles y políticos. Culmina cuando resulta evidente la dirección democrática por la que se inclina la vida pública, cuando surge la posibilidad concreta y clara de instaurar una democracia. La siguiente fase es, como su nombre lo indica, el arribo de una transformación total que ha superado al régimen autoritario. Nos referimos a la *instauración democrática*. No debe confundirse esta fase con la liberalización, cuya nota distintiva es manifestarse durante la transición e implica el reconocimiento de mayores derechos políticos y ciudadanos. La instauración democrática supone una serie de aspectos fundamentales, a saber:

- Reconocimiento real de los derechos civiles y políticos
- Civilización completa de la sociedad
- Surgimiento de más partidos políticos
- Existencia de un sistema partidario con organizaciones colectivas de interés
- Elaboración o adopción de procedimientos e instituciones democráticos

En este orden de ideas, es factible afirmar que la transición mexicana pretende ser democrática porque entraña un ensanchamiento de los cauces de participación ciudadana por la vía de instituciones sólidas y profundamente arraigadas en la vida de la nación. En nuestra construcción democrática se registran cambios de percepciones y de comportamiento en los actores políticos, más que cambios institucionales. De ahí que se hable de una nueva cultura política que replantea las reglas del quehacer público y valora con distinto énfasis la participación electoral, por citar sólo dos de sus manifestaciones más relevantes. La rapidez del cambio en un proceso democrático como el que hoy se desarrolla en México no puede predeterminarse con ánimo voluntarista ni, mucho menos, como decisión unilateral de alguno de los actores políticos participantes. La decisión de impulsar el desarrollo político del país mediante métodos democráticos implica acuerdos entre las partes, que deben precisar la estrategia y los pasos a seguir en el cometido de ampliar nuestra vida democrática. Cualquiera que sea la visión adoptada, es un hecho ineludible la transformación del régimen político mexicano. Los apetitos democratizadores conducen a asumir la creación y la consolidación de instituciones y organizaciones que apoyen en el allanamiento del camino a la democracia. Todo lo inherente a la democracia es tema obligado en un país que pretende alcanzar un nivel igualitario. En nuestro país se manifiesta esta manera de gobernar de una forma *ad hoc*, ya que las peculiaridades del sistema político le dotan de una aura de impredecibilidad y de una estabilidad incomprensible a primera vista. Sartori ha señalado que el sistema político mexicano se ha transformado paulatinamente y que ha ido abandonando ese cariz de sistema basado en un esquema de partido hegemónico para dar paso a una posible pluralidad de partidos protagonistas en el escenario político.

Para robustecer las ideas anteriores, nos permitiremos recurrir a algunos autores modernos que a través de sus obras han tratado de explicar el fenómeno democrático. Ofrecen caracterizaciones insoslaya-

bles para el cabal entendimiento de la democracia y sus alcances. Destacan particularmente los temas de la transparencia y la rendición de cuentas.

Robert Dahl,² a partir de la idea de que la democracia es una poliarquía, explica sus características mínimas:

- Un conjunto de libertades básicas
- Libertades de asociación y organización
- Asignación de cargos públicos a través del sufragio
- Elecciones libres, imparciales y frecuentes
- Libertad de expresión
- *Acceso a diversas fuentes de información*
- Autonomía de las asociaciones
- Ciudadanía inclusiva

Para Dahl, los factores que permiten preservar y desarrollar la democracia en un país son la inexistencia de un control exterior; el control de los poderes electos sobre el militar y policial; la interiorización de los valores y la cultura democráticos; la debilidad de los conflictos culturales; y el crecimiento económico en un contexto de economía de mercado. El autor afirma que los procesos democráticos están directamente relacionados con el surgimiento de organizaciones autónomas, necesarias para reducir el control gubernamental. El problema esencial de la democracia pluralista se encuentra en poner límites al control gubernamental y dar autonomía a las organizaciones. Cabe destacar que esta premisa se aplica exclusivamente a los gobiernos, no a lo que entendemos por democracia en sentido universal. Ello porque las soluciones a los dilemas del pluralismo democrático son propias de éste y no de la forma de gobierno en

² Véase Robert Dahl, *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza, 1991.

sí. No obstante, Dahl no propone respuestas porque se requeriría especificarlas en relación con cada situación particular. Es decir, los dilemas del pluralismo democrático son concretos y propios de las circunstancias de determinado país (democrático, por supuesto).

Si tratamos de seguir la caracterización de una democracia desde la perspectiva de las instituciones políticas que la integran, según la propuesta que nos hace Robert Dahl, resulta obvio que el camino aún se sigue construyendo en nuestro país, particularmente por lo que hace al tema de la ciudadanía inclusiva.³ En consecuencia, dependerá de la dimensión que queramos dar a la democracia saber si efectivamente se ha instaurado en México y si se puede pensar en un proceso de consolidación, entendida en los términos que nos explica Leonardo Morlino:⁴ como un proceso en que los caracteres esenciales tanto de las estructuras como de las normas particulares del régimen, se definen y se fijan además de la adaptación de los caracteres secundarios.

Robert Dahl reconoce una importancia particular al acceso a diversas fuentes de información; lo considera en el mismo plano que las elecciones libres, la libertad de expresión o la existencia de cargos públicos supeditados al voto. Por tanto, el acceso a la información pública es de vital trascendencia para la construcción de la democracia, ya que la carencia de conocimiento de las actividades del Estado pone en entredicho su actuar y soslaya la transparencia que debe caracterizar a los órganos del poder público.

Por su parte, Morlino pone énfasis en las normas e instituciones que distinguen a un régimen democrático, tales como el voto activo, las elecciones periódicas y equitativas, las estructuras de representación y las de intermediación. Se deben sumar más elementos importantes, cuya apa-

³ Véase Robert Dahl, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999.

⁴ Véase Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones*, México, Ediciones CEPCOM, 2005.

rición lamentablemente no hemos vislumbrado claramente en el ámbito nacional. Es el caso de la aceptación del disenso, la libertad y la igualdad, el desarrollo sustentable y la protección del ambiente, además de derechos básicos como la salud, la educación, el trabajo, la asistencia a la vejez y la invalidez, entre otros. En cuanto a los regímenes totalitarios, este autor destaca varias características que son útiles para una distinción clara respecto de otras formas no democráticas, a saber: la ausencia de pluralismo; la presencia de una ideología articulada y claramente definida, dirigida a la legitimación, al mantenimiento del régimen y a aportar un contenido a las políticas de movilización y a las propias políticas sustantivas; una alta y continua movilización; un pequeño grupo o un líder en el vértice del partido único; y límites no previsible en el poder del líder y en el apercibimiento de sanciones. En opinión del maestro florentino, el surgimiento de las democracias occidentales obedece a factores como el gradual desarrollo de los derechos sociales, la evolución de los derechos necesarios para la libertad individual, un elemento político consistente en el acceso al voto activo y pasivo y, en lo social, la presencia de mínimos de bienestar y seguridad. Además está la inclusividad, manifiesta en la extensión de las posibilidades de participación activa, a través del derecho de asociación, para nuevos sectores de la población, como pueden ser las clases inferiores.

Si eventualmente asumiéramos la existencia de una democracia en México, seguramente no resistiría el análisis que propone Morlino respecto de lo que él llama una “buena democracia”. Es decir, una democracia de calidad, estable, con instituciones y mecanismos funcionales, donde la libertad y la igualdad de los ciudadanos sean una realidad. Este autor propone cinco dimensiones de variación que permiten evaluar una democracia y constatar si es de calidad o no. Son: el respeto a la ley, la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta a las necesidades ciudadanas y de la sociedad civil, el respeto pleno a los derechos y la progresiva ampliación de las igualdades en lo político, lo social y lo económico.

En cuanto al respeto a la ley, podemos afirmar que los esfuerzos por conformar un Estado de Derecho se han quedado cortos, ante la intemperancia y el desdén mostrado por toda clase de ciudadanos a las normas y a las reglas. Es factible encontrar ejemplos altamente significativos de este soslayo a la ley. Baste recordar temas como el *Pemexgate*, los Amigos de Fox o el caso del paraje San Juan. Por lo que respecta a la rendición de cuentas, Morlino le concede un enorme crédito cuando señala que resulta atendible por fuerza para calificar los procesos democráticos. Al respecto, es evidente la necesidad de fortalecer los sistemas con que se cuenta en nuestro país, ya que en algunos casos sensibles se pueden utilizar los órganos auditores y las contralorías como ejecutores de persecuciones políticas, provocando con ello que no se cuente con un verdadero control sobre las instituciones políticas. De la tercera dimensión, la capacidad de respuesta ante las demandas ciudadanas, podemos decir que en el caso mexicano existe una interferencia evidente de las elites políticas en la conformación de la agenda pública. Esto impide adoptar políticas públicas que concuerden plenamente con las exigencias sociales. Se da prioridad a temas identificados con los intereses mezquinos de la clase en el poder, postergando y relegando a un segundo término lo que realmente representa una urgencia colectiva. Por lo que hace a las dimensiones sustantivas de libertad, igualdad, derechos políticos, civiles y sociales, son el vórtice de estas variaciones, cuya presencia es ineluctable en el seno de una democracia. Si bien es cierto que hemos avanzado en el reconocimiento de las libertades y los derechos en nuestro país, también lo es que nos falta mucho por hacer, particularmente en el campo de la igualdad, principio esencialísimo de la democracia. Hoy contamos con diversas instituciones consagradas a la tutela y la protección de los derechos fundamentales, de las libertades y de la igualdad. Sin embargo, sus esfuerzos resultan insuficientes y no nos permiten pensar en una “buena democracia”.

Por su parte, Marcos Roitman⁵ califica la democracia como instrumento para acceder al bien común, el cual es inimaginable si no se administran el interés económico y el interés social, en el contexto de una manera específica de ejercer el poder político. La democracia es necesaria ante el imperativo de superar las condiciones de desigualdad y explotación vigentes en nuestro tiempo. Otro elemento que se vincula íntimamente a la idea de la democracia es el poder, en cuyo campo se puede construir esta forma de gobierno, inseparable del tipo de Estado y del sistema de dominación.

Maurice Duverger⁶ nos ofrece una caracterización del modelo democrático a partir de sus elementos esenciales, a saber: designación de gobernantes a través de procesos electorales basados en el voto universal, un parlamento con poderes ingentes y un sistema de normas jurídicas debidamente jerarquizadas, con el fin de contar con un control sobre las autoridades públicas. Pone énfasis en diversos principios de suma importancia para un sistema democrático, cuya consideración es insoslayable. Efectivamente, las elecciones tienen no sólo la función de permitir la participación en la designación de los gobernantes, sino también la de privarles del poder en cuanto sus mandatos expiran. Respecto de la separación de poderes, la considera un principio básico para generar un equilibrio entre los órganos gubernamentales, al crear un control recíproco. Igual sucede con el principio de legalidad, garante de la limitación de los gobernantes.

Gianfranco Pasquino,⁷ al abordar el tema de los elementos mínimos de una democracia, presta una especial atención al tema de la ética pública como una urgencia para las reglas de la democracia. Arguye que los hombres no son santos; por tanto, resulta imperativo contar con reglas e

⁵ Véase el opúsculo “Teoría y práctica de la democracia en América Latina”, en Pablo González Casanova y Marcos Roitman (coords.), *La democracia en América Latina*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-La Jornada, 2000.

⁶ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1996.

⁷ Gianfranco Pasquino, *La democracia exigente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

instituciones políticas y sociales dotadas de un poder coactivo que les conminen a comportarse de manera política y éticamente productiva para la comunidad. La transparencia y la rendición de cuentas pueden ubicarse en el contexto de la ética pública, ya que corresponde a los órganos del Estado generar medios de acceso a la información y garantizar a los gobernados el conocimiento expedito de su actividad.

Desde la perspectiva de la administración pública, Enrique Cabrero⁸ reconoce la presencia de referentes institucionales en los sistemas democráticos, que tienen la tarea de demarcar el campo de acción y constituyen, en términos coloquiales, las reglas del juego aceptadas por los participantes:

- La obligación de rendir cuentas
- La transparencia en la información y en el manejo de fondos públicos
- La regulación cruzada entre los poderes
- La autonomía federal entre los niveles de gobierno
- La profesionalización de los funcionarios públicos
- La estabilidad de los objetivos de las agencias gubernamentales
- La aceptación de las normas y la legislación vigentes como un marco inamovible

De este modo resulta más fácil identificar la enorme trascendencia que tiene, en el contexto democrático, la conformación de instituciones encargadas de la importantísima y delicada tarea de la revisión y la rendición de cuentas, así como de la transparencia, a través del acceso a la información pública. Pero esto no es concebible fuera del marco del Estado, por lo que trataremos de ilustrar ahora esta institución sociopolítica.

⁸ Véase “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gestión y Política Pública*, México, vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000.

El Estado, como organización jurídico-política de la sociedad, se fija objetivos esenciales para el logro de los fines colectivos que condicionan el alcance y el valor de sus funciones. A partir de ello es posible distinguir en qué consiste la función sustantiva del Estado, que ya pensadores como Aristóteles y Platón identificaban con la persecución del bien común. En la concepción tomista de la filosofía política encontramos el acento en la idea del bien común, que se entiende como todo aquello que se traduzca en armonía y convivencia pacífica, a partir de discernir lo que resulta conveniente para el grupo social.

Es menester que el Estado desarrolle instituciones y genere una estructura que le haga apto para enfrentar los retos que la sociedad le impone, para así ser capaz de atender sus exigencias. Desde la obra clásica de Maquiavelo, *El príncipe*, hasta las teorías contractualistas de las pos-trimerías del Renacimiento y de la Época Moderna, se justifica plenamente la existencia de un poder superior que, incluso en el caso del propio Hobbes, es anterior al hombre mismo. El poder público se puede identificar con el del Estado, la potestad de que está investida la organización jurídica de la sociedad, a través de la cual conduce y gobierna a la comunidad. Se origina en la misma colectividad y es de carácter unitario. Se legitima a partir de la concepción colectiva de su necesidad e idoneidad. Es el mismo pueblo el que requiere de una organización que le permita lograr sus fines particulares y que se hace indispensable ante la intemperancia congénita de los hombres.

Las funciones del Estado se ejecutan por medio de diversos órganos, reconocidos y legitimados por el sistema jurídico que el mismo Estado asume. Con ello da base a las diversas instancias en las que descansa el poder público, que no es otra cosa que el gobierno. Ahora bien, ante la problemática derivada de la concentración del poder estatal en un solo sujeto u órgano, como aconteció en la época absolutista, se han buscado fórmulas que permitan el desempeño de las funciones públicas sin aglutinarlas en unas cuantas manos. El célebre Barón de la Brède, Montes-

quieu, concibió la necesidad de una forma de gobierno que permitiera la existencia de un ejercicio balanceado del poder, a través de contrapesos, para lo que pensó en la división de poderes.

Nuestra Constitución señala la manera en que se divide el poder público en el país. En el Artículo 49 estipula que “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Este postulado resume el espíritu de nuestro sistema estatal ya que plasma la división de poderes como principio esencial, que sólo permite la excepción condicionada en caso de suspensión de las garantías, en términos de su Artículo 29. Todo esto se conjuga para la conformación de instituciones que desempeñan un papel preponderante en la vida social dado que surgen con motivo de la sociedad y no pueden perder de vista los fines esenciales de la organización jurídica en la que fueron creadas. La razón de ser de las instituciones es la colectividad. En consecuencia, la teleología particular de cada país ciñe tanto el actuar como la responsabilidad de las instituciones a los derroteros que cada sociedad fija. Lamentablemente algunas instituciones modernas han perdido su esencia y han desvirtuado su papel, con lo que se generó una desconexión entre los órganos de gobierno y la sociedad a la que se deben. El impacto social de las instituciones políticas es insoslayable, a grado tal que el descontento inoculado en el seno colectivo deriva en el cuestionamiento de la operatividad e idoneidad de las instituciones, no sólo en cuanto a los sujetos sobre los que descansa la representación, sino también en cuanto a la necesidad y pertinencia de las instituciones *per se*.

Norberto Bobbio⁹ destaca el peligro que representa para el Estado la carencia de instituciones aptas para enfrentar el reto de las exigencias

⁹ Véase Norberto Bobbio, *Estado, gobierno, sociedad: contribución a una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002. En esta obra, además, nos ofrece un interesante análisis de la diferencia entre lo público y lo privado, así como sobre la creciente importancia de la sociedad civil en el contexto político.

que se derivan de la sociedad civil. Si faltan, una sociedad se torna ingobernable, lo que produce invariablemente una crisis de legitimidad. Este autor analiza también la posibilidad de la desaparición del Estado. Al respecto señala que el Estado puede concebirse como un mal necesario o innecesario. La primera idea afirma que el Estado debe pervivir en razón de que no se encuentra una alternativa mejor para la organización jurídica de la sociedad; por tanto, es aceptable y asumible toda implicación al ponderarse el bien colectivo. En cambio, la segunda postura conduce a la desaparición del Estado y a una sociedad que pueda prescindir del poder coactivo de la estructura estatal.

En consecuencia, la rendición de cuentas se convierte en uno de los ejes torales de la actuación pública, no sólo como una respuesta al cáncer de la corrupción, sino también como una reacción obligada ante las exigencias de una nueva ciudadanía urgida de encontrar explicaciones claras acerca del destino de los recursos públicos, ejercidos por todos los niveles de gobierno a través de sus funciones sustantivas. También es necesario reconocer que existe en la opinión pública un acusado deterioro de la apreciación que se tiene de los órganos de gobierno. Esto hace imperioso que la misma autoridad se reconozca como susceptible de evaluación y control, tratando con ello de desvirtuar la idea de que la burocracia es un elemento nocivo del poder público. La burocracia, entendida como un cuerpo técnico enfocado al cumplimiento de las tareas inherentes a una organización, representa un instrumento esencial para alcanzar los fines de la organización política llamada Estado.

Desde los tiempos del absolutismo se fueron forjando aparatos burocráticos que nacieron en un principio como órganos de control privado. Con el paso del tiempo fueron generando estructuras sofisticadas de organización y asumiendo tareas cada vez más específicas dentro del quehacer público. La conciencia acerca de las tareas estatales condujo a la convicción de conformar esferas administrativas para cumplirlas. En algunas latitudes se entendió la necesidad de profesionalizar la ac-

tividad pública y generar cuerpos especializados y debidamente capacitados para las labores del poder público, esencialmente en el ámbito administrativo.

Todo este análisis nos sirve como marco teórico referencial para entender la trascendencia de que el Estado asuma como parte de sus ingentes responsabilidades la fiscalización, la vigilancia y la revisión del gasto ejercido por los diferentes órganos de gobierno, en todos los niveles. Resulta innegable la importancia de rendir cuentas y de garantizar el acceso a la información, en el marco de las pretensiones democráticas ya descritas. Los autores citados coinciden en considerar la democracia como un régimen político que exige la presencia de más elementos que aquellos que habitualmente conciben las sociedades desinformadas y conformistas. La democracia no sólo es un instrumento a través del cual los ciudadanos se encuentran en aptitud de acceder a los cargos públicos; constituye un medio para mejorar la vida social y facilitar la participación de los gobernados en la toma de decisiones y en la búsqueda de los fines colectivos, a través de la organización jurídica llamada Estado. Entre los elementos fundamentales para la instauración de las democracias, también se considera generalmente el papel piramidal que desempeñan la rendición de cuentas y la transparencia. En consecuencia surge la necesidad de construir aparatos estatales capacitados para asumir la función pública de la fiscalización respecto del origen y destino del gasto público, al igual que instancias garantes del acceso a la información pública.

Al respecto encontramos, en el concierto de las instituciones públicas de nuestro país, una respuesta frontal a los problemas derivados de las necesidades que ya hemos descrito, a través de la regulación, en el nivel local, de la obligación de conducirse con transparencia y de rendir cuentas. Para saciar una aspiración democrática, los órganos encargados de la vigilancia del gasto público y de la transparencia deben estar capacitados y contar con la aptitud y objetividad necesarias para ser garantes in-

cuestionables, tanto de la imparcialidad como del conocimiento jurídico indispensable.

Una institución del poder público de enorme valor para garantizar el ejercicio del derecho a la información es precisamente el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), órgano facultado para revisar el origen y la aplicación de los recursos empleados por los entes públicos. En este sentido, no debe desdeñarse el delicado papel que desempeña en el contexto democrático porque, en el esquema de pesos y contrapesos del poder del Estado, esa labor vigilante aporta certeza jurídica a la sociedad. Como consecuencia, es de suma importancia que exista una clara sensibilidad respecto de la trascendencia de las tareas asignadas, en virtud de que resulta inviable pensar en una consolidación democrática sin instrumentos efectivos para hacer tangibles los elementos mínimos expuestos.

Tratar de justificar la necesidad de abordar una temática tan importante para una sociedad con pretensiones democráticas, donde parece que la transparencia es una parte inherente y que no puede ser soslayada en el quehacer público, se antoja superfluo. Sin embargo, es menester puntualizar que la evolución de una sociedad se materializa en diversas manifestaciones de la vida pública que son un reflejo fidedigno de la búsqueda colectiva y permanente del logro de fines. Esto lleva a considerar la pertinencia de permitir la revisión de elementos materiales y tangibles que conduzcan a una concepción objetiva y veraz de los actos de gobierno. El acceso a la información se erige en un garante de la certeza y la honestidad. Representa una manera ágil y asequible de verificar el recto funcionamiento de los órganos de gobierno, a través de los testimonios documentales que con motivo de su actuar cotidiano se van generando, en el contexto de las formalidades que dotan de objetividad a esas tareas. No obstante la relevancia del tópico en el ámbito de la administración pública, en sentido lato se trata de un tema que apenas se ha vislumbrado, justipreciando su relevancia a partir de la creación de organismos de-

dicados a la ingente labor de construir cauces que permitan a los gobernados el libre acceso a la información pública.

De esta obligación de transparentar el quehacer gubernamental, por su naturaleza pública, no escapan los órganos autónomos ni el gobierno del Distrito Federal, por lo que es igualmente importante que estas instancias atiendan de manera expedita y oportuna los requerimientos de información de los gobernados. Se puede decir que se trata de transparentar la rendición de cuentas. Este mandato deriva de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*, que paulatinamente, desde 2003 a la fecha, ha generado un marco jurídico garante, que ha sido enriquecido por el INFODF. Hoy se cuenta con mecanismos automatizados para el acceso a la información, así como criterios y lineamientos a los que deben ceñirse los denominados “entes obligados”, entre los que se encuentran el Instituto Electoral del Distrito Federal, el Gobierno del Distrito Federal y, a partir de la entrada en vigor del *Código Electoral del Distrito Federal* del 10 de enero de 2008, las asociaciones políticas locales. Es pertinente señalar que con ello se subsana una lamentable omisión en la normatividad en materia de transparencia. Dado que las asociaciones políticas ejercen gastos con cargo al erario, siempre debieron ser materia de transparencia (no sólo ahora, con la creación de un nuevo código).

Por otro lado, en nuestra opinión, el *Código Electoral del Distrito Federal* debió limitarse a señalar como entes obligados a la transparencia a las asociaciones políticas en la entidad, en virtud de que la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*, por ser la ley especial en la materia, debe prevalecer sobre lo que establezca la legislación electoral. En este caso debieron acompañar a la reforma las modificaciones pertinentes a la Ley de Transparencia, cuidando de esta manera el ámbito material de validez de los ordenamientos en cita. No obstante, no podemos dejar de reconocer que se trata de un avance significativo en el tema y que estas disposiciones coadyuvarán a que los go-

bernados, muy particularmente la ciudadanía del Distrito Federal, tengan acceso de manera pronta y certera a tan importante información —que en términos del Artículo 15 del Código abarca a los partidos políticos nacionales, las agrupaciones políticas locales y a los partidos políticos locales.

Es importante que las asociaciones políticas, dado el descrédito que sufren frente a la ciudadanía, tomen conciencia de la importancia de cumplir con estas obligaciones en materia de transparencia y publicidad. Buena parte de esa incredulidad ciudadana deriva de la ausencia viciosa de la rendición de cuentas. Tanto los órganos de gobierno como las asociaciones políticas deben asumir su papel como garantes de los principios democráticos, que no pueden ni deben estar ausentes del quehacer institucional. La transparencia y la rendición de cuentas deben incorporarse paulatinamente a la vida cotidiana de un país con pretensiones democráticas. Como ya hemos acreditado, ambas obligaciones forman parte de la visión moderna de lo que debe ser una democracia. En consecuencia, su presencia es insoslayable y su atención, por parte de organismos como los de índole electoral, representa un imperativo que favorece la congruencia con las exigencias propias de estas instituciones y su vida interna.

A manera de colofón podemos afirmar que los alcances de la rendición de cuentas, ya sea en la vertiente de la fiscalización o en la del acceso a la información pública, queda supeditada a la clase de democracia que queremos. En los albores del siglo XXI, entrados ya en el nuevo milenio y envueltos en una globalización económica que ha demostrado las fortalezas y las debilidades de los países, el pueblo de México debe pugnar por la realización de sus más caros ideales y adoptar una nueva posición. Habrá de exigir a sus representantes el cumplimiento cabal de las funciones que conforme a derecho les corresponden, y que se conduzcan con responsabilidad ética y rectitud. Habrá de entender la necesaria redefinición de las posiciones ciudadanas, siendo la sociedad civil corres-

ponsable, a través de una voz que debe ser sensible y estar plenamente informada. La ruta hacia la democracia es agreste y conlleva el imperativo de adoptar elementos garantes de las funciones públicas y del ejercicio del gasto. Alcanzar la meta representa evolucionar con la esperanza de heredar el México que merezcan nuestros hijos. Mejorar la vida también es ampliar la posibilidad de dar a nuestro país buenos mexicanos y virtuosos ciudadanos.

Transparencia y rendición de cuentas en el Distrito Federal: su ejercicio y sus actores

Paola Vanessa Palma Rojas

DEFINIENDO LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

La transparencia y la rendición de cuentas en México se explican como parte del rediseño institucional que el cambio democrático trajo consigo. Si bien en la primera etapa este cambio se concentró en la alternancia en el poder, en la fase actual de consolidación el punto central está en cómo se ejerce ese poder. Esto enfoca el debate en el ejercicio transparente: abrir al público la actividad de todos los órganos del Estado. Para los ciudadanos implica estar en posibilidad de averiguar qué actor gubernamental hace qué, cómo lo hace y con qué resultados.¹

¹ Rodolfo Vergara, *La transparencia como problema*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI, Cuadernos de Transparencia, núm. 5), 2005, p. 37.

Con esta premisa, la transparencia consiste en someter la acción de los organismos de gobierno al escrutinio ciudadano para terminar con la vieja práctica del control de la información como una de las “fuentes más importantes de poder”.² Según López Velásquez, la transparencia es una obligación impuesta a los órganos del Estado para la publicación de información que permita realizar una evaluación social de su desempeño. Sin embargo, para el avance democrático en nuestro país, resulta necesario migrar de esta percepción de *obligación* a la de una actividad cotidiana naturalmente aceptada, no gravosa, con importantes beneficios para el Estado y la sociedad.

Así, la transparencia se encamina necesariamente hacia su concepto complementario, la rendición de cuentas. Esta noción engloba un carácter aún más profundo que el de la transparencia pues, tal como señala Shedler, es un concepto de doble vía que implica tanto la obligación del gobernante de rendir cuentas al ciudadano como el derecho del ciudadano a exigir cuentas al gobernante. Se llega así al punto en que la transparencia y la rendición de cuentas encajan entre sí y se convierten en herramientas de control del poder ejercido por el Estado democrático, a través del escrutinio público de sus instituciones.

LOS PROTAGONISTAS DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

¿Quiénes son los verdaderos protagonistas de la transparencia y la rendición de cuentas? En democracia, estos dos conceptos son herramientas destinadas a formar *ciudadanía*. Por tanto, son los ciudadanos, las asociaciones civiles, las organizaciones no gubernamentales –la sociedad en general– los personajes centrales que dan razón de ser a estas

² Luis Rubio, *La democracia verdadera: información, ciudadanía y política pública*, México, CIDAC-Cal Editores, 1998, p. 24.

prácticas. Como señala Prud'homme,³ “la participación ciudadana es uno de los elementos que distingue a los regímenes democráticos de los autoritarios”. De este modo, no puede pensarse una democracia sin la participación activa y responsable de sus ciudadanos. Afirma Bobbio que democracia “es el gobierno público en público”. Por ello, clarificar la actuación de las autoridades es un requisito fundamental de todo sistema democrático.⁴ Sacar de la opacidad y el ocultamiento la acción pública es una condición *sine qua non* de la democracia, para no violentar los derechos ciudadanos que todo régimen de este corte tiene como premisa defender.

En nuestro país son bien conocidas las nefastas consecuencias de un sistema donde el Estado de Derecho, sus normas e instituciones, han sido violentados. Tras años de vivir acosados por la corrupción y el abuso de poder, derivados de la aplicación discrecional de la ley, la desconfianza es el sentimiento del ciudadano frente a las instituciones, la ley y las autoridades que la representan. La opacidad de la actividad pública daña gravemente la credibilidad de las instituciones y, por ende, la confianza de los ciudadanos en ellas como piezas fundamentales del andamiaje democrático. El resultado de este nocivo fenómeno es un legado de recelo de los ciudadanos hacia las instituciones y sus funcionarios, pues operaron durante mucho tiempo en un entorno discrecional en el que el respeto a la legalidad, la transparencia, la honestidad y la rendición de cuentas simplemente no existían.

Por ello, la transparencia y la rendición de cuentas destacan nuevamente como condiciones necesarias para el funcionamiento del Estado

³ Jean-François Prud'homme, “Participación ciudadana y democracia en América Latina”, en *La construcción de instituciones para la democracia en América Latina*, México, Instituto Federal Electoral (IFE), 1999, p. 56.

⁴ Véase Pedro Salazar Ugarte, “Transparencia, ¿para qué?”, en *El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad*, México, 2a. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Porrúa, 2007.

de Derecho democrático. Por la vía de la difusión de la información, ayudan a identificar puntualmente si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan estrictamente a las normas legales correspondientes, si responden a los criterios del *servicio público* al atender las necesidades de sus gobernados o si guían sus decisiones en función de sus propios intereses. De acuerdo con Bentham,⁵ la publicidad del ejercicio público es un contrapeso al poder porque, cuanto más expuesto está a la vigilancia ciudadana, más poderosos motivos existen para desechar un sinnúmero de tentaciones relacionadas con el abuso de la autoridad.

RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA, FRUTOS DE LA DEMOCRACIA

La democracia no es una promesa en blanco, sino que debe rendir frutos a los ciudadanos –sus protagonistas–. Uno de esos frutos es la capacidad de la sociedad para acceder a la información sobre la gestión pública, que posibilite exigir gobiernos más responsables, transparentes y, desde luego, eficaces en la atención de las necesidades colectivas. Señala Cano que “la disposición de información determina el tipo de relación entre la sociedad y el gobierno”.⁶ Para que esta interacción fructifique “es necesario que la sociedad cuente con información ordenada, precisa y verdadera sobre el estado de los asuntos públicos”.⁷ La información se vuelve, entonces, un insumo vital para la sociedad y el gobierno en un ámbito democrático.

⁵ Véase José Antonio Aguilar Rivera, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México, IFAI (Cuadernos de Transparencia, núm. 10), 2006.

⁶ Areli Cano, “El derecho de acceso a la información en el D. F.”, en *Claroscuros de la democracia en el D. F.*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF, Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México), 2006, p. 150.

⁷ Vergara, *op. cit.*, p. 36.

Cuando los ciudadanos no tienen elementos para evaluar el desempeño de sus gobernantes, la democracia no rinde beneficios a la sociedad, no refuerza los valores que le son propios ni la confianza en que las instituciones y los mecanismos del sistema democrático son la mejor opción para el desarrollo de la sociedad. En palabras de Salazar,⁸ “la autoridad democrática puede existir cuando existen las posibilidades de pedir rendición de cuentas y esa posibilidad es la que permite a la ciudadanía entregarle cierta autonomía a la autoridad, autonomía basada en la noción de que siempre hay una posibilidad de fiscalización”. El derecho ciudadano *a saber*, como pilar democrático, la rendición de cuentas y la transparencia como medios para ejercerlo, son resultados excepcionales del ambiente democrático y contribuyen al *empoderamiento* de la ciudadanía al fomentar una sociedad que se informa, que sabe sobre el ejercicio público con miras a evaluarlo y, en su caso, castigar abusos y excesos.⁹

Como menciona Álvarez de Icaza, la *ciudadanización* de la sociedad es un factor fundamental en todo régimen democrático porque contribuye al equilibrio en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, es posible sólo cuando el derecho de acceso a la información es plenamente reconocido y garantizado por el Estado a través de mecanismos diversos tales como leyes, sistemas de acceso e instituciones garantes de la transparencia. En el entorno democrático en el que actualmente vive nuestro país, es apremiante que los ciudadanos sepan que la información pública les pertenece, que es su derecho tener acceso a ella y que el propio Estado garantiza su pleno ejercicio.¹⁰

⁸ Pedro Salazar Ugarte, *op. cit.*, p. 94.

⁹ Héctor López Velásquez, “Memorias del porvenir de la transparencia”, en *Claroscuros de la Democracia en el D. F.*, México, INFODF (Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México), 2006, pp. 180-191.

¹⁰ Véase José Buendía, “Orígenes de la transparencia y el acceso a la información en el D. F.”, en *Claroscuros de la Democracia en el D. F.*, México, INFODF (Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México), 2006.

Vergara considera que “el éxito de la aplicación de la transparencia como instrumento de mejora de la administración pública depende de la interacción constante entre sociedad y gobierno”¹¹ formando un ciclo. Por ello, desde el lado del gobierno, la transparencia debe entenderse como el compromiso de todo organismo público para dar a conocer a la sociedad, y no sólo a quien lo solicite, la información sobre su desempeño. Esta noción de compromiso *social* implica incorporar la transparencia como un valor institucional y personal, más que como un mero mandato administrativo o una obligación.

Del lado de la sociedad, es necesario promover el derecho de todo ciudadano a vigilar lo que sucede al interior del gobierno ya que, señala Marván, la transparencia como una práctica de gobierno habitual *sólo* puede funcionar si los ciudadanos la usan, defendiendo y ejerciendo así su derecho a la información.

TRANSPARENCIA DE LOS ORGANISMOS JUDICIALES

Tradicionalmente el Poder Judicial ha sido en nuestro país “el más hermético de los poderes públicos”,¹² aun cuando el sistema de administración de justicia es un bien de carácter totalmente público. Sin embargo, debido al proceso de democratización y a los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas, esto ha cambiado y el Poder Judicial se ha ido abriendo paulatinamente a la sociedad. La transparencia en este ámbito de actuación es un tema fundamental para el avance democrático y la consolidación del Estado de Derecho porque permite conocer si la autoridad actúa apegada a la ley. Es, entonces, un medio para asegurar que la justicia se aplique según los criterios de equidad, impar-

¹¹ Vergara, *op. cit.*, p. 39.

¹² J. Caballero., V. Díaz y Ernesto Villanueva, *Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial*, México, Porrúa, 2006, p. 10.

cialidad y el cumplimiento estricto del principio de debido proceso.¹³ La rendición de cuentas en materia judicial implica, también, conocer cómo se desempeñan institucional y administrativamente los organismos y funcionarios que conforman este poder.

Es importante señalar que en el ámbito de la aplicación de la justicia el acceso a la información no es absoluto. Las restricciones se relacionan con el manejo de datos personales y con los procedimientos e investigaciones judiciales que deben permanecer reservados para su correcta conducción. Esta reserva no implica opacidad u ocultamiento; está orientada a proteger la privacidad y al desarrollo adecuado de los procesos judiciales.

Por otra parte, la información institucional sobre los órganos, los funcionarios y las actividades administrativas no está sujeta a la restricción anterior. Debe estar disponible en todo momento para la sociedad. Lo mismo se aplica a la que resulta de los procedimientos judiciales (sentencias). Es una forma de legitimar los organismos del Poder Judicial frente a la sociedad, de generar confianza y credibilidad en sus representantes y en el funcionamiento del sistema de administración de justicia, dado que permite realizar evaluaciones sobre su desempeño.

TRANSPARENCIA Y PARTIDOS POLÍTICOS

¿Por qué es necesario que los partidos políticos sean transparentes? La razón principal está en el papel central que desempeñan en el entorno democrático, no sólo como catalizadores de la voluntad popular mediante la elección de representantes, sino también como actores esenciales en la toma de decisiones públicas a través de su desempeño en el Poder Legislativo.¹⁴ Su participación es de tal relevancia para el funcionamiento del

¹³ Véase Caballero, Díaz y Villanueva, *op. cit.*

¹⁴ La emisión de leyes constituye uno de los resultados más importantes de la interacción entre partidos políticos.

régimen democrático, que es urgente sujetarlos a las mismas exigencias de transparencia que todo ente público.

La rendición de cuentas de los partidos políticos debe, entonces, contemplarse desde su función como *entidades de interés público* y, por tanto, considerando el compromiso que estos organismos tienen frente a los ciudadanos: deben rendir cuentas a aquellos que los sustentan y los legitiman. Como señala Peschard, los partidos han dejado de ser simples estructuras que agrupan ciudadanos comprometidos voluntariamente, para transformarse en organizaciones profesionalizadas, con importantes andamiajes laborales y administrativos.¹⁵ Evidentemente, para desempeñar sus funciones, requieren de financiamiento que proviene, en gran parte, de los impuestos que pagan todos los ciudadanos. Son, así, entidades *públicas* que ejercen recursos *públicos* y cuya participación en la toma de decisiones *públicas* es tal que, en un ámbito democrático, no pueden conducirse como entidades *privadas* ni reservar la información sobre los recursos que manejan.

Recalca Giovanni Sartori que “el financiamiento de la política constituye, tal vez, la demanda central en las democracias modernas... saber cuánto y quién financia a los partidos, por qué lo hacen y a qué intereses se deben, constituye un elemento de información clave para conformar la decisión pública y definir el voto”.¹⁶ La transparencia en el financiamiento de los partidos es aún más relevante cuando se consideran los recursos privados que perciben estos organismos y, en muchos casos, determinan su nivel competitivo. Si se permite que sólo los partidos que tienen suficiente dinero –sin aclarar las fuentes de esos recursos– estén en capacidad de atraer un número sustancial de votantes, se estará rom-

¹⁵ Véase Jacqueline Peschard, *Transparencia y partidos políticos*, México, IFAI (Cuadernos de Transparencia, núm. 8), 2005.

¹⁶ Giovanni Sartori, *Videopolítica: medios, información y democracia de sondeo*, México, ITESM-FCE, 2003, p. 53.

piendo con el principio democrático de competencia en igualdad de condiciones, para llegar a una competencia desleal. Sartori añade: “más que ningún otro factor, es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos y económicos) lo que genera democracia”.¹⁷ Por ello, en un entorno como en el que actualmente se desarrolla la política mexicana, donde las campañas gastan crecientes recursos financieros, resulta urgente la transparencia de los fondos manejados por los partidos políticos, como un mecanismo de vigilancia y control democrático.

Entre los beneficios principales que derivan de transparentar la actuación de los partidos, está la generación de incentivos para evitar conductas corruptas, porque se crea un mecanismo de control recíproco. Con ello se imponen obstáculos al desvío de fondos públicos y puede identificarse más fácilmente los vínculos entre políticos y grupos de interés. La transparencia es, entonces, el remedio idóneo a los problemas de financiamientos ilegales¹⁸ o exagerados en las campañas políticas. Si los recursos que reciben los partidos se regulan y sujetan a controles, se está en capacidad de “reducir sus eventuales efectos negativos que dañan no solamente a los partidos en su credibilidad, sino a la salud de la democracia”.¹⁹

Desafortunadamente, los esfuerzos por incluir a los partidos políticos como “sujetos obligados” por las leyes de acceso a la información pública en México han fracasado hasta el momento, salvo en casos excepcionales como en el Distrito Federal.²⁰ Prueba de ello es la reforma electo-

¹⁷ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus, 2007, p. 198.

¹⁸ En este caso, se trataría de contribuciones provenientes de actividades ilícitas como el narcotráfico, el tráfico de influencias o la corrupción, que socavan el Estado de Derecho y las reglas de la democracia.

¹⁹ Peschard, *op. cit.*, p. 38.

²⁰ En la reforma al Artículo sexto constitucional, publicada el 20 de julio de 2007, se fijaron los criterios y principios mínimos para el acceso a la información y, nuevamente, se excluyó a los partidos políticos.

ral más reciente. En ella, como señala Ackerman, “en lugar de convertir a los partidos políticos en sujetos obligados de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (LFTAIPEG), el nuevo *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* crea un régimen especial para los partidos que –utilizando la reforma al Artículo sexto constitucional– les permitirá mantener mucha de su información en la opacidad”.²¹

Sobre esto Carbonell explica que, a pesar de que los partidos políticos, al no considerarse como autoridades públicas, no están sujetos a las mismas obligaciones de transparencia, *deben* cumplirlas igualmente como sujetos *indirectos* del derecho de acceso a la información.²² Esta es una cuestión de suma relevancia puesto que los partidos políticos son mecanismos para el ejercicio efectivo de los derechos políticos y la defensa de los derechos civiles esenciales de los ciudadanos. Siendo así, ¿dónde queda el respeto de estos organismos al derecho fundamental que todo ciudadano tiene de informarse respecto a cualquier organismo público? ¿No son ellos los que deberían garantizar este derecho?

Dada la abundante evidencia proveniente de encuestas que muestran la desconfianza de la sociedad en los partidos políticos, transparentarse debería estar en el mejor interés de estas organizaciones, como un medio para recuperar la confianza ciudadana. La población está cansada de cargar con los excesos y las consecuencias del mal funcionamiento de los partidos. Si no se abren al público, se reforzará la percepción social de que son una elite privilegiada que puede actuar fuera de la ley.

Una mayor desconfianza de la ciudadanía respecto de los políticos y los partidos provoca irremediablemente desilusión de la democracia y sus

²¹ John Ackerman, “Luces y sombras de la reforma constitucional en materia electoral”, en *Reforma Constitucional en materia electoral 2007*, México, Partido Nueva Alianza, 2007, p. 32.

²² Véase Miguel Carbonell, “Régimen de la transparencia”, en *Derecho Comparado de la Información*, México, núm. 8, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007.

procesos e instituciones. Es por ello que la transparencia de los partidos políticos es un tema central que *debe* discutirse seriamente al interior de estos organismos y frente a la sociedad. También es un medio que permite a los ciudadanos emitir un voto informado, porque brinda parámetros para la evaluación de su desempeño. Consecuentemente, conocer cómo se conducen los organismos de representación política deriva en una democracia de mejor calidad, menos costosa y, desde luego, más efectiva.

ORGANISMOS AUTÓNOMOS, ¿QUÉ SON Y CÓMO EJERCEN LA TRANSPARENCIA?

La profundización del proceso democrático en México ha generado el surgimiento de organismos autónomos. Nacen de la idea del equilibrio constitucional basado en los controles de poder. Son resultado de la evolución en la organización tradicional del Estado, ante las exigencias del nuevo entorno político y social, que requiere de instituciones especializadas para atender eficazmente ciertas áreas fundamentales como la electoral, la judicial o la relacionada con la protección de los derechos humanos. Todos ellos presentan características particulares en cuanto al ejercicio de la transparencia y el acceso a la información que generan.

Su razón de ser reside no sólo en el principio de eficacia sino también en el requisito de aislamiento político, necesario para garantizar un mejor desempeño en las áreas que atienden. La autonomía de que se les ha dotado no es, entonces, sino un mecanismo para garantizar una actuación independiente e imparcial, de acuerdo con los fines para los que fueron creados. En el contexto de la distribución de competencias entre los órganos del Estado, su autonomía no rompe con el principio de división de poderes ni lo extralimita en ningún momento, dado que no existen escindidos del Estado democrático sino que forman parte esencial de él.

La presencia de organismos autónomos augura una mejora en la gobernabilidad democrática, al fortalecer y extender la estructura de pesos

y contrapesos del sistema político.²³ Por esta razón, su proceder *tiene* que ser escrutable mediante la transparencia y el acceso a la información.²⁴ Acuña Llamas considera que “los órganos autónomos al desarrollar su labor se convierten en termómetros confiables de la legalidad y la calidad de la gestión pública”, por ello los ámbitos sobre los que se extiende su autonomía no están en ningún momento exentos de controles públicos y de los requerimientos de transparencia y rendición de cuentas a los que todos los demás órganos del Estado están obligados.

Es decir, la autonomía de la que gozan no puede ser una coartada para eludir la transparencia y anular los derechos de las personas a saber lo que ocurre en su interior. Por el contrario, su desempeño, basado en la imparcialidad, exige también una mayor responsabilidad y un mayor compromiso para con la transparencia y la rendición de cuentas, pues su legitimación ante la ciudadanía es fundamental para el cumplimiento efectivo de los principios de todo Estado democrático.

Transparencia de los organismos electorales

Su actuación se rige por un binomio de autonomía-transparencia que es esencial para garantizar la credibilidad y la confianza de la sociedad en tales instituciones. Organizar los procesos electorales y fungir como árbitros imparciales de las contiendas políticas implica una gran responsabilidad. Sus áreas de ejercicio son variadas e involucran acciones de carácter técnico, administrativo y jurisdiccional. Ello les obliga a rendir cuentas a la sociedad. Su naturaleza particular como organismos ciudadanos les impone doblemente el cumplimiento del principio de transpa-

²³ Véase Ackerman, *op. cit.*

²⁴ Véase Francisco Acuña Llamas, *Las órbitas del derecho a la información en México. A propósito de la reforma al Artículo 6º constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007.

rencia en sus actos, pues es esta apertura la que refuerza la confianza de la sociedad y los legitima como instituciones válidas para sustentar los procesos de elección democrática y la resolución de conflictos de carácter electoral.

Transparencia de los organismos defensores de derechos humanos

Estos organismos representan una instancia apolítica ante la cual el ciudadano puede acudir para denunciar autoridades y actos que violentan sus derechos más esenciales. Conocer los casos que estos organismos atienden es un medio para evidenciar las fallas susceptibles de corrección en la actuación de las autoridades, y exigir castigo a los abusos cometidos en el ejercicio del poder del Estado. Cabe aclarar que, en el caso de las denuncias por violaciones a los derechos humanos, la transparencia no constituye una amenaza para la seguridad y la privacidad de las personas denunciantes, porque la información que se proporciona es de carácter institucional y en ningún momento se revelan los datos personales.²⁵

LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL DISTRITO FEDERAL

En el régimen autoritario que el país padeció durante la mayor parte del siglo XX, la sociedad sólo sabía lo que el gobierno quería comunicarle. En este entorno político, el propio Estado permitió a sus funcionarios actuar en un ambiente de secreto donde la corrupción, el clientelismo y el abuso de poder florecieron como consecuencias naturales. La sociedad, sin

²⁵ Constitucionalmente está garantizada la reserva de la información relacionada con datos personales, así como la que pone en peligro valores como la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.

mecanismos para ejercer su derecho de exigir cuentas al gobierno, “aceptó” mantenerse al margen de los asuntos públicos.²⁶ En el Distrito Federal la situación no era diferente; la rendición de cuentas y la transparencia no existían. Como menciona Marván, en la Ciudad de México los ciudadanos experimentaron por décadas la falta de autonomía y la limitación de sus derechos.²⁷

Durante los años del régimen autoritario la figura del ciudadano no llegó jamás a concretarse,²⁸ fenómeno que se tradujo en una sociedad débil que mostraba poco interés en cómo se conducía el gobierno y en su derecho a saber al respecto. Con ello, la confianza en los derechos de los ciudadanos y en la posibilidad de ejercerlos simplemente era nula. Sin embargo, a medida que la transformación política y económica cobró forma, surgió una sociedad más demandante, más inquisitiva, más atenta al actuar del gobierno. Al mismo tiempo, con la llegada de la era de la información, se abrió la puerta para el desarrollo ciudadano.²⁹

Así, en 1997 el Distrito Federal inició su camino hacia la democracia, que se concretaría plenamente con las elecciones de 2000. En ese largo recorrido, la transparencia y la rendición de cuentas habrían de ser ingredientes fundamentales. El cambio democrático en la Ciudad de México permitió que los sectores de la sociedad se organizaran poco a poco para expresar sus demandas. Paralelamente la administración local puso a disposición de la ciudadanía una cantidad cada vez mayor de información sobre la actividad del gobierno. La conjunción de estos dos factores dio a la sociedad elementos para una más amplia y efectiva participación en la toma de decisiones públi-

²⁶ Vergara, *op. cit.*, p. 34.

²⁷ María Marván Laborde, “Acceso a la información en México”, en *Claroscuros de la transparencia*, México, INFODF, 2005, pp. 22–39.

²⁸ Véase Luis Rubio, *op. cit.*

²⁹ *Ibid.*

cas. Ambos procesos moldearon una nueva relación entre la sociedad y el gobierno.

Actualmente, tras una década, son enormes los avances para eliminar las condiciones que favorecieron por muchos años el secreto de las autoridades del gobierno local. La transparencia y la rendición de cuentas se sitúan como piezas fundamentales del profundo proceso de cambio institucional que ha permitido consolidar la democracia en el nivel local. Los avances han sido mucho más profundos gracias a que se institucionalizaron a través de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal* (LTAIPDF) y la creación de un organismo autónomo encargado de velar por su cumplimiento –el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF).

La LTAIPDF es el instrumento legal que establece la transparencia como un principio básico de la actuación de los organismos públicos locales. Califica las entidades públicas locales como agentes responsables de rendir cuentas y considera al ciudadano como la contraparte de ese ejercicio. En este sentido, define las condiciones para que el ciudadano pueda obtener y usar la información generada por los organismos públicos.

El INFODF está encargado de promover la cultura de transparencia en la sociedad y velar por la aplicación de la ley. Su labor central es acercar a la población su derecho de acceder a la información pública. Esta tarea resulta de suma relevancia porque, en un contexto de nula rendición de cuentas, como aquel en que la sociedad capitalina fue obligada a vivir durante largo tiempo, es necesario desarrollar e implantar una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

¿Cómo han avanzado las prácticas de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en los organismos de la administración pública local? ¿Cómo han moldeado su actuación las prácticas de transparencia? Estas son algunas preguntas que saltan a la mesa a la hora de analizar la evolución de estas prácticas en el nivel local. Se abordarán a continuación.

Transparencia del órgano legislativo local

Los órganos legislativos encarnan el espíritu de la democracia al ser la arena donde los representantes del pueblo –como servidores– toman decisiones de interés general para la sociedad. En este contexto, la rendición de cuentas y la transparencia de la actividad legislativa se vuelven obligatorias ya que, en una democracia, “resulta inconcebible que el encargado no rinda cuentas a quien le encarga la encomienda política que desempeña.”³⁰ En consecuencia, los órganos legislativos deben actuar a puertas abiertas, de cara a la sociedad, permitiendo que ésta, cada vez con mayor frecuencia, se involucre en su actividad fundamental –la toma de decisiones colectivas.

En México observamos que los ciudadanos son cada vez más los protagonistas de la arena legislativa. Los representantes populares saben que su legitimidad sólo puede sustentarse estrechando el vínculo con la sociedad. De ahí que rendir cuentas, informar lo que se hace y *por qué*, son tareas que forman parte de su encomienda democrática. La comunicación y el acceso a la información legislativa son mecanismos efectivos de retroalimentación de la democracia y deben ponerse a disposición de un número cada vez mayor de ciudadanos, ya que es la participación activa de la sociedad –su interés por *saber*– lo que valida y da sentido a la transparencia legislativa.

En el caso del Distrito Federal, la función legislativa corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), en las materias que expresamente le confiere la Constitución mexicana. En el tema de la transparencia, la Asamblea tiene como mandato garantizar el acceso a la información que tenga en su poder, a través de la Oficina de Información Pública. Se trata de una unidad administrativa especializada en facilitar

³⁰ S. Nava, I. Luna y Ernesto Villanueva, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, México, Porrúa, 2006, p. 35.

el cumplimiento de la ley; tiene la responsabilidad de poner a disposición de la ciudadanía la información sobre la actuación, gestión y resultados de la ALDF, atendiendo las solicitudes que se le presenten.

Respecto a la transparencia en el ejercicio de los recursos presupuestales, la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF es el órgano técnico encargado de fiscalizar el ingreso y el gasto públicos del gobierno local. A través de su oficina de información pública, este órgano da a conocer información relevante sobre los resultados de las auditorías practicadas a dependencias y entidades de la administración pública, órganos autónomos, órganos político-administrativos y desconcentrados, así como lo referente al destino programático de los recursos presupuestales y los demás aspectos relacionados con la cuenta pública del Distrito Federal.

Órganos judiciales

La función judicial en la entidad es ejercida por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura, los jueces y los demás órganos señalados por la Ley Orgánica. Esta ley regula también su organización y funcionamiento. En materia de justicia administrativa, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es la autoridad encargada de dirimir las controversias surgidas entre los particulares y las autoridades de la administración pública. También hay un tribunal electoral local, que es la máxima autoridad jurisdiccional. Este organismo tiene autonomía de funcionamiento e independencia en sus decisiones, por ser la institución que garantiza que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales del Distrito Federal se sujeten al principio de legalidad. Al igual que todos los órganos autónomos pertenecientes al Poder Judicial, está obligado a cumplir con sus funciones según los principios de legalidad, información, celeridad, veracidad, transparencia y publicidad de sus actos, lo cual lo sujeta al cumplimiento de la LTAIPDF.

Las obligaciones en materia de transparencia de los órganos judiciales incluyen presentar la información enumerada en el Artículo 13 de la LTAIPDF y atender las solicitudes que la ciudadanía haga a través de sus respectivas oficinas de información pública.

Asociaciones políticas locales y transparencia

El Distrito Federal ha sido una entidad pionera al ampliar los alcances en materia de transparencia a las asociaciones políticas locales. El hecho de que estas entidades sean sujetos obligados de la LTAIPDF es un avance importantísimo para la gobernabilidad en el nivel local.

El Artículo 81 del *Código Electoral del Distrito Federal* refuerza el avance en el arduo camino hacia una transparencia plena de los organismos políticos, al establecer que “las asociaciones políticas del Distrito Federal son entes obligados a la transparencia y al acceso a la información pública en los términos establecidos por el propio Código y la LTAIPDF. Con ello, la información que administren, posean o generen en el ejercicio de sus funciones, estará sujeta al principio de máxima publicidad.” El mismo ordenamiento, en su Artículo 85, determina expresamente que, cuando el solicitante de información esté inconforme por falta de respuesta del partido político,³¹ por la negativa de acceso, la entrega parcial de información o la vulneración de datos personales, podrá interponer un recurso de revisión ante el INFODF. Este mecanismo es de suma importancia para la ciudadanía y para una democracia plena en el nivel local, pues garantiza ejercicio del derecho de acceso a la información pública y evita que pueda limitarse deliberadamente.³²

³¹ La denominación de partido político se reserva, según el IEDF, a las asociaciones políticas que tengan su registro como tal ante las autoridades electorales federales. Véase la página electrónica <http://www.iedf.org.mx/index.php?cadena=conocenos/faqIEDF.php>

³² Debería entonces considerarse que toda ley de transparencia que no establezca mecanismos de defensa contra la violación del derecho del ciudadano a acceder a información

Las asociaciones políticas locales, como organismos que ejercen recursos del erario público, están obligadas a presentar información sobre las fuentes y los usos del financiamiento que se les otorga. En palabras de Villanueva, todo sujeto que ejerza gasto público tiene la obligación de rendir cuentas de su uso.³³ Esto impacta positivamente el proceso democrático de toma de decisiones, al contribuir a que el desempeño de los partidos se dé en de un contexto equitativo, transparente, que permita detectar conductas corruptas y antidemocráticas.

Los organismos autónomos del Distrito Federal y el ejercicio de la transparencia

En el Distrito Federal hay siete órganos autónomos: la Comisión de Derechos Humanos (CDHDF), el Instituto de Acceso a la Información Pública (INFODF), la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), el Tribunal Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Estos órganos están obligados a cumplir con la LTAIPDF pues, según lo dispuesto en sus artículos 1 y 3, toda información generada, administrada o en posesión de los órganos autónomos locales debe ser accesible a cualquier persona. Es decir, esa información se considera un bien de dominio público. A continuación se hace una breve revisión de las funciones principales de estos órganos y de la forma en que cumplen las obligaciones de transparencia, según la esfera de acción en que se desenvuelven.

política en poder de los partidos, está incompleta y da pie a que la transparencia se convierta en una farsa, en un mero acto de teatralidad.

³³ Véase Ernesto Villanueva, "Información pública en el Distrito Federal. Mejoras normativas", en *Claroscuros de la democracia en el Distrito Federal*, México, INFODF (Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México), 2006.

Órganos electorales

El establecimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), como órgano autónomo en materia electoral, es resultado del cambio institucional emprendido por la ALDF en 1997, orientado al fortalecimiento del proceso democrático en el nivel local. La institución surgió con el objetivo de recuperar la confianza de los ciudadanos en los procesos y las autoridades electorales. Según el Artículo quinto del Código Electoral, la democracia electoral en la entidad tiene, entre otros fines, fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas entre representantes y ciudadanos. En este sentido, el IEDF tiene un doble compromiso con la transparencia. Por una parte, como encargado de organizar las elecciones locales y los procesos de participación ciudadana, está obligado a presentar información de carácter técnico y administrativo, siguiendo los criterios definidos por la LTAIPDF. Al mismo tiempo tiene en sus manos la responsabilidad de fortalecer y consolidar la cultura de transparencia en el nivel local. Para cumplir con las obligaciones de transparencia, el IEDF cuenta en su estructura institucional con la Oficina de Información Pública, encargada de atender las solicitudes de información.

Además de la información estipulada en el Artículo 13 del *Reglamento del Instituto Electoral del Distrito Federal en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, el Instituto está obligado a presentar, sin que medie petición de parte, información relativa a las normas jurídicas que regulan los procesos electorales y de participación ciudadana en el Distrito Federal, los reglamentos aprobados y todo acuerdo, resolución, circular, procedimiento, lineamiento y demás normatividad emitida o aprobada por el Consejo General. También los informes presentados ante el Consejo y las actas y minutas aprobadas (excepto aquellas que por su naturaleza no deban ser dadas a conocer públicamente, hasta que exista acuerdo, resolución o causen estado), así como las me-

tas y objetivos del Instituto y su plan general de trabajo. Estas obligaciones adicionales están orientadas a formar una cultura de la legalidad, la transparencia en la rendición de cuentas y el acceso verdadero a la información pública.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Tiene a su cargo la protección, la defensa, la vigilancia, la promoción, el estudio, la educación y la difusión de los derechos humanos en la entidad. Asimismo, es la encargada de atender las quejas por violaciones a los derechos humanos cometidas en el Distrito Federal. En materia de transparencia, la Comisión debe dar un trato confidencial a la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia, *mientras* se efectúan las investigaciones respectivas. No obstante, las resoluciones, conclusiones o recomendaciones de la CDHDF serán públicas en los términos establecidos por la LTAIPDF. Vale la pena señalar que en 2007 la Comisión obtuvo el reconocimiento a las mejores prácticas de transparencia.³⁴

CONCLUSIONES

Como se analizó a lo largo de este documento, la transparencia y la rendición de cuentas, tanto en el país como en el nivel local, se explican como parte del rediseño institucional resultado del avance y la consolidación de la democracia. Esto modificó la relación tradicional entre el gobierno y la sociedad al imponer a la autoridad la obligación de rendir cuentas al ciudadano y reconocer su derecho de acceder a la información del gobierno y exigir cuentas sobre el ejercicio público.

³⁴ Véase Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, *Informe de Avances y Resultados 2007. Resumen Ejecutivo*, México, 2007.

Sin embargo, para tener un sistema efectivo de transparencia y rendición de cuentas, se requiere una colectividad cada vez más vigilante, más interesada en saber sobre el desempeño público. En una sociedad como la mexicana, que por años estuvo privada de su derecho a exigir una actuación transparente de sus gobernantes, desarrollar este tipo de ciudadanía es, hoy por hoy, un reto. Combatir el desinterés respecto del ejercicio público, como arma contra la opacidad, es una tarea inaplazable. Por ello es clave contar con herramientas que permitan al ciudadano vivir la cultura de transparencia.

Tras una década de cambio democrático en la Ciudad de México, son enormes los avances para eliminar las condiciones que por muchos años favorecieron el secreto de las autoridades del gobierno local. El camino hacia la consolidación de una cultura de la transparencia es aún largo, aunque se avanza en la dirección correcta. Contar con una legislación específica en la materia estableció la base de la estructura que sustenta hoy en día la actuación de los organismos públicos locales de forma abierta y transparente. Al mismo tiempo, la creación de un organismo autónomo vigilante del cumplimiento de la ley, de la calidad de la información que se presenta, de la celeridad y efectividad con la que se atiende a las solicitudes ciudadanas de información, representa una doble garantía de acatamiento.

Con todo, la parte más importante y que da sentido a la estructura de transparencia de la gestión pública en el Distrito Federal es la participación creciente de los ciudadanos. Esta variable marcará el camino al establecimiento de mejores instrumentos y prácticas de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública local. Los mecanismos de transparencia, como herramientas de control sobre el ejercicio público, deben perfeccionarse con la evolución del entorno democrático y de la sociedad de la entidad. No son temas acabados sino áreas en las que aún hay que profundizar y, en este sentido, los habitantes de la Ciudad de México tenemos frente a nosotros un largo camino por recorrer.

La democracia es un sistema que se construye día a día por todos los miembros de la sociedad. Por ello es necesario que el ciudadano haga suya la idea de que ser vigilante de la actuación de las autoridades es una de las formas más efectivas de ejercer a esa democracia. Si bien son las organizaciones políticas y las autoridades de gobierno las que tienen la obligación legal de promover estas prácticas, corresponde a la ciudadanía, fortalecida con las herramientas propias de la democracia, su ejercicio cotidiano.

PROPUESTAS

Para complementar los conceptos planteados a lo largo de este trabajo es necesario ligarlos con propuestas para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de los organismos públicos. A continuación se presentan algunas ideas, con el fin de alcanzar un funcionamiento más efectivo de estos mecanismos como instrumentos de política pública.

- *Promover la transparencia como un medio y no como un fin en sí misma*

Tanto el INFODF como los organismos públicos locales sujetos a la Ley de Transparencia deben promover el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas para lograr un ejercicio público más eficaz, orientado a las necesidades de la sociedad, y no como un fin en sí mismas. De otra manera, equivale al hecho de presentar la información pública por mera obligación. Desde esta perspectiva no se estarían fomentando las condiciones necesarias para desarrollar una cultura de la transparencia en la sociedad, como parte *esencial* de la democracia. Por el contrario, es necesario fomentar la percepción de la transparencia como un *medio* para el avance democrático de la sociedad, para recobrar y mantener la confianza del ciudadano, a través de mostrar lo que se hace.

- *Ejercer la transparencia*

Los políticos, los partidos, los funcionarios públicos y las instituciones gubernamentales deben ser *practicantes* de la transparencia, no sus demagogos. Si estos actores centrales de la vida pública no fomentan la *transparencia* y la rendición de cuentas en sus acciones cotidianas, la búsqueda de un gobierno no sólo democrático sino eficaz, claro en el manejo de sus recursos, transparente, orientado a servir a la sociedad, será sólo una utopía.

- *Ciudadanizar la transparencia y la rendición de cuentas*

La transparencia y la rendición de cuentas no pueden tratarse únicamente desde la perspectiva de las autoridades porque los ciudadanos son sus actores principales. Permitir que dispongan de medios para evaluar, vigilar y controlar las acciones de gobierno, es uno de los principales logros de la democracia. Son los ciudadanos los que dan sentido a su existencia y quienes más se benefician con el ejercicio de la transparencia.

- *Promover la educación cívica en materia de transparencia*

El involucramiento de la sociedad en el quehacer del gobierno a través de la transparencia es un proceso gradual, particularmente en una sociedad que, como la mexicana, no estaba acostumbrada a mirar “hacia dentro” de la actividad pública. Formar una ciudadanía informada, consciente de sus derechos en la materia y que sabe cómo ejercerlos, es la mejor forma de enraizar la cultura de la transparencia en la sociedad y, por ende, fortalecer la democracia.

Es uno de los mayores retos para las autoridades. A pesar del creciente interés de la sociedad local por conocer la información del gobierno, es necesario involucrar cada vez a más personas en el ejercicio de la

transparencia. No avanzar en ello puede llevar al estancamiento de la democracia local dado que, si la ciudadanía permanece apática, ignorante de sus derechos, de los medios para ejercerlos y pasiva ante los abusos en la acción pública, la transparencia se convierte en nada.

- *Fomentar el desarrollo y la evolución de las instituciones encargadas de la transparencia*

La siguiente tarea para el desarrollo del INFODF es asegurar su papel frente a la sociedad como una agencia de integridad, capaz de establecer una red con organismos sociales (organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, instituciones educativas y académicas), a través de la cual se promuevan la transparencia y la rendición de cuentas entre todos los miembros de la comunidad.

- *Emplear la transparencia como herramienta para recuperar la confianza ciudadana*

La administración honesta, transparente y eficaz es esencial para elevar las condiciones de vida de los ciudadanos y para alentar la confianza en la manera de gobernar. Uno de los retos más importantes de la gobernabilidad democrática es garantizar la transparencia en todos los órdenes de gobierno y en todos sus actos, como una herramienta para reforzar la certidumbre respecto de las instituciones democráticas y, consecuentemente, afianzar su legitimidad. Garantizar la transparencia, mediante mecanismos legales e instituciones que vigilen su cumplimiento, es sólo el primer paso. La efectividad de la transparencia y de la rendición de cuentas como políticas públicas depende de la forma en que se implementan y, sobre todo, de la forma en que se ejercen.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John M., “Luces y sombras de la reforma constitucional en materia electoral”, en *Reforma constitucional en materia electoral 2007*, México, Partido Nueva Alianza, 2007.
- ACUÑA LLAMAS, Francisco J., *Las órbitas del derecho a la información en México. A propósito de la reforma la Artículo 6º constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, núm. 10), 2006.
- ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA, Emilio, “La autonomía de los organismos públicos en un Estado democrático de Derecho”, en *Claroscuros de la democracia en el Distrito Federal*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México), 2006.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BOHÓRQUEZ LÓPEZ, Eduardo, “Bases mínimas para el diagnóstico y la medición de la corrupción en México”, en *Claroscuros de la democracia en el Distrito Federal*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México), 2006.
- BUENDÍA, José, “Orígenes de la transparencia y el acceso a la información en el Distrito Federal”, en *Claroscuros de la democracia en el Distrito Federal*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México), 2006.
- BUSTILLOS ROQUEÑÍ Jorge y Arturo del Castillo, “Evaluando la transparencia. Retos para un sistema integral de evaluación en transparencia pública”, en *Claroscuros de la democracia en el Distrito Federal*, Mé-

- xico, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México), 2006.
- CABALLERO J., V. Díaz y Ernesto Villanueva, *Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial*, México, Porrúa, 2006.
- CANO, Areli, “El derecho de acceso a la información en el Distrito Federal”, en *Claroscuros de la democracia en el Distrito Federal*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México), 2006.
- CARBONELL, Miguel, “Régimen de la transparencia”, en *Derecho Comparado de la Información*, México, núm. 8, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007.
- GUERRA FORD, Óscar, “Logros y retos del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal”, en *Claroscuros de la democracia en el Distrito Federal*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México), 2006.
- INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, *Informe de Avances y Resultados 2007. Resumen Ejecutivo*, México, 2007.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (coordinador), *Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2006.
- LÓPEZ VELÁSQUEZ, Héctor, “Memorias del porvenir de la transparencia”, en *Claroscuros de la democracia en el Distrito Federal*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México), 2006.
- LUJÁN PONCE, Noemí, *La construcción de confianza política*, México, Instituto Federal Electoral, 1999.
- LUJÁN URANGA, Bertha Elena, “Transparencia asediada en el Distrito Fe-

- deral”, en *Claroscuros de la democracia en el Distrito Federal*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México), 2006.
- MARVÁN LABORDE, María, “Acceso a la información en México”, en *Claroscuros de la democracia en el Distrito Federal*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México), 2006.
- MERINO, Mauricio (coordinador), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.
- NAVA S., I. Luna y Ernesto Villanueva, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, México, Porrúa, 2006.
- PANECATL, Samuel, “Democracia a mitad del camino”, en *Ensayos*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, (Cuarto Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento), 2004.
- PESCHARD, Jacqueline, *Transparencia y partidos políticos*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, núm. 8), 2005.
- PRUD’HOMME, Jean-François, “Participación ciudadana y democracia en América Latina”, en *La construcción de instituciones para la democracia en América Latina*, México, Instituto Federal Electoral, 1999.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, núm. 4), 2004.
- RUBIO, Luis, *La democracia verdadera. Información, ciudadanía y política pública*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo-Cal Editores, 1998.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, “Transparencia, ¿para qué?”, en *El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad*, México, 2a. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Porrúa, 2007.
- SANDOVAL BALLESTEROS, Irma, “Leyes de acceso a la información en las grandes metrópolis internacionales”, en *Claroscuros de la democracia*

en el Distrito Federal, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México), 2006.

SARTORI, Giovanni, *Videopolítica: medios, información y democracia de sondeo*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-Fondo de Cultura Económica, 2003.

—, *¿Qué es la democracia?*, Madrid, 2a. ed, Taurus, 2007.

SHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, núm. 3), 2004.

VERGARA, Rodolfo, *La transparencia como problema*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, núm. 5), 2005.

VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, “Información pública en el Distrito Federal. Mejoras normativas”, en *Claroscuros de la democracia en el Distrito Federal*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México), 2006.

Páginas electrónicas

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, www.asambleadf.org.mx

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, www.cd hdf.org.mx

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, www.infodf.org.mx

Instituto Electoral del Distrito Federal, www.iedf.org.mx

Tribunal Electoral del Distrito Federal, www.tedf.org.mx

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, www.tsjdf.gob.mx

Legislación

Código Electoral del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 5 de enero de 1999.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 26 de julio de 1994

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 28 de marzo de 2008.

Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 20 de abril de 2008.

Los autores

Samuel Panecatí Lascari

Es licenciado en Sociología Política por la Universidad Autónoma Metropolitana y ha tomado cursos de actualización sobre gobierno en el Instituto Nacional de Administración Pública. Ha participado en diversos certámenes de ensayo, entre ellos el “Concurso de ensayo político” de la Fundación por la Socialdemocracia de las Américas, en el que obtuvo el primer lugar; en cuatro ediciones del Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento convocado por Instituto Electoral del Distrito Federal, en las que ha ganado segundo y tercer lugares y dos menciones honoríficas; el Certamen de ensayo sobre transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, con mención honorífica; y el Concurso nacional de ensayo sobre reforma del Estado convocado por el gobierno del Estado de México. Los títulos de algunos de estos trabajos son: “Caleidoscopio latinoamericano: entre democracia, deudas y pobreza”; “La cultura de lo ético y la política de transparencia en los procesos de consolidación democrática”; “Gobernancia y gobernabilidad: factores de supervivencia del Estado”; “Reformando la Reforma del Estado, Desde la participación ciudadana hasta las elecciones: un largo camino”; y “Crónica de una apatía anunciada”.

Alexandro Vinicio Granados Atlaco

Originario de México, Distrito Federal, es abogado postulante con estudios de la licenciatura en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México. También es actor dramático. Actualmente se desempeña profesionalmente en el despacho Atlaco-Granados, Abogados, y es profesor adjunto de la Facultad de Derecho en las materias de Introducción

al Estudio del Derecho y Técnicas de Expresión. Ha cursado diversos seminarios y diplomados relacionados con la materia electoral y el tema del análisis político.

Paola Vanessa Palma Rojas

Es economista por la Universidad Tecnológica de México y maestra en Ciencias Económicas por la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional. Cursa también la maestría en Políticas Públicas en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. En su desempeño profesional ha participado en áreas de análisis y estrategia económica en espacios informativos de Televisión Azteca. Durante los últimos cuatro años ha trabajado como consultora independiente para el *Mexico Business Forum* (organismo consultor asociado a *Economist Corporate Network*), en temas de competitividad y desregulación, y realizando actividades de cabildeo en distintos asuntos de interés nacional. Actualmente es investigadora en el campo de las políticas públicas aplicadas. Colabora en algunas publicaciones, como el periódico *El Economista* y la revista *Negocios y Bancos*. En el área docente se ha desempeñado como profesora titular de Macroeconomía I en su *alma mater*.

Transparencia y rendición de cuentas: una hipótesis inconclusa, La rendición de cuentas como una necesidad en el contexto de la democratización, Transparencia y rendición de cuentas en el Distrito Federal: su ejercicio y sus actores, terminó de imprimirse en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, 06280, México, D.F., en noviembre de 2008. La corrección de estilo y el cuidado de la edición los realizó Susana Garaiz. El tiraje fue de tres mil ejemplares impresos en papel cultural de 75 gramos y forros en cartulina cuché mate de 210 gramos. Se utilizó la fuente tipográfica Goudy.