



Sociedad civil, organismos autónomos y democracia:
La desconfianza y rendición de cuentas en México (2000-2010)

Tesis para obtener el título de
Licenciado en Relaciones Internacionales

DIANA CAROLINA ORTIZ GUTIERREZ

Director de Tesis:
Ilán Bizberg

Centro de Estudios Internacionales
México, D.F., septiembre de 2011

Índice

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPITULO 1: La transición a la democracia y los retos de la Contrademocracia y Social Accountability en México	8
CAPITULO 2: La contrademocracia, Social Accountability y los valores políticos de los mexicanos	33
CAPÍTULO 3: La contrademocracia, Social Accountability y los Organismos Autónomos en México	76
CONCLUSIONES	124
BIBLIOGRAFIA.....	129

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, Carlos Ortiz y Carmen Gutiérrez, por haberme apoyado toda mi vida, por convertirse en mis héroes y ser mí modelo a seguir.

A mi hermana Karla, por ser mi gran amiga y compañera de aventuras.

A cada uno de mis amigos del Colmex por convertirse en mi nueva familia.

Al profesor Ilán Bizberg por compartir conmigo su pasión por investigar y darme la oportunidad de aprender de todo el conocimiento que posee.

A la profesora Martha Elena Venier por brindarme luz en los momentos de oscuridad.

A los profesores Fernanda Somuano, Alberto Aziz y Andrew Selee por ayudarme a enriquecer la calidad de este trabajo.

Y a Arturo por convertirse en mi compañero de vida.

INTRODUCCIÓN

Cualquier autoridad requiere de cierto grado de legitimidad para poder mantenerse en el poder. Tiempo atrás, el origen divino de los gobernantes bastaba para que fueran aceptados como los únicos soberanos de un determinado territorio. Sin embargo, desde la Revolución francesa, la idea de una soberanía nacional comenzó a imperar en las sociedades cada vez con mayor ímpetu. Hoy en día, es considerado que los legítimos soberanos son todos y cada uno de los ciudadanos, y tienen la oportunidad de elegir la forma de gobierno que más les convenga.

La democracia es la forma de gobierno con mayor aceptación desde que inició la *Tercera Ola* en 1978; empero, sus orígenes se remontan a la Antigua Grecia. Desde entonces, diversas formas de democracia se han gestado y discutido por muchos filósofos, escritores, políticos, historiadores,... En la actualidad, se aplica la democracia representativa porque existen sociedades muy grandes y complejas; es decir, los soberanos eligen por determinado tiempo a ciertos individuos para que los representen en el ejercicio de las funciones del Estado. Sin embargo, mucha gente considera que estos representantes electos no están actuando como deberían. Pareciera que dichos gobernantes estuvieran alejados o no comprometidos con el interés general. Es por ello que ha aparecido cierta desconfianza, recelo e incluso apatía por la política y sus funcionarios.

Ante esta situación política han aparecido nuevos mecanismos de participación ciudadana más allá de las elecciones, como manifestaciones en las calles, firmar petitorios, hablar con los medios de comunicación y exponer su caso de inconformidad, ... De igual manera, los Estados, respondiendo a estas sociedades más activas, han creado instituciones que atiendan dichas demandas y acciones, y funcionan como mediadores. Estas formas de

participación políticas junto con organismos autónomos¹ han desarrollado una innovadora forma de relación con el Estado y la sociedad, que busca mejorar a la rendición de cuentas y, eventualmente, fortalecer la legitimidad de los gobiernos. Autores como Pierre Rosanvallon o Enrique Peruzzotti y Catalina Smolovitz llaman a esta relación como Contrademocracia o *Social Accountability*. El primer concepto se define como la desconfianza popular hacia los gobernantes, y esta desconfianza se manifiesta –principalmente- vigilando a los políticos, denunciando abusos de poder así como calificar detalladamente los actos de los políticos, ya sea de forma individual o colectiva. El segundo concepto, el cual parte de *la horizontal y vertical accountability* de Guillermo O’Donnell, es la rendición de cuentas informales como resultado de la vigilancia y participación constante de la sociedad hacia los políticos.

Aparentemente son dos conceptos similares, a corto plazo buscan la rendición de cuentas así como tener los mismos actores: ciudadanos, asociaciones, movimientos sociales, periodistas inquisidores,... Sin embargo, ambas propuestas teóricas tienen diferencias importantes. La contrademocracia pretende que se fortalezca, no tanto las instituciones, sino la vigilancia y participación ciudadana, independiente de los ritmos de la consolidaciones de las instituciones democráticas. En cambio, la *social accountability* considera que la vigilancia de la sociedad a sus políticos permite que se activen las rendiciones de cuentas horizontales; eventualmente estas instituciones serán eficientes, eficaces y transparentes, lo que provocara que la vigilancia ciudadana sea menos requerida. En otras palabras, lo que se busca es el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

¹ “Durante la transición a la democracia se han emprendido esfuerzos por incluir en la constitución a organismos encargados de controlar el ejercicio de la autoridad pública, con un objetivo opuesto a los enfoques sobre la conducción gubernamental prevaecientes en la región en otras épocas, y que es en cierto modo ajeno al concepto clásico del sistema de pesos y contrapesos entre tres poderes independientes. La idea era que estas entidades fueran independientes de los poderes tradicionales del Estado. Hasta hace poco, las instituciones gubernamentales, en especial las dependientes del Poder Ejecutivo, eran escasamente controladas, tanto por sus propios mecanismos de monitoreo como por otros organismos del Estado”. J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo flores, Andrés Allamand Zavala, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003, p.237

Ante estas propuestas teóricas, muy similares entre sí, la presente investigación tienen el objetivo de responder la siguiente pregunta: ¿Acaso en México existe esta nueva relación Sociedad-Estado? Y si la hay ¿Cuál de las dos propuestas teóricas, la contrademocracia o la *Social Accountability*, se acomodan más y por qué? Por tal motivo, se plantean dos hipótesis:

1. México tiene elementos que pudiesen generar un proceso contrademocrático o tipo *social accountability*: es una democracia, su sociedad suele desconfiar constantemente en sus políticos y hay organismos autónomos que buscan mejorar la rendición de cuentas (incluso algunas de ellas propician la interacción con los ciudadanos directamente). No obstante, estas ventajas son contrarrestadas al apreciar que los mexicanos consideran a la política como complicada y poco interesante, no tienen una arraigada tradición de asociarse (fuera de la dirección oficial del Estado) para solucionar sus problemas, y suelen ser fácilmente manipulados por prácticas clientelares y los medios de comunicación concentrados. Además, los estos organismos que ayudan a la rendición de cuentas², no son del todo autónomos, no siempre pueden sancionar funcionarios o hacer que sus recomendaciones se hagan, y pueden estar maniatados por intereses partidistas. Es por ello que se puede considerar que sí hay un proceso contrademocrático o de *social accountability*; sin embargo, para que se desarrolle plenamente, es necesario un cambio en la cultura política de los mexicanos así como reformas que hagan más eficaces esas instituciones autónomas.
2. Así como la democracia tiene como actores centrales a los ciudadanos, la contrademocracia y *social accountability* también. Por lo tanto, para que este actor actúe con responsabilidad en el uso de sus derechos, debe de gozar de un nivel

² Se utilizará como sinónimos organismos autónomos, organismos que ayudan la rendición de cuentas e instituciones intermedias. Este último se justifica porque facilitan la rendición de cuentas que exigen los ciudadanos a los políticos al actuar como actores intermedios.

mínimo de igualdad entre cada uno de ellos. El problema radica en que México hay una sociedad altamente desigual, lo que genera ciudadanos precarios; por lo que la contrademocracia y social accountability también puede estancarse en una situación precaria, porque no todos los ciudadanos poseen los mismos instrumentos para exigirle cuentas a sus gobernantes así como afectar a su reputación.

Para poder contestar dichas preguntas y probar las hipótesis, es necesario ubicar la forma en que México transitó a la democracia para establecer si efectivamente podemos hablar de una nueva relación, ya que hay una nueva forma de gobierno. Posteriormente, se ilustrará si efectivamente la sociedad mexicana participa en política más allá de las elecciones, así como una descripción y análisis de dichas instituciones intermedias. Finalmente, luego de haber analizado todos los aspectos de esta nueva relación, se contestarán las preguntas hechas en la investigación.

CAPITULO 1: La transición a la democracia y los retos de la Contrademocracia y Social Accountability en México

Después de una larga transición, México puede ser considerado como un país democrático aunque su nivel de aprobación no es alto³. Desde los primeros años de la década de los noventa el Instituto Federal Electoral (IFE) –un organismo autónomo– ha supervisado las elecciones, las cuales han ocurrido en una atmósfera de regularidad y confiabilidad. De igual manera, distintos partidos han llegado al poder en todos los niveles de gobierno. No obstante, problemas como la pobreza, la desigualdad o la violencia no han sido redimidos por la democracia mexicana⁴; lo que ha provocado una inconformidad cada vez mayor ya que fue considerada como la panacea para todos los problemas que aquejaban a la población. Además, otro problema para la democracia y sus gobiernos es que su legitimidad ya no se adquiere solamente a través de las urnas o algún discurso nacionalista revolucionario. Hoy en día, la ciudadanía es quien legitima con su aprobación constante a las acciones del gobierno.

Este fenómeno en la democracia mexicana, también se puede encontrar en democracias consolidadas donde es común encontrar ciudadanos recelosos y desconfiados

³ De acuerdo con datos del Latinobarómetro de 2001 a 2009, en promedio, el nivel de apoyo a la democracia de 55% de los mexicanos. Como primera impresión pudiese parecer alto; sin embargo, el promedio en América Latina para el mismo periodo es de 62.2%, superior al de México.

⁴ Si bien la democracia que hay en México es una democracia formal, la cual –en palabras de Norberto Bobbio– es conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos, independientemente de la consideración de los fines; Robert Dahl considera que un gobierno democrático va más allá. Éste se caracteriza por “por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos [...] Para que un gobierno responda durante un periodo de tiempo dado las preferencias de sus ciudadanos sin distinciones políticas, todos ellos deben tener igualdad de oportunidades para: formular sus preferencias, manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias”. Por lo tanto, para alcanzar un verdadero gobierno democrático y que todo ciudadano goce de las mismas oportunidades, se debe tener como fin último la democracia sustancial, es decir, garantizar la igualdad no solamente jurídica, sino social y económica también. Robert Dahl, *La Poliarquía*, trad. Julia Moreno San Martín, Madrid, Tecnos, 1997, pp. 13-14; Norberto Bobbio, “Democracia” en Norberto Bobbio, Nicola Matteuci, Gianfranco Pasquino (eds.), *Diccionario de política a-j*, México, Siglo XXI, 2007, p. 452; Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 24.

de sus políticos. Según Pierre Rosanvallon, la vigilancia, denuncia y calificación⁵ por parte de la sociedad se llama *contrademocracia*. De igual manera, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, definen este fenómeno como *social accountability* –concepto derivado de *accountability horizontal y vertical* de Guillermo O’Donnell-. No obstante, no hay suficientes estudios que analicen esta compleja relación, y mucho menos aquellos que lo traten en nuestro país. Por ello, se puede considerar al presente estudio como un trabajo pionero.

Para iniciar el estudio, es necesario describir en el presente capítulo, en forma general, la transición a la democracia mexicana, así como la introducción de los conceptos de Peruzzotti, Smulovitz y Rosanvallon para que, una vez aclarado el marco teórico y el contexto en que se desarrolla la política mexicana, se cuente con los elementos esenciales para analizar la contrademocracia y la social accountability en el país.

De la legitimidad sustancial a la legitimidad de procedimiento

En Ciencia Política, al hablar de legitimidad uno se puede remitir a los tipos ideales de Max Weber sobre dominación legítima: racional, tradicional y carismático. Para el presente trabajo, el concepto más útil sería el primer tipo, el cual “descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).”⁶ Sin embargo, el usar esta definición se estaría olvidando una parte *moral de aceptación* que también contiene la legitimidad de cualquier gobierno. En este sentido, la definición de Jürgen Habermas es más apta, ya que une la parte legal o procedimental con la parte sustancial o justa de la legitimidad. Para el filósofo y sociólogo alemán:

⁵ Vigilancia: Cuidado y atención hacia las acciones de los políticos, expresándose –en muchas ocasiones- en medios de comunicación y organizaciones.
Denuncia: exposición a la opinión pública de abusos de poder y ataques a derechos, con el objetivo de generar escándalos y dañar la reputación de las personas involucradas.
Calificación: evaluación documentada, técnicamente argumentada, a menudo cuantificada, de acciones particulares o de políticas más generales. Pierre Rosanvallon, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, trad. Gabriel Zadunaisky, Buenos Aires, Manantial, 2007.

⁶ Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 172.

Legitimidad significa que la pretensión que acompaña a un orden político de ser reconocido como correcto y justo no está desprovisto de buenos argumentos; un orden legítimo merece el reconocimiento. Legitimidad significa el hecho del merecimiento de reconocimiento por parte de un orden político⁷.

Siguiendo esta última línea de pensamiento, Pierre Rosanvallon considera que la legitimidad de un Estado puede ser de origen electoral (de procedimiento) o de carácter sustancial. La primera de ellas, es la “adecuación a una norma o a valores⁸”, mientras que la segunda “se deriva del reconocimiento social de un poder⁹”. El primer tipo de legitimidad es propio de las democracias modernas; en cambio con el segundo tipo, la democracia no es un requisito indispensable, ya que se puede hallar en otro tipo de regímenes políticos.

En palabras de José Antonio Crespo, esta última clase de legitimidad también se podría llamar como legitimidad de gestión, pues depende de que el Estado:

no rebase el límite de tolerancia de los gobernados en lo que toca al abuso de poder –que en tales circunstancias se percibe como un mal menor frente a la inestabilidad –, y logre mantener un bienestar mínimamente satisfactorio, [el] Estado tendrá la aceptación popular necesaria para seguir en pie a un costo político reducido.

Después del fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el inicio de la década de los 1970, en México se consolidó un régimen autoritario bajo la figura del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que poseía una fuerte legitimidad sustancial basada en un nacionalismo revolucionario. Durante su construcción, el Estado mexicano se perfilaba para ser una democracia, ya que se concebía a esta forma de gobierno como un desarrollo integral de la sociedad y la cuestión electoral era considerada en forma muy limitada. Prueba de ello es el artículo tercero de la Constitución de 1917 –documento que contiene el marco legal para que se desarrolle tanto una democracia como un autoritarismo- en el cual

⁷ Jürgen Habermas, *La reconstrucción del materialismo histórico*, Madrid, Taurus, 1981, p. 243.

⁸ Pierre Rosanvallon, *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, trad. Heber Cardoso, Buenos Aires, Manantial, 2009, p. 25.

⁹ *Idem*

considera: "...a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"¹⁰. Bajo esa premisa, los políticos de aquella época pensaban que era necesario un Estado fuerte que permitiera la estabilidad y promoviera el desarrollo del país.¹¹ Por lo tanto, la democracia, como elecciones libres, justas y competitivas, fue sacrificada a favor del bienestar colectivo; y gran parte de la sociedad mexicana –analfabeta, rural, pobre- estuvo de acuerdo con la formación de un régimen autoritario: un Estado fuerte, centralizado, con un pluralismo limitado y el nacionalismo como mentalidad –más no como ideología¹²-, carente de movilización extensa e intensa más que en algunos momentos de su desarrollo, y una elite ejerciendo el poder dentro de límites formalmente mal definidos pero predecibles¹³. Empero, a diferencia de otros Estados autoritarios, en nuestro país se efectuaron elecciones periódicas, respetando lo establecido en la Constitución, que contenía elementos de la democracia liberal.¹⁴ De manera que, aunque fuese simbólico, el lado electoral estaba presente.

Sin embargo, la fuente real de legitimidad del Estado mexicano, representada por el Ejecutivo federal, no era la aprobación ciudadana de la Constitución, sino de su capacidad para distribuir los recursos de la nación¹⁵. En consecuencia, era necesario un crecimiento económico duradero para mantener la legitimidad. Una vez establecido el régimen hubo un

¹⁰ Artículo 3º de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/4.htm?s=3>, visitado el 1 de marzo de 2010.

¹¹ Ver Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*. México, Era, 1978.

¹² De acuerdo con J. Linz, basándose en el análisis de Theodor Geiger, "las ideologías son sistemas de pensamiento elaboradas y organizadas más o menos intelectualmente, a menudo por escrito, por los intelectuales, los pseudo-intelectuales, o con su ayuda. Las mentalidades son formas de pensamiento y sentimiento, más emocionales que racionales, que proporcionan formas no codificadas de reacción ante distintas situaciones. [...] Las ideologías poseen un fuerte elemento utópico, las mentalidades están más próximas del presente o del pasado." En Juan J. Linz, "Una interpretación de los regímenes autoritarios", *Papers: Revista de Sociología*, 1978, núm. 8, pp. 16-17.

¹³ Juan J. Linz, "An authoritarian regime: Spain" en Stanley G. Payne (ed.) *Politics and Society in Twentieth-Century Spain*, Nueva York, New Viewpoints, 1976, p. 164.

¹⁴ En su Artículo 41, la Constitución establece que la única manera de renovar los puestos políticos es a través de las elecciones.

¹⁵ Lorenzo Meyer, "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982- 1996", *Foro Internacional*, 36 (1996) p. 24.

crecimiento sostenido; de 1950 a 1975, la tasa promedio de crecimiento anual fue de 6%¹⁶; lo que permitía prosperar a pesar del boom demográfico de 3.4% de 1960 a 1970¹⁷.

Al mismo tiempo, para poder asegurar dicho crecimiento económico, era necesario mantener la estabilidad política del régimen; y esto se logró convirtiendo a la sociedad en un actor subordinado del Estado.¹⁸ En la medida en que se consolidó el autoritarismo mexicano, se afianzaron los mecanismos de control. Cuando aparecía alguna inconformidad con el régimen, se usaban primero la negociación, luego la cooptación y, en los últimos casos, la represión¹⁹. En términos generales, la sociedad mexicana estaba satisfecha con su sistema político²⁰. Tal satisfacción era posible porque la promesa de movilidad social era mantenida por el Estado posrevolucionario,²¹ con una población rural pobre e iletrada. Prueba de ello son las cifras electorales reportadas por la Secretaría de Gobernación (aunque estos datos no del todo confiables), con los cuales podemos apreciar los niveles de aceptación que tenía en PRI hasta la década de 1970²².

Con respecto a la democracia y las libertades políticas, no había mucho resentimiento en ese periodo, pues las elecciones se efectuaron sin ningún problema desde 1946 y con una regularidad de cada tres y seis años, dependiendo del cargo público. Además, a partir de esa fecha, gran parte de las elecciones no fueron cuestionadas, lo que nos muestra cierto grado de aceptación de las mismas.

¹⁶ Víctor M. Soria, "Crecimiento económico y desarrollo de la seguridad social en Brasil y México" en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/etp/num5/a3.htm>, visitado 6 de marzo de 2010.

¹⁷ Raymundo Salgado Porcayo, "La población en México", http://inep.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=210, visitado 6 de marzo de 2010

¹⁸ Ilán Bizberg, "Las transformaciones del poder político en México", *Revista Mexicana de Sociología*, 61 (1999), p. 145.

¹⁹ Ver en José Luis Reyna, *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, México, COLMEX, 1976.

²⁰ Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*, Boston, Little, Brown and Company, 1980, p. 25.

²¹ José Luis Reyna, "México: una democracia incipiente" p. 149 en Romer Cornejo (comp.), *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo. Algunos casos de Asia, África y América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, p 149.

²² Rafael Segovia, *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 103-105.

La gente sabía que el PRI resultaría victorioso y que la oposición no podía aspirar a mucho más que a ser una oposición leal, como fue el PAN por muchos años²³. No obstante, todo cambió a partir de la década de 1970: la represión hacia los estudiantes el 2 de octubre de 1968 y el 10 de junio de 1971, pero sobre todo, la crisis del modelo de desarrollo económico generaron un descontento creciente.

Aunque se dispararon nuevas crisis de gran magnitud en años posteriores, en el imaginario de la elite política era necesario implementar nuevas medidas para fortalecer la legitimidad del régimen autoritario. Fue en esta década cuando los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo aplicaron medidas económicas que implicaban expandir el gasto así como la presencia del Estado en la economía para que la legitimidad sustancial del régimen se mantuviera²⁴. La tasa de crecimiento anual, por sexenio, fue de 6.16% y 6.51% respectivamente.²⁵ Sin embargo, el gasto excesivo, así como el aumento de la deuda externa, hizo que los fines de sexenio 1976 y 1982 estuvieran marcados por crisis económicas, siendo la segunda más acentuada que la primera. Entonces, en lugar de consolidar la legitimidad sustancial al ampliar la presencia del Estado, aquellas acciones la desgastaron.

Si la economía no podía resolver los inminentes problemas de legitimidad, la posible solución podía radicar en cambios políticos y electorales. Aunque la oposición de derecha y de izquierda se encontraba sumamente débil y dividida como para exigir cambios en el sistema político, el gobierno de López Portillo realizó una reforma electoral muy avanzada para su época en 1977 que los benefició enormemente: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE). Esta ley incluyó a actores políticos usualmente excluidos a entrar en la esfera electoral como el Partido Comunista; alejándolos

²³ Para mayor referencia ver Soledad Loaeza, “El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México”, *Lecturas de política mexicana*, México, COLMEX, 1977.

²⁴ Ver en Carlos Bazdresh y Santiago Levy, “El populismo y la política económica de México, 1970-1982”, *passim en* Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (comps.), *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, México, FCE, 1992.

²⁵ *Crecimiento del PIB en México*, en http://www.economia.com.mx/crecimiento_del_pib_de_mexico.htm, visitado el 8 de marzo de 2010.

de la influencia social que ya poseían en ámbitos como los sindicatos o en la guerrilla. Además, ésta daba reconocimiento constitucional a los partidos políticos como “entidades de interés público” e introducía el registro condicionado de los partidos al resultado de la elección con un umbral mínimo de 1.5% de la votación y la ampliación de la Cámara de diputados de 300 a 400 miembros –100 de ellos electos por el principio de representación proporcional exclusivos para la oposición-. De igual forma, permitió coaliciones y abrió tiempos oficiales en radio y televisión para la promoción de las distintas fuerzas políticas.²⁶

Fue una época en la que el partido en el poder necesitó, más que nunca, la presencia de una oposición para mantener cierta legitimidad electoral ante los ojos nacionales e internacionales, pero cuando menos presencia tenía. La elección de 1976 fue la única sin un candidato de oposición para el puesto de Presidente de la República, lo que mostró al mundo lo autoritario que era el sistema político mexicano. Entonces, ante una crisis económica cada vez más presente, estas reformas políticas fue una “fuga” del posible descontento social.

En esas condiciones políticas y económicas, el Estado mexicano se encontraba sumamente deslegitimado y coincidió con una época en donde otros Estados autoritarios estaban siendo cuestionados, debido a los problemas económicos suscitados por las crisis petroleras de la década de los 1970²⁷. De acuerdo con Rosanvallon, el objetivo de muchos Estados, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, era formar un aparato administrativo fuerte que fortaleciera al propio Estado. Por lo tanto, durante mucho tiempo, la democracia fue apoyándose en las elecciones así como en la administración pública. No obstante, a principios de la década de 1980 inició una nueva era de individualismo y el recuerdo revolucionario en varios países ya estaba muy lejos de la

²⁶ Lorenzo Córdova, “La reforma electoral y cambio político en México” en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2527/17.pdf>, visitado 7 de mayo de 2010.

²⁷ Samuel P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, trad. Josefina Delgado, Barcelona, Paidós, 1994, p. 58

memoria popular. Es por ello, que se surgió una gran desconfianza a los gobiernos, generando un vacío de legitimidad. Con la llegada del neoliberalismo, parecía que el mercado sería mucho más eficiente para resolver dichos problemas que el Estado; y los políticos de México adoptaron ese modelo.

Ante esa erosión de legitimidad, y sobre todo, después de la nacionalización bancaria en septiembre de 1982²⁸, crecieron las inconformidades y el único canal legal para expresar el descontento –aunque estuviera amañado- fue en el terreno electoral.²⁹ Después de la reforma de 1977 y la nacionalización bancaria en 1982 hasta la reforma de 1996 (la cual se hablará más adelante), la forma de actuar de las elites mexicanas fue conducir todas las demandas ciudadanas al terreno electoral y ahí el Estado daba concesiones a los partidos opositores. Es decir, el Estado Autoritario entró en una dinámica de liberalización, la cual se define como:

La apertura parcial de un sistema autoritario, sin que se elijan líderes gubernamentales a través de elecciones libremente competitivas. Liberalizar a un régimen puede consistir en liberar a presos políticos, abrir algunas instancias para el debate público, atenuar la censura, permitir elecciones para puestos que tienen escaso poder, permitir alguna expresión de la sociedad civil y dar pasos en dirección a la democracia, sin someter a los que toman las decisiones principales a las pruebas de las elecciones.³⁰

De acuerdo con Todd A. Eisenstadt, cuando la elite autoritaria se encuentra cohesionada, no es probable que se liberalice el sistema; pero ante cambios en el escenario político como los que ocurrieron a fines de la década de 1970 e inicios de 1980, la élite podría actuar de la siguiente forma:³¹

²⁸ Soledad Loaeza, *Consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, COLMEX, 2008, *passim*

²⁹ Ver Todd A. Eisenstadt, “¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre la democratización” en Reynaldo Ortega (ed.) *Caminos a la democracia*, México, COLMEX, 2001.

³⁰ Samuel P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales de siglo*, Buenos Aires, Paidós, 1994, p. 22.

³¹ Todd A. Eisenstadt, *op. cit.*, *passim*

1. Tener reformas graduales a tener los movimientos de una sola vez. Entonces, al haber negociaciones constantes, el resultado probable son reformas electorales o ampliación del sufragio.
2. Dividir y vencer a la oposición.
3. Canalizar a la oposición hacia los partidos era útil para la elite autoritaria ya que se logra sacudir a los huelguistas, los estudiantes y otros sectores problemáticos; al sacarlos del ámbito impredecible de las manifestaciones callejeras y líneas de protesta para llevarlos al ámbito regulado de las campañas y las elecciones.

Así ocurrió en México, al percibir estas concesiones del Estado autoritario hacia la oposición, en regiones muy focalizadas hubo movimientos políticos reformistas, sobre todo en el norte del país para buscar el cambio político³². Estas acciones resultaron exitosas a largo plazo porque no fueron reprimidas, como sucedió con las guerrillas rurales y urbanas de los años setenta³³, movimientos que pensaban también cambiar al autoritarismo mexicano.

En este sentido, en esta década de crisis económica y reclamos políticos, 1988 fue el momento más importante. La atención ciudadana era mayor porque era un año electoral, y por el mismo motivo el escenario internacional impactaba más en el imaginario colectivo. Fue en aquel tiempo cuando más transiciones a la democracia ocurrieron, tanto en América Latina como en Europa del Este. Además, Estados Unidos expresó cierta crítica contra el sistema político mexicano, ya que De la Madrid había recurrido a fraudes electorales para poder mantener a su partido en el poder³⁴. Es por ello que era necesario ganar “limpia, justa

³² Arturo Alvarado y Rodolfo González, “La situación política del norte de México”, *passim*, en Carlos Bazdresh *et al.* (comps.), *México: ange, crisis y ajuste*, México, FCE, 1992.

³³ Ver en Sergio Aguayo, “Los ciudadanos y la democracia enferma” en *Foro “Formación ciudadana para la consolidación democrática”*, México D.F., IEDF, 2003.

³⁴ Ana Covarrubias, “El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México” p. 335 en Reynaldo Ortega (ed.) *Caminos a la democracia*, México, COLMEX, 2001.

y equitativamente” las elecciones. El PRI podía hacer frente a ese escenario si mantenía su usual unidad; sin embargo, ante las elecciones presidenciales, hubo una escisión del partido, “Corriente Democrática”, dirigida por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo. Este grupo, ahora oposición del partido oficial, generó una fuerza política sumamente importante –el Frente Democrático Nacional (FDN). Tenían tanto apoyo que, al no resultar electos, un amplio sector de la población creyó –y sigue creyendo– que su derrota fue resultado de un fraude electoral. En consecuencia, esos comicios cobraron gran significado político, ya que hicieron germinar las orientaciones y reacciones de los ciudadanos; provocando una gran inconformidad con el sistema político así como la pérdida de credibilidad de las instituciones electorales³⁵.

Otro elemento importante de esas elecciones para el presente estudio es que marcó la fecha en que la lucha por la democracia, principalmente por elecciones limpias, justas y equitativas, comenzó a ser la demanda política más importante. Se buscó que las urnas fueran la nueva vía para alcanzar el poder, y de esta manera, se legitimara el gobierno en turno. Tiempo después, el FDN –producto de la escisión priísta, así como la coalición con otras fuerzas políticas- se institucionalizó con la creación del Partido de la Revolución Democrática (PRD); lo que significó que la izquierda fuera un contrincante importante para el PRI. Igualmente, el PAN formó parte de esas exigencias electorales, por lo que se podría considerar que la oposición al régimen, aunque tratada de diferente manera posteriormente, estaba luchando por alcanzar la democracia.

Al tener una legitimidad cuestionada, el nuevo Presidente Carlos Salinas de Gortari se vio en la necesidad de satisfacer las demandas internas y las críticas del exterior, con respecto al sistema político mexicano. Para ello, fue necesario realizar acuerdos con la oposición, ya que el PRI no contaba con la suficiente fuerza política para poder hacer las

³⁵ Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva, “México: una transición prolongada (1988- 0996/97) *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (2004), p. 761.

transformaciones necesarias. Empero, su estrategia no fue de dialogar con todos los actores políticos, sino sólo con los partidos más afines a sus proyectos y que estuvieran dispuestos a cooperar –como lo fue el PAN-. Con respecto al PRD, partido que tenía muchas fricciones, lo rechazó e incluso reprimió³⁶. Es decir, Salinas utilizó la estrategia *divide y vencerás* para fortalecer al partido en el poder.

Ante la imperiosa necesidad de *cambiar para permanecer igual*, el camino a la liberalización parecía ser el más razonable y fácil de manejar para las élites. El escenario internacional estaba a su favor: en esos mismos años la Guerra Fría acababa y el modelo soviético ya no era sostenible o exportable, por lo que la democracia parecía inevitable. Por ello y muchas otras razones, Salinas estuvo en el ánimo de generar nuevas instituciones como el Instituto Federal Electoral (IFE) y Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), aunque no eran de carácter autónomo pleno; con el fin de poder demostrarle al mundo que México podía ser parte de la tercera ola democrática; es decir, seguía “el camino hacia la modernidad”. Ante esta nueva ventana de oportunidad, la sociedad también participó en favor de alcanzar la democracia. Se crearon muchas organizaciones, una de ellas fue Alianza Cívica en 1994, la cual tuvo presencia importante en el monitoreo de los comicios de aquel año:

Desde su fundación, Alianza Cívica ha centrado sus esfuerzos en la generación de espacios para fortalecer la participación ciudadana en la vida nacional. Su creación obedeció al reclamo general de la sociedad por lograr procesos electorales confiables, regidos por principios universales de equidad, imparcialidad y transparencia. [...] [Hoy en día] busca Contribuir a la equidad y limpieza de los procesos electorales que garanticen el voto ciudadano libre y consciente; el fortalecimiento del poder ciudadano mediante el desarrollo de espacios, mecanismos e instituciones para la participación de la sociedad civil en las decisiones públicas y en la vigilancia del ejercicio de gobierno así como fortalecer la organización y la red de relaciones que sostienen el movimiento y posibilita el impacto³⁷.

³⁶ Reynaldo Ortega, *Caminos a la democracia*, México, COLMEX, 2001, pp. 308-309.

³⁷ Alianza Cívica, http://www.alianzacivica.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=58, visitado 28 de febrero de 2010.

Hasta antes del 1 de enero de 1994, las reformas dirigidas por Salinas parecían ser las correctas en un proceso de liberalización³⁸. En 1989, el PAN ganó las elecciones para gobernador en Baja California y se respetaron, o negociaron, los comicios locales en otros estados. Sin embargo, con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en la escena nacional, así como los asesinatos políticos de Luis Donaldo Colosio y Francisco Ruiz Massieu en 1994, generaron una crisis política importante la cual no pudo ser resuelta con facilidad.

A pesar de que todos esos eventos políticos incitaban un cambio político, éste no llegó en las últimas elecciones presidenciales del siglo XX. En 1994, la gente votó masivamente a favor del partido en el gobierno por miedo a que se complicara la crisis política. La tasa de participación fue de 78%, y Ernesto Zedillo ganó con 50% de los sufragios³⁹. Aunque las elecciones fueron ganadas por el partido normalmente vencedor, hubo presencia de ONG's como observadoras y se demostró que los comicios no fueron del todo justos y equitativos. El PRI poseía una cantidad de dinero altamente superior a la de la oposición junta. Además, en aquellas circunstancias políticas tan críticas –producto del levantamiento zapatista así como de los asesinatos políticos- imperó el sentimiento de *statu quo*, que le daba una gran ventaja al PRI⁴⁰. Aun así, el control total del Ejecutivo federal se había ya perdido. Gracias al “error de diciembre” el gobierno ya no tuvo el suficiente control como para mantener el control político de la sociedad mexicana.

En esa coyuntura, prosiguió una de las demandas más fuertes que hacían los partidos de oposición y la sociedad civil en despertar: elecciones realmente justas, limpias,

³⁸ Rogelio Hernández y José Luis Reyna, “El riesgo de la ingobernabilidad de México. Los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas”, *Estudios Sociológicos*, 12 (1994), *passim*.

³⁹ IFE en <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html>, 15 de agosto de 2010.

⁴⁰ Lorenzo Córdova, “La reforma electoral y cambio político en México” en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2527/17.pdf>, 7 de mayo de 2010.

libres y equitativas. De nuevo, fue gracias las élites que se realizó la reforma de 1996, la cual respondía a la exigencia popular. En este caso, a diferencia de las reformas electorales realizadas durante el gobierno de Salinas, en la elaboración de esta reforma fue inclusiva con todas las fuerzas políticas –incluso del PRD-. No obstante, al darle los “últimos toques”, el PRI impuso su fuerza mayoritaria en el legislativo, y la reforma salió, en gran medida, acorde a su visión:

- la autonomía total de los órganos electorales.
- la protección de los derechos políticos de los ciudadanos alcanza un estatuto e instrumentos superiores al pasado.
- se reguló la distribución de tiempos en los medios de comunicación.
- se instaló el control de constitucionalidad de los actores en materia electoral.
- se reguló el financiamiento de los partidos, 30% de manera equitativa, y 70% en función de las elecciones a diputados previos.
- las condiciones de la competencia mejoraron ya que la autoridad contó con mejores instrumentos para fiscalizar, revisar y modular los gastos de campañas de los partidos.
- se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso, restando los márgenes de sobre y sub-representación de los partidos en las Cámaras de Diputados.
- se inyectó un mayor pluralismo a la Cámara de Senadores, mediante la elección de 32 senadores en una lista nacional de representación proporcional.
- se abrió la competencia electoral en la ciudad de México, mediante la elección directa del jefe de gobierno en la capital del país.⁴¹

⁴¹ Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva, “México: una transición prolongada (1988- 0996/97) *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (2004) pp. 786- 798; José Woldenberg *et. al*, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, FCE, 1997, p. 9-10.

En este caso, a pesar de las dificultades que hubo en 1994, fue la crisis económica lo que orilló a Zedillo a realizar cambios importantes en el sistema⁴²; de nuevo, la política fue un paliativo para los problemas económicos. No obstante, a diferencia de las otras reformas, cuyos objetivos finales era el preservar el sistema autoritario, ésta abrió espacios políticos significativos que la oposición supo aprovechar.

Para algunos académicos, esta reforma marcó un punto importante en donde la liberalización política fue sustituida por un proceso de democratización, el cual se define como “el reemplazo de un gobierno que no fue elegido de manera justa en una de elección popular por uno que lo haya sido en unas elecciones limpias, libres y abiertas.”⁴³

En las elecciones posteriores la oposición tuvo más presencia en el sistema político y la gente comenzó a creer en las mismas elecciones. En 1997, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y hubo comicios en el DF –quedando victorioso Cuauhtémoc Cárdenas-. De acuerdo con Guadalupe Pacheco, hay factores centrales que explican el descenso electoral el PRI en 1997⁴⁴:

en primer lugar, las reformas institucionales que aseguraban que los votos efectivamente se contaban y fueran confiables en los procesos federales, en segundo, que el ingreso de nuevos grupos de electores, en tercero, la existencia de severas fracturas en el interior del PRI, aunadas a su tensa relación con la facción gobernante que controlaba el Poder Ejecutivo; en cuarto, la capacidad de los dos principales partidos de oposición para parecer, al menos temporalmente, como una alternativa al PRI: el PAN consiguió estabilizar más o menos la amplia mayoría de electores que activó en 1994 y el PRD logró atraer un mayor número de éstos a partir del último trimestre de 1996.

Con las reformas de 1977 o 1996 se reconoció a gran parte de las fuerzas políticas del país y se les incluyó en el proceso electoral; mientras que con las reformas de 1973, 1986

⁴² *Ibid*, pp. 788-789.

⁴³ *Ídem*

⁴⁴ Guadalupe Pacheco, “De la hegemonía a la regionalización electoral: el sistema de partidos en México, 1979-1997”, *Estudios sociológicos*, 18 (2000), p. 381.

y 1994 hubo cierto temor de la oposición por lo que, si bien se cambiaron algunas reglas, no fueron lo suficientemente fuertes para alterar al régimen autoritario. Por consiguiente, se puede afirmar que el cambio democrático estuvo más bien guiado por las élites autoritarias, y esto siempre ocurrió por el camino electoral, más que en otras esferas como la social⁴⁵. Según José Antonio Crespo, es paradójico que las grandes reformas electorales que les dieron mayor poder a los partidos de oposición, ocurrieron precisamente cuando dichas fuerzas tuvieran suficiente poder para pedir las, sino cuando se hallaban en una situación de debilidad o fragmentación interna. Irónicamente, fueron en esos momentos cuando hubo un avance democrático. Aun así, las otras reformas no fueron menores, ya que si recordamos la reforma de 1986, le dio fuerza a los partidos minoritarios que, ya aliadas bajo el nombre de FDN, formaron una izquierda con una fuerza tal que constituyó una amenaza para el PRI.

Después de las elecciones de 1997, la reforma electoral del año anterior demostró ser suficientemente sólida y satisfactoria para todos los actores políticos; por lo que en el año 2000 – primeras elecciones presidenciales bajo este nuevo esquema legal– se convirtió en un punto trascendental para democratización del país. Esos comicios tenían tres opciones “fuertes”: el usual partido ganador (PRI), la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) y la Alianza por México (PRD-PT-Convergencia-PAS-PSN). En el caso de la oposición, se disputó dos posturas distintas: por un lado, un cambio de partido en el poder abanderada por el candidato panista Vicente Fox Quesada. Por el otro lado, un cambio de proyecto en el gobierno, dirigido por el 3 veces candidato de la izquierda Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.⁴⁶ Ante esta difícil contienda, para que Fox pudiera alcanzar el poder, buscó el apoyo más allá de los panistas tradicionales e hizo un llamado al *voto útil*. Asimismo, a pesar

⁴⁵ Ilán Bizberg, “Una democracia vacía. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia en México” [manuscrito], p. 20.

⁴⁶ Reynaldo Ortega, “El proceso de democratización en México 1968- 2002” en transición a la democracia, p. 67 en Walther L. Bernecker (comp.), *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*, México, COLMEX-DAAD-UNAM, 2004.

de que las técnicas modernas de campañas electorales ya se habían utilizado en años previos, en aquellas elecciones fueron lo suficientemente efectivas para realizar una alternancia en el poder. Por lo tanto, Fox adquirió una gran ventaja sobre su contrincante de izquierda y resultó victorioso con 42.52% de los votos.

A partir del 2 de julio de 2000, México demostró al mundo que era un país democrático, aunque en una etapa inicial. Los partidos de oposición eran lo suficientemente fuertes como para competir por los grandes puestos públicos y ganar.⁴⁷ No obstante, el nivel de democracia alcanzado no garantizó la gobernabilidad y éste fue uno de los principales problemas que enfrentó Fox durante toda su administración. El nuevo Presidente se encontró con un Legislativo dominado por partidos distintos al suyo, y tuvo un gobierno caracterizado por no buscar consensos con las demás fuerzas políticas. Estas condiciones implicaron obstáculos entre ambos poderes, lo que dificultó la efectiva administración. En consecuencia, aparecieron desencantos con la democracia ya que no había logrado remediar *todos los males* que aquejaban al país, como se pensaba que lo haría.⁴⁸

Más allá de la democracia

En el nuevo milenio es claro que la democracia, aunque incipiente, es parte de la realidad nacional. Sin embargo, para que se mantenga estable es necesario que haya cambios más allá de la esfera de la democracia electoral-representativa. Para empezar, se deben resolver los grandes problemas de pobreza y desigualdad en el país. Para aclarar esta situación basta con recordar que nuestro país sigue siendo muy desigual –un coeficiente de Gini de 49.6 en 2009-⁴⁹, con un gran porcentaje de la población viviendo en la pobreza –

⁴⁷ Kevin J. Middlebrook, “Mexico’s democratic transitions”, en Kevin Middlebrook (ed.), *Dilemmas of political change in Mexico*, Londres- San Diego, University of London- University of California, 2004, p. 10.

⁴⁸ Denise Dresser, “México: del predominio del PRI a una democracia dividida” en Jorge I. Domínguez y Michael Shifter (eds.), *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*, Bogotá, FCE, 2005, p. 355.

⁴⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *1.5 Disminución del índice de Gini en México después de la transferencia de impuestos*, 2009, en

alrededor de 48% vive con algún grado de pobreza⁵⁰; por lo que –ante estas adversas circunstancias- la gente busca soluciones rápidas.

Aunque la democracia es un régimen que no tiene en sus objetivos resolver la pobreza y la desigualdad, es indispensable que se solucionen tales dificultades para su mantenimiento⁵¹. De lo contrario, las demandas por una “mano firme” se incrementarán y el anhelo por la democracia decrecerá. Una posible prueba a esta aseveración es que en el año de 2002, nuestro país tenía una tasa de crecimiento de 1.35% del PIB y el apoyo a un gobierno no democrático en el poder que fuese capaz de resolver los problemas económicos era de 50.8%. Luego, en 2008 –año de la gran crisis mundial- el apoyo a este tipo de gobierno aumentó a 65.6%. En cambio, para esos mismos años, el apoyo a la democracia como único sistema de gobierno decreció de 65.3% en 2002 a 48.1% en 2008.⁵² De igual forma, si un gran sector de la población es pobre, éste es más susceptible a la coerción política, afectando la democracia electoral.⁵³ Es decir, si bien los gobernantes son elegidos para otorgar bienes públicos, se discriminan en función de redes clientelares y la eficiencia de estas; por lo tanto, los políticos condicionan los votos, haciendo que la democracia y el gobierno en turno sean ineficientes y poco institucionalizados.⁵⁴

Otro de los factores que pueden perturbar a la democracia, es la debilidad del “Estado de Derecho” mexicano. Hoy en día vivimos una crisis de seguridad pública, que

http://www.oecd.org/document/15/0,3343,en_33873108_33844437_44417999_1_1_1_1,00.html, visitado 15 de agosto de 2010.

⁵⁰ *Distribución de la población, según situación de pobreza multidimensional en distintos grupos de población*, México, 2008, en http://4.bp.blogspot.com/_46RuRMDTess/SyKi3-KoBqI/AAAAAAAAADH8/W97A8zx_PUw/s1600-h/Pobreza+Multi.png, visitado 5 de marzo de 2010 (Datos estimados de CONEVAL).

⁵¹ Adam Przeworski, “Social Accountability in Latin America and Beyond” en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies*, Pittsburgh, University Press, 2006.

⁵² *Latinobarómetro 2002 y 2009*. Los porcentajes mostrados para el apoyo a un gobierno no democrático es la suma de los porcentajes de Muy Acuerdo y Acuerdo.

⁵³ Jonathan Fox, *Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas*, UC Santa Cruz, 2006, <http://www.escholarship.org/uc/item/1mx3q30q>.

⁵⁴ Ver en Scott Mainwaring, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*, Stanford, University Press, 1999.

afecta a gran parte de los estados, la cual se refleja en encuestas en que la gente expresa que uno de los principales problemas que afectan a nuestro país es la inseguridad⁵⁵. Si no hay un estado de derecho –desde la economía hasta los derechos humanos y las libertades políticas, pasando por la seguridad- la democracia mexicana se vería sumamente afectada.⁵⁶

Finalmente, hace falta mejorar la rendición de cuentas de los gobernantes, cuya definición es “la habilidad para asegurar que los servidores públicos respondan por sus actos, y en caso de haber obrado mal, ser sancionados a través de mecanismos legales o políticos”⁵⁷. “Uno de los mayores peligros del sistema político mexicano es que la participación ciudadana puede rebasar al entramado institucional existente, que empieza a mostrar signos de retraso ante los crecientes reclamos sociales: empleo, seguridad, salud, educación, entre otros”.⁵⁸

Así, aunque cumplimos con los requisitos que establece Robert A. Dahl –que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de formular y manifestar sus preferencias políticas así como recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de preferencias⁵⁹- la democracia no está consolidada⁶⁰. O como diría José Luis Reyna, “lo que se tiene hoy es una democracia electoral, pero no una democracia política plena, una democracia participativa”.⁶¹ La amenaza de un autoritarismo no es viable, pero México está muy lejos de ser una democracia consolidada. En nuestra democracia, la lucha de poder puede llegar a ser

⁵⁵ *Encuesta Nacional sobre la percepción de seguridad ciudadana en México*, México, Consulta Mitofsky, 2010, *passim*.

⁵⁶ Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva, *op. cit.*, p. 801.

⁵⁷ Enrique Peruzzoti y Catalina Smulovitz, “Social Accountability: An introduction” en Enrique Peruzzoti y Catalina Smulovitz (eds.), *Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies*, Pittsburgh, University Press, 2006, p. 5.

⁵⁸ José Luis Reyna, “México: una democracia incipiente” p. 133 en Romer Cornejo (comp.), *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo. Algunos casos de Asia, África y América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, p. 133.

⁵⁹ Robert Dahl, *La Poliarquía*, trad. Julia Moreno San Martín, Madrid, Tecnos, 1997, p. 15.

⁶⁰ De acuerdo con Steven Barracca, ante el debate de lo que significa democracia consolidada, la mejor definición sería: “la baja probabilidad para regresar a un gobierno no democrático”, en Steven Barracca, “Is Mexican democracy Consolidated?”, *Third World Quarterly*, 25 (2004), pp. 1471-1472.

⁶¹ José Luis Reyna, “México: una democracia incipiente” p. 133 en Romer Cornejo (comp.), *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo. Algunos casos de Asia, África y América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, p. 133.

sumamente personalista, provocando que los resultados sean de suma- cero, como lo que ocurrió en México durante la elecciones de 2006.

En ese año, los contrincantes más populares para ocupar el puesto de Presidente de la República eran el candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, y el de la Coalición Por el Bien de Todos (PRD-PT-Convergencia), Andrés Manuel López Obrador. El problema fue que, gracias a los resultados electorales emitidos por el IFE, la sociedad se polarizó entre los que apoyaban a Calderón y aceptaban los resultados electorales contra los que defendían la victoria de López Obrador y sospechaban que hubo fraude. La diferencia entre los resultados obtenidos por cada uno de los candidatos fue mínima -0.58% aproximadamente— y la injerencia del presidente en turno fue tan obvia, que amplios sectores de la población sospecharon que hubo fraude en el proceso electoral. Esta situación era equivalente a cuestionar a las instituciones democráticas creadas en la década de los noventa. Es por ello que se realizó un plantón en la Ciudad de México y López Obrador se declaró ante una asamblea pública el Presidente legítimo de México. A cinco años de distancia, las elecciones siguen realizándose; más la desconfianza en los políticos, los partidos, así como en la democracia, se mantiene latente.

A pesar de ello, hoy en día podemos considerar que la desconfianza hacia los gobernantes no siempre es algo negativo. Esa misma desconfianza permite que se realice una rendición de cuentas horizontal o vertical; es decir, entre instituciones de rangos similares o de los gobernantes hacia la sociedad respectivamente, como dijo tiempo después el politólogo argentino Guillermo O'Donnell. De esta manera, por el lado de la rendición de cuentas vertical, gracias a las elecciones la gente puede evaluar el desempeño de los políticos así como las propuestas de los partidos. Por el lado de la redición de cuentas horizontal, si existe un equilibrio de poder entre los diferentes órganos del Estado, habrá una constante y funcional evaluación entre ellos, por lo que los gobiernos se vuelven

eficientes en su trabajo. Empero, la realidad mexicana está alejada de los supuestos teóricos ya que no posee una democracia consolidada. Es claro que los ciudadanos siguen votando bajo un razonamiento clientelar⁶² o que muchas veces castiga al partido, pensando que eso va a afectar al gobernante anterior directamente. De igual manera, la actuación de los distintos poderes del Estado pareciera estar enfocada a obstaculizar el ejercicio del otro, más que exigir una mejoría en la rendición de cuentas o mejorar la gobernabilidad.

Al apreciar que la democracia mexicana tiene diversos problemas para consolidarse, es necesario conocerlos a fondo y así identificar posibles soluciones. En particular, para estudiar el problema de la rendición de cuentas como fuente de legitimidad, que es lo que interesa al presente trabajo, es necesario poner atención al desarrollo de estos mecanismos. Para comenzar, la democracia mexicana se instauró dentro de las mismas reglas del autoritarismo, haciendo muy difícil, dentro del marco jurídico, pedir a los políticos que realicen rendiciones de cuentas horizontales. Si se añade que las elecciones no son siempre justas o equitativas en las distintas entidades federativas, será difícil para la democracia consolidarse. Por lo tanto, los mexicanos ahora desconfían más en sus políticos, haciendo que la legitimidad siempre este siendo cuestionada y evaluada.

Al sospechar de forma constante que los políticos no realizan bien su trabajo, muchos ciudadanos buscan tener un papel activo e meticuloso en la vida política, haciendo de la crítica hacia sus gobiernos una constante en sus vidas. Pero ello no significa tener una actitud anti sistémica; al contrario, esa vigilancia constante puede obligar a los políticos a realizar un buen trabajo. De esta manera se estaría fortaleciendo a la democracia, pues la

⁶² Carlos Díaz hizo un estudio comparativo entre varios municipios de Guanajuato y Campeche. Ahí, él encuentra una relación en municipios con altos niveles de pobreza con una alta participación electoral. En cambio, en municipios en donde la pobreza es mínima, la participación electoral es inferior, e incluso disminuye con el tiempo. Por lo tanto, luego de un extenso análisis de estos y otros datos, descubre que hay municipios en donde se fomenta la participación electoral al prometer cambios en su situación socioeconómica. Sin embargo, al no existir un cambio sustancial en los niveles de pobreza, se considera que es relativamente conveniente a los políticos de aquellas localidades mantener la pobreza en sus poblaciones para crear nuevas esperanzas de movilidad social cada elección, y así mantener los votos para el partido en el gobierno. Carlos Díaz, "Instituciones, democracia y desigualdad social: aproximaciones al caso mexicano", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 51 (2009), pp.111-113.

vigilancia ciudadana constante permite que se activen los mecanismos de rendición de cuentas horizontales o que en las elecciones la gente pueda votar de una manera más crítica.

La contrademocracia y social accountability

La vigilancia ciudadana no ha sido lo suficientemente analizada en el país. Es por esto, que en los siguientes capítulos se contrastarán las propuestas teóricas entre la *contrademocracia*, que se define como la desconfianza popular hacia los gobernantes, con el término de *social accountability*, el cual considera a la rendición de cuentas informales como resultado de la vigilancia y participación constante de la sociedad hacia los políticos.

De acuerdo con Pierre Rosanvallon, hay dos tipos de expresión de desconfianza de la sociedad hacia los políticos. La primera de ellas es la liberal, la cual está obsesionada por prevenir la acumulación de poder así como tener recelo ante el poder popular. La segunda es la democrática, la cual busca velar por que el poder cedido sea fiel a los compromisos adquiridos así como hallar los medios para mantener esa exigencia, mejor denominada como *contrademocracia*.⁶³ Ésta no es contraria a la democracia, más bien es la democracia de la desconfianza organizada frente a la democracia de la legitimidad electoral – o representativa- la cual tiene tres dimensiones:

- *Poderes de control*: defienden la idea de soberanía del pueblo por medio del respeto al sufragio universal o vigilancia del pueblo a sus gobernantes. Tienen el objetivo de alterar la reputación de alguien en el poder en caso de que dicho político hubiese fallado en su trabajo, por lo que su sanción pudiera ser vista como algo simbólico. Esta a su vez se divide en :
 - Vigilancia

⁶³ Para mayores referencias, consultar Pierre Rosanvallon, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, trad. Gabriel Zadunaisky, Buenos Aires, Manantial, 2007.

- Denuncia
- Calificación
- *Poderes de sanción y obstrucción.* Al estar inconformes con algún proyecto de ley, la soberanía se expresa, sobre todo cuando está rechazando algo.
- *Poder del pueblo juez:* Cuando el pueblo considera que no está siendo escuchado, se vuelve mucho más inquisidor al hacer uso de un llamado a ciertos tribunales.

La contrademocracia sería una especie de involucramiento de la sociedad con lo político de forma no institucional. En otras palabras, “mientras la democracia electoral representativa obedece los lentos ritmos de las instituciones, la contrademocracia se manifiesta de manera permanente y no obedece a ninguna restricción”⁶⁴.

Los actores de la contrademocracia son ciudadanos vigilantes, movimientos sociales, la aparición de *grupos observadores, nuevos grupos de presión y advocacy groups*, cuyo eje de acciones suelen ser la vigilancia, la denuncia y la calificación. De igual manera, el papel de los medios de comunicación masiva es muy importante. La aparición de un periodismo mucho más crítico de las autoridades y, sobre todo, del Internet facilita el acceso a la información así como la formación de una opinión pública mucho más analítica. Finalmente se encuentran las agencias controladoras, como la figura del ombudsman o agencias de auditorías o de evaluación; la cuales funcionan muchas veces como contrapeso a los poderes del Estado.

Un concepto similar a la contrademocracia es la *social accountability* (rendición de cuentas social) propuesto por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz⁶⁵, quienes a su vez parten de los conceptos *rendición de cuentas horizontal y vertical (horizontal and vertical accountability)* de Guillermo O’Donnell. El primer concepto del politólogo argentino se refiere a un

⁶⁴ *Ibid*, p. 40.

⁶⁵ Para mayores referencias, consultar Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies*, Pittsburgh, University Press, 2006.

sistema interno de control y evaluación del Estado. El segundo implica un sistema de evaluación externa, en donde las elecciones son el principal mecanismo. Empero, los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas como las elecciones, la separación de poderes o las agencias intergubernamentales no contemplan el uso de la sociedad civil o los medios autónomos de comunicación para perfeccionar la rendición de cuentas. Es por eso que:

El concepto de “*social accountability*” complementa las elecciones al mantener una sociedad civil activa y medios de comunicación autónomos. [...] si bien no es una actividad electoral, sigue siendo un mecanismo de rendición de cuentas horizontal que descansa en las acciones de los ciudadanos, movimientos sociales así como los medios de comunicación masiva. Las acciones de estos grupos es monitorear a los gobernantes, exponer cuando el gobierno ha obrado mal así como activar ciertas agencias que realizan una rendición de cuentas horizontales. Por tanto, este tipo de rendición de cuentas utiliza mecanismos institucionales y no-institucionales. Este tipo de rendición de cuentas no es necesario que se efectúe durante las elecciones y no está condicionada por un calendario fijo. [...] Con respecto a las sanciones, en éste caso es más bien de tipo simbólica⁶⁶.

Al igual que la propuesta de Pierre Rosanvallon, los actores que intervienen en este fenómeno son las asociaciones, Organizaciones No Gubernamentales, movimientos sociales y medios de comunicación masiva –sobre todo un periodismo inquisidor–. Además, los temas comunes son asuntos de seguridad, demandas por la autonomía judicial, observación electoral y corrupción gubernamental bajo tres estrategias: la judicialización (es decir, el llamado a ciertos tribunales del Estado- ya sea el poder judicial u otros organismos autónomos- para intervenir en disputas políticas o sociales), la movilización social y el uso de los medios de comunicación.

El objetivo de todas estas acciones y actores es “hacer que los gobiernos puedan rendir cuentas de manera legal. Al estar [la sociedad civil] monitoreando, exponiendo a sus

⁶⁶ Enrique Peruzzoti y Catalina Smulovitz, “Social Accountability: An introduction” en Enrique Peruzzoti y Catalina Smulovitz (eds.), *Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies*, Pittsburgh, University Press, 2006, p. 10- 11.

gobiernos así como juzgarlos, permite que se fortalezca el estado de Derecho.” En este caso, el objetivo final es fortalecer las instituciones tradicionales de rendición de cuentas, pero no a la sociedad. No obstante, para llegar a este punto, primero es necesario fortalecer a la ciudadanía.

Por ende, si bien a primera vista son conceptos similares, la contrademocracia y *social accountability* tienen diferencias importantes. La primera busca que se fortalezca, no tanto las instituciones, sino la vigilancia y participación ciudadana. En cambio, la otra propuesta considera que la vigilancia de la sociedad a sus políticos permite que se activen las rendiciones de cuentas horizontales, que con el paso de tiempo harán mejor su trabajo; provocando que la vigilancia ciudadana sea menos requerida. En otras palabras, lo que se busca es el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Estas dos propuestas son un tanto contrastantes una vez que se mira más de cerca; sin embargo, es importante evaluar qué tipo de proceso es necesario para que nuestra democracia funcione adecuadamente; es decir, ¿qué es lo que se necesita fortalecer, la ciudadanía o las propias instituciones y actores, o se complementan en su desarrollo?

Consideraciones finales

Como se puede apreciar, el proceso de la transición a la democracia mexicana fue dirigido principalmente por las elites, enfocándose en el ámbito electoral. A pesar de ello, los ciudadanos estuvieron activos por mucho tiempo, no de manera homogénea pero sí presente en la vida política. No obstante, la sociedad y sus organizaciones fueron víctimas de su éxito; una vez alcanzada la transición democrática, éstas no han sido capaces de mantenerse en la escena política con nuevas demandas, en muchas ocasiones, y mucho

menos mantenerse cohesionados de forma permanente.⁶⁷ En consecuencia, la ciudadanía no está del todo activa después de la “democratización”.

Los problemas nacionales, como la inseguridad, la pobreza y la desigualdad, afectan a los mexicanos y seguirá así con o sin el despertar de la sociedad civil. Ante esta situación, es claro que la actuación de los políticos es ineficiente, por lo que los ciudadanos desconfían en sus políticos⁶⁸. Sin embargo, no pareciese que los mexicanos buscan modificar completamente el sistema de gobierno actual, más bien, están interesados en que los políticos cumplan con sus promesas electorales y hagan un mejor trabajo para la comunidad⁶⁹. Por lo tanto, es necesaria una ciudadanía que pueda obligar a sus políticos a obrar bien. No obstante, esta característica no es común en los mexicanos. Como se tratará de explicar en capítulos siguientes, esta cualidad está en construcción gracias a la desconfianza que han generado los mismos políticos, para que los ciudadanos los estén vigilando. A largo plazo, se esperaría que esa desconfianza negativa se transformara en algo positivo para el desarrollo de la democracia así como la estabilidad del Estado.

⁶⁷ Ilán Bizberg, *1. Democracia vacía. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia en México*. [manuscrito], p. 36.

⁶⁸ De acuerdo con Latinobarómetro 2001,2002, 2005 y 2005 –en promedio- el 67% de los mexicanos no confían en que las personas que dirigen su país hacen lo correcto.

⁶⁹ En 2002, Latinobarómetro preguntó a los mexicanos si estaban o no de acuerdo con la siguiente afirmación: “La solución de los problemas sociales y económicos depende, no de la democracia, sino de los políticos”. 85.3% de los mexicanos estaban muy de acuerdo o de acuerdo con dicha afirmación; mientras que el 14.6 no lo estaba. Además, en ese mismo año, el 73% consideraba que la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno.

CAPITULO 2: La Contrademocracia, Social Accountability y los valores políticos de los mexicanos

La contrademocracia y *social accountability* consideran que, para mejorar la democracia es necesario tener ciudadanos interesados en la política así como en vigilar y cuestionar a sus gobernantes, para que los políticos sean eficientes y responsables. Por lo tanto, para poder esbozar de manera general ese tipo de ciudadano, primero es necesario recordar bajo qué tipo de régimen político vive México. Posteriormente, se trazará una imagen del ciudadano mexicano. Con esto, se podrá analizar en qué estado se hayan los mexicanos, para luego relacionarlo con su posible efecto en la democracia nacional.

Desde sus orígenes, la democracia moderna – propuso que la libertad y la igualdad fueran patrimonio de todos los ciudadanos. Además, esta forma de gobierno otorga a hombres y mujeres tienen derecho a observar, participar, reglamentar y vigilar a las autoridades para evitar la tiranía⁷⁰.

Así, para que la democracia se desarrolle con plenitud es necesario que haya un Estado democrático. Empero, no todos los Estados son así a pesar de que sus políticos declaren lo contrario. De acuerdo con Guillermo O'Donnell, para poder identificar un Estado democrático, es necesario saber qué es un régimen así como un régimen democrático. Régimen se define como

Los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales.⁷¹

⁷⁰ Fernando I. Salmerón Castro, “Modernidad y prácticas políticas: democracia, eslabonamientos y mediaciones en la sociedad civil”, *Revista Mexicana de Sociología*, 64 (2002), p. 33.

⁷¹ Guillermo O'Donnell, “Hacia un Estado de y para la Democracia”, en Rodolfo Mariani (coord.), *Democracia/ Estado/ Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia*, Lima, PNUD, 2007, p. 30.

Por lo tanto un régimen democrático es aquel que:

El acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son competitivas e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades políticas, tales como las de asociación, expresión, movimiento y disponibilidad de información no monopolizada por el Estado o por agentes privados.⁷²

La razón por la que esta definición es importante es porque el régimen es una mediación entre el Estado y la sociedad; es decir, un conjunto de reglas, instituciones y prácticas que regulan el acceso al poder de la sociedad hacia las más altas esferas del Estado⁷³. Entonces, siguiendo esta definición, en un régimen democrático, el principal –y en muchos lados el único- canal institucional para acceder al poder es a través de los partidos políticos⁷⁴.

Por lo tanto, un Estado democrático es:

*Un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de la ciudadanía política, implicados por un régimen democrático por medio de su sistema legal e instituciones, sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes.*⁷⁵

Esta definición nos muestra que, aunque de que las elecciones son vitales para la democracia, un Estado democrático va más allá de éstas. Antes, en diversos países, los comicios fueron la única fuente legítima de acceso al poder y en las situaciones de crisis, las elecciones han canalizado el conflicto o evitan la deslegitimización⁷⁶. Hoy en día, la democracia abarca muchos aspectos de la vida de la ciudadanía.

Después de haber definido lo que es un Estado democrático, pareciera que éste régimen tiene muchas ventajas, ya que además de tener elecciones justas, equitativas e inclusivas con todos los actores, protege los derechos de los ciudadanos gracias al marco

⁷² *Ídem.*

⁷³ *Ibid*, p. 31.

⁷⁴ *Ídem*,

⁷⁵ *Ídem*, Las cursivas son del autor.

⁷⁶ Isidoro Cheresky (comp.), *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires, Manantial, 2007, p. 24.

jurídico e instituciones creadas. Sin embargo, también posee graves deficiencias. Para contar con una verdadera democracia, en términos de Rousseau, es necesario que el territorio sea pequeño así como el número de pobladores, ya que de esta manera se tiene democracia directa, en la cual participan todos los ciudadanos. No obstante, hoy en día los Estados tienen territorios extensos con grandes poblaciones, incluso los países más pequeños. Por lo tanto, la democracia representativa reduce mucho los problemas de logística. Y aun así, no está exenta de fallas. Este tipo de democracia puede operar incluso con ciudadanos analfabetos o desinformados; es decir, con una ciudadanía pasiva. El problema es que esta situación puede generar desencantos con la propia democracia. Este régimen no puede corregir los problemas de desigualdad y pobreza, esto es tarea de los políticos electos a través de la democracia. No obstante, si los políticos no corrigen estos problemas, el desencanto recaerá, no sólo en los políticos, sino también en la misma democracia. Por consiguiente, la alternativa autoritaria pudiera resurgir.⁷⁷

En diferentes lugares el desencanto con la democracia está ocurriendo. En las décadas de 1980 y 1990, durante la tercera ola democratizadora, los ciudadanos latinoamericanos estaban sumamente esperanzados en mejorar su situación. A pesar de que la democracia se instauró en contextos de alta desigualdad social, bajo crecimiento económico y severas restricciones en los derechos políticos y civiles, la arena electoral parecía compensar dichas asimetrías ya que todos los sectores tenían acceso al poder⁷⁸.

Hoy en día, se espera que la *decepción democrática* sea superada con el tiempo, ya sea que la democracia mejore su desempeño al no cometer los mismos errores y/o la ciudadanía acepte los límites y defectos de este régimen. No obstante, este desencanto se ha prolongado por mucho tiempo por lo que, si continúa así, bajaría la legitimidad de la

⁷⁷ Rodrigo Santiago Juárez, "Participación y deliberación como correctores del sistema democrático", *Estudios Fronterizos*, 2009, núm. 10, p. 136.

⁷⁸ Carlos Díaz, "Instituciones, democracia y desigualdad social: aproximaciones al caso mexicano", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 51 (2009), pp. 102-103.

democracia y sería sumamente frágil, o en el peor de los casos, habría una posible regresión autoritaria bajo la máscara de un *bonapartismo*; es decir, un caudillo que goza de legitimidad carismática pero que opera bajo esquemas poco democráticos⁷⁹.

Muchos países latinoamericanos, incluyendo México, parecen estar viviendo un momento de desencanto democrático, ya que, el promedio histórico de aceptación a la democracia entre 1995 y 2009 de la región es de 57%, y México es de 51%; es decir, aproximadamente uno de cada dos habitantes está desencantado con la democracia. La causa de esta situación es que los gobiernos no han sido muy eficaces y los políticos han aprovechado los desajustes de la democracia a su favor. En otras palabras, los arreglos institucionales de un gobierno representativo han otorgado a los políticos, designados del pueblo, una gran independencia de éstos y sus opiniones⁸⁰, lo que la gente percibe como un gran desinterés de los políticos hacia los problemas de la sociedad. De igual forma, al tener estos países un régimen presidencialista con sistemas electorales multipartidistas, en muchas ocasiones surgen los gobiernos divididos; es decir, el poder Ejecutivo pertenece a un partido político y los miembros del poder legislativo a otros. Entonces, al haber una gran brecha ideológica, los partidos se boicotean unos a otros, haciendo que haya una cierta parálisis en el desarrollo de leyes, reformas o políticas públicas, dando la impresión de que la democracia es inoperante frente a la fluida toma de decisiones en un régimen autoritario⁸¹.

Además, otra de las razones por las que la democracia genera desencanto es porque sus postulados de igualdad política no se traducen en igualdad económica o social. “La relación del Estado con la sociedad mediada por un régimen democrático en contextos de alta desigualdad social, exhibe diferentes clases de instituciones así como aprendizajes y

⁷⁹ José Antonio Crespo, *Cultura política y consolidación democrática (1997-2006)*, México, CIDE, 2007, SDTEP 191, pp. 7-8.

⁸⁰ Ernesto Casas, “Representación política y participación ciudadana en las democracias”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 51(2009), p. 67.

⁸¹ Isidoro Cheresky (comp.), *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires, Manantial, 2007, p. 19.

tipos de participación para la solución de problemas públicos.”⁸² Estas sociedades se vuelven altamente individualizadas y poco solidarias, lo que reduce la cohesión social y la capacidad de organizar acciones colectivas para mejorar las cosas.⁸³ En otras palabras, el ciudadano promedio desconfía y no está interesado en la política, no dispone de suficiente información política, y en muchas ocasiones, su participación se limita a emitir su voto.⁸⁴ No obstante, esta desconfianza puede traducirse eventualmente en algo positivo para la democracia, porque implicaría una mayor participación ciudadana. Es decir, si esta delicada situación política significa una pérdida de legitimidad, los gobiernos pudieran ser inclusivos con otros actores que, si estuvieran en mejores circunstancias, no los atraerían porque son lo suficientemente legítimos como para actuar bajo su lógica.⁸⁵ De igual manera, esta desconfianza también se pudiera transformar en un interés colectivo por vigilar a los gobiernos ya que en muchos gobiernos abunda

La corrupción, la impunidad e ineficiencia de los servidores públicos; la desatención de las autoridades competentes de demandas puntuales de comunidades específicas; la insuficiente representación de sectores e intereses en las instancias democráticamente constituidas para ello, así como una escasa rendición de cuentas del quehacer político de los representantes populares.⁸⁶

Por lo tanto, si bien siempre son posibles –así como necesarias- las transformaciones en la democracia electoral-representativa, hoy en día hay que aprovechar esa nueva coyuntura que exige cambios más allá de los mecanismos electorales.⁸⁷ Es necesario tener en mente que el respeto a los resultados electorales ya no es condición única para preservar la legitimidad de las personas en el poder durante todo su periodo. Si bien la

⁸² Carlos Díaz, art. cit., p. 104.

⁸³ *Ibid.*, p. 99.

⁸⁴ José Antonio Crespo, *Cultura política y consolidación democrática (1997-2006)*, México, CIDE, 2007, SDTEP 191, p. 1.

⁸⁵ Isidoro Cheresky (comp.), *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires, Manantial, 2007, p. 23.

⁸⁶ Ernesto Casas, art. cit., p. 60.

⁸⁷ Pierre Rosanvallon, “Conferencia: Las nuevas vías de la democracia”, *Cuadernos del CENDES*, 2009, núm. 72, p. 147.

presencia del Estado puede incrementar gracias a la visibilidad que los medios de comunicación otorgan, estos mismos medios pueden ser utilizados por los ciudadanos para pronunciarse en favor o en contra del ejercicio del poder.⁸⁸ Además, el Estado está obligado –en última instancia- en rendir cuentas constantemente para preservar su legitimidad.

Participación ciudadana

A pesar de que dentro de la estructura del Estado, los poderes se vigilan unos a otros, es necesario que haya un control por parte de la sociedad para que se hagan valer sus derechos e intereses.⁸⁹ De igual forma, la presencia ciudadana en asuntos públicos ayuda a afrontar las crisis de legitimidad que sufren los Estados en algún momento de su historia, ya que facilita la conciliación de intereses así como la convivencia social.⁹⁰

La participación ciudadana es un término tan amplio como sociedad civil, por lo que pudiera tener muchos significados. No obstante, todas estas definiciones comparten que, si este tipo de participación busca que los gobiernos se democraticen, cuentan con diversos mecanismos como: la información, consulta y participación activa. De igual manera, busca que sus estrategias alcancen políticas públicas de mejor calidad, mayor legitimidad de las instituciones y una ciudadanía más activa⁹¹.

Ahora bien, para que esta participación sea factible es necesario que se cumplan condiciones mínimas. Para Norberto Bobbio, “sin libertades civiles, como la libertad de prensa y opinión, y como la libertad de asociación y de reunión, la participación del pueblo en el poder político es un engaño; pero sin participación del pueblo en el poder, las

⁸⁸ Isidoro Cheresky (comp.), *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires, Manantial, 2007, p. 30.

⁸⁹ Rodrigo Santiago Juárez, art. cit., p. 142.

⁹⁰ Ernesto Casas, art. cit., p. 72.

⁹¹ A. Guillen, K. Sáenz, M. H. Badii y J. Castillo, “Origen, espacio u niveles de participación ciudadana”, *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4 (2009) pp. 183-184.

libertades civiles tienen bien pocas posibilidades de durar.”⁹² Asimismo, de acuerdo con Ernesto Casas, son necesarias al menos dos requisitos para que exista una verdadera participación ciudadana: a) el reconocimiento y aceptación gubernamental de que la interacción social, la deliberación pública, la tolerancia al pluralismo ideológico y la diversidad cultural son prácticas esenciales para la convivencia civilizada y constructiva, b) la generación de compromisos públicos y formales para ambas partes alrededor del resultado de las deliberaciones públicas.⁹³ Finalmente, todas estas condiciones deben estar acompañadas de una información accesible y confiable, lo que de hecho es parte de los mecanismos para la rendición de cuentas.⁹⁴

Estos derechos no serían tan provechosos si no hay ciudadanos de calidad, reflexivos y maduros; y que puedan gozar de todos sus derechos. Para la democracia, los ciudadanos son los actores fundamentales para su desarrollo; los cuales no surgen con sólo participar en las elecciones cada determinado tiempo.

En las democracias, se reconoce que cada individuo es una persona moral y legal, que posee derechos inalienables y es responsable en cómo los ejerce. De igual manera, considera que cada ciudadano posee la suficiente capacidad para poder elegir entre las diversas opciones políticas. En pocas palabras, el ciudadano es un ser igualitario, autónomo, razonable y responsable.⁹⁵

Es por esto que, para poder garantizar ciudadano con tales características, sin discriminación, sus derechos que deben ser garantizados por el Estado. De acuerdo con Thomas H. Marshall, propone:

⁹² Norberto Bobbio, *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós- Universidad Autónoma de Barcelona, 1993, p. 117.

⁹³ Ernesto Casas, art. cit., p. 65-68.

⁹⁴ *Ibid*, pp. 65-66.

⁹⁵ Guillermo O'Donnell, “Notes on the State of Democracy in Latin America”, documento preparado para el proyecto *El estado de la democracia en América Latina*, patrocinado por la División Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002, *passim*

... una división de la ciudadanía en tres partes o elementos, civil, política y social. El elemento civil se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y de religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. Este último es de índole distinta a los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás mediante los debidos procedimientos legales. Esto nos enseña que las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Por elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas de gobierno local [que en el caso mexicano son los Congresos federales y locales, así como los distintos niveles del Ejecutivo] El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales.⁹⁶

Empero, en México, no todos estos derechos son resguardados por el Estado, en particular los que se relacionan con el elemento social. Basta con recordar que en México, con 112 337 millones de personas, habita el hombre más rico del mundo así como 52 millones de pobres⁹⁷. De igual manera, entre 2006 y 2010, en esta lucha contra el crimen organizado, han muerto alrededor de 35 mil personas, incluyendo civiles⁹⁸. Por lo tanto, la tarea del Estado democrático mexicano es inmensa.

A pesar de la desigualdad en que viven los mexicanos, la baja calidad en la ciudadanía también se debe al rezago en la cultura política. De acuerdo con María Aidé Hernández, a pesar de una transición a la democracia sumamente lenta, predominan características en la cultura política que no fomentan una participación autónoma y propositiva que ayude a la consolidación democrática. Entre estas características, destaca, el

⁹⁶ Thomas H. Marshall, "Citizenship and Social Class", en T.H. Marshall (comp.), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York- Garden City, Doubleday, 1965, pp. 22-23.

⁹⁷ Dato de CONEVAL 2010.

⁹⁸ Carlos J. Vilalta, *Patrones y tendencias de las muertes relacionadas con el crimen organizado*, Conferencia en la Facultad de Planeación Urbana y Regional, UAEMex, 26 de abril de 2011, en <http://geocrimen.cide.edu/resources/Ponencias-y-Medios/Vilalta---Crimen-organizado-v24Abril2011.pdf> visitado el 22 de agosto de 2011.

poco conocimiento e interés por la política; la baja confianza interpersonal, en las instituciones y en la democracia; y la discriminación a ciertos sectores⁹⁹.

Por lo tanto, es claro que los ciudadanos mexicanos se encuentran lejos de ser los actores *ideales* para lograr consolidar la democracia. Sólo aparecerán mediante una intensa educación en la cultura cívica, mejora en los derechos y las libertades cívicas, políticas y sociales, la seguridad jurídica, y la influencia de los medios de comunicación.¹⁰⁰ De igual manera, no se debe esperar que toda una sociedad cambie de manera homogénea.

Las transformaciones en las formas de participación social de los mexicanos han sido desiguales y al parecer siguieron ritmos distintos al trayecto de la transición política. La cultura política y sus cambios no se ajustan a los periodos gubernamentales y sus agendas. La alternancia en el poder tuvo su epicentro en el plano electoral; pero las percepciones ciudadanas y las practicas comunitarias, sociales y políticas permanecieron distintas de la transformación del sistema política.¹⁰¹

En algunos países latinoamericanos ha habido una inserción de la participación ciudadana activa, como ocurrió en los plebiscitos en Chile o en Brasil para sus respectivas transiciones a la democracia, así como para legitimar los nuevos regímenes. Además, gracias a esta inclusión ciudadana, estos Estados otorgaron herramientas a la sociedad para mejorar la rendición de cuentas. Es por ello que en el presente estudio, como mencioné anteriormente, se analizará si esta participación política no electoral está coadyuvando o no a la rendición de cuentas por parte del Estado mexicano.

Contrademocracia y Social accountability

Rendición de cuentas se refiere al proceso de responsabilizar a individuos por sus acciones. De igual forma, exigir a la gente o instituciones que expliquen, justifiquen o admitan sus actos, puede mejorar el proceso de transparencia –tema novedoso y en los

⁹⁹ María Aidé Hernández, “La democracia mexicana, presa de una cultura política con rasgos autoritarios”, *Revista Mexicana de Sociología*, 70 (2008), pp. 261, *passim*.

¹⁰⁰ Rodrigo Santiago Juárez, art. cit., pp. 135, 137.

¹⁰¹ Víctor Alejandro Espinoza Valle, “Compromiso cívico y participación ciudadana en México. Una perspectiva nacional y regional”, *América Latina Hoy*, 2008, núm. 48, p. 142.

últimos años, indispensable, para la incrementar la legitimidad de un gobierno y la democracia-. Asimismo, si no se castigan los abusos de poder, será muy difícil tener un estado de derecho y una mejoría en la rendición de cuentas.¹⁰²

Como en otros países, la rendición de cuentas en México es deficiente. Una vez concluidos los comicios, se genera un gran distanciamiento entre el electorado y sus representantes¹⁰³. De igual manera, este fenómeno se repite a nivel institucional:

Los gobiernos federales y estatales solamente deben rendir cuentas ante sus respectivos legislativos, y el gobierno del Distrito Federal ante su Asamblea Legislativa y supletoriamente ante el Congreso federal; los gobiernos municipales deben rendir cuentas a sus ayuntamientos y a las legislaturas de sus respectivos estados. Sin embargo, los legislativos no siempre ejercen o pueden ejercer con plenitud sus facultades de escrutinio y fiscalización, lo que deja un amplio margen de discrecionalidad a los ejecutivos. El único medio que el pueblo posee para exigir rendición de cuentas es el voto, es decir, la posibilidad de elegir un nuevo partido. Sin embargo, como las autoridades ejecutivas no pueden ser reelegidas, un voto negativo del pueblo no afecta de manera personal. El legislativo no puede disolver o destituir al gobierno o a parte de él; puede recurrir al juicio político contra altos funcionarios ejecutivos, pero esto entraña un procedimiento de excepción que no se ha practicado en México.¹⁰⁴

En otras palabras, no hay una rendición de cuentas directa entre los funcionarios del Estado y los ciudadanos, y no parece que cambios institucionales ocurran en favor de dicha necesidad. Por lo tanto, la ciudadanía ha creado nuevos mecanismos para mejorar la comunicación entre ellos y el Estado. Para poder estudiarlos, es necesario identificar cuáles son esas mejorías y luego definirlos.

Poderes de Control

En palabras de Isidoro Cheresky, “la presencia ciudadana como control, veto o calificación constituyen [...] un pilar de las democracias contemporáneas, y ver las cosas de ese modo genera otra luz sobre los procesos regionales. La democracia así concebida es un

¹⁰² Jonathan A. Fox, “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas”, *Perfiles latinoamericanos*, 2006, núm. 27, p. 36.

¹⁰³ Ernesto Casas, art. cit., p. 66.

¹⁰⁴ Gustavo Ernesto Emmerich *et al.*, “Informe sobre la democracia en México, 2009”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 2009, núm. 21, pp. 204-205.

régimen inestable, pero no necesariamente frágil o condenada a la ingobernabilidad”.¹⁰⁵ Esta declaración reconoce que en América Latina hay una democracia no consolidada. Sin embargo, la solución ante tal estado de la democracia es la participación ciudadana y el uso de la desconfianza que tiene la gente hacia sus políticos. La democracia latinoamericana no está condenada al fracaso si hay una mayor participación de la ciudadanía, ya que las instituciones –por el momento- no son del todo sólidas y/o confiables. Desde la activa participación ciudadana hasta la apatía de la gente, la democracia viviría en una situación crítica y frágil. En consecuencia, las propuestas tanto de Rosanvallon como de Peruzzotti y Smulovitz son idóneas para analizar la situación democrática de este subcontinente americano.

Si bien el análisis teórico de la contrademocracia es mucho más profundo que la social accountability, ambas consideran que es necesario que los ciudadanos vigilen, denuncien y juzguen a las acciones del gobierno con el propósito de afectar la reputación de los políticos, principalmente. Para Rosanvallon estos *poderes de control* se dividen en *vigilancia, denuncia y calificación*.

Vigilancia, denuncia y calificación como poderes de control

a. Vigilancia: Este tipo de acción implica tanto observar como actuar ante cualquier irregularidad con intervenciones de la prensa, asociaciones, de sindicatos; firmar peticiones, huelgas,... Es un poder que implica estar en estado de alerta de manera constante. Sin embargo, la vigilancia también significa evaluar a los políticos todo el tiempo. Por tanto, la sociedad actuaría como un “termostato regulador” de la toma de decisiones

¹⁰⁵ Isidoro Cheresky (comp.), *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires, Manantial, 2007, p. 34.

políticas; el ciudadano trasciende de su papel de sólo emitir su voto cada determinado tiempo.¹⁰⁶

b. Denuncia: Significa alzar la voz ante los tribunales por cualquier abuso de poder. Además, gracias a la transparencia, la gente puede observar con mayor claridad las acciones del Estado, identificar cualquier irregularidad y con esa información, denunciarla. El objetivo es generar escándalos que, a su vez, afecten la reputación de los individuos involucrados. A pesar de que es una sanción simbólica, no deja de ser un castigo importante.¹⁰⁷

c. Calificación: A diferencia de los dos primeros tipos, éste consiste en “una evaluación documentada, técnicamente argumentada, a menudo cuantificada, de acciones particulares o de políticas más generales.”¹⁰⁸ Además, el objetivo es la valoración de la calidad y eficiencia de cierta gestión.

Con respecto al concepto de social accountability, en lugar de clasificar subtipos, los autores argentinos explican directamente las operaciones que la ciudadanía pudiese realizar, las cuales son el “monitorear a los gobernantes, exponer cuando el gobierno ha obrado mal así como activar ciertas agencias que realizan una rendición de cuentas horizontales”¹⁰⁹; es decir, acciones y propósitos muy similares a los poderes de control, propugnados por el historiador francés. De igual manera, las estrategias que utiliza la social accountability son tres: la judicialización¹¹⁰, la movilización social y la mediatización. De estas tres estrategias, la primera es la que más se acerca al concepto de los poderes de control. Aun así, gracias a los

¹⁰⁶ Pierre Rosanvallon, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2007, pp. 51- 55.

¹⁰⁷ *Ibid*, pp. 61-62.

¹⁰⁸ *Ibid*, p. 66.

¹⁰⁹ Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, *op. cit.*, p. 10.

¹¹⁰ La definición de judicialización es: que los ciudadanos u otros actores sociales utilicen parte de la fuerza del Estado para intervenir en disputas políticas sociales las cuales los servidores del gobierno quieren ignorar o eliminar. De hecho, el descubrimiento de las cortes como mecanismos para sancionar fue gracias a las transiciones a la democracia de cada uno de los países. De igual forma la creación de un ombudsman ha contribuido al respecto de los derechos humanos, y por ende, el fortalecimiento del estado de derecho. Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, “Social Accountability, an introduction”, *Enforcing the rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2006, pp. 19-20.

usos de los medios de comunicación, es posible que se cumpla el objetivo inicial: afectar la reputación del político en cuestión.¹¹¹

Después de haber aclarado ciertos conceptos, pudiera uno preguntarse si estos métodos son eficaces o si tienen algún impacto sobre las instituciones políticas. De acuerdo con Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz la respuesta es afirmativa, ya que:

Estos mecanismos constituyen una alternativa para imponer altos costos políticos y son necesarios para un mejor funcionamiento de instituciones encargadas de sancionar, en otras palabras, la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas horizontales o verticales dependen mucho de las acciones sociales¹¹².

Los actores de control ciudadano

Para que tanto la contrademocracia como la social accountability funcionen es necesario tener actores sociales que los lleven a cabo. En muchas ocasiones estos actores son nuevos en el escenario político ya que en algún punto de la transición, hubo una ampliación de igualdad en el ejercicio de los derechos civiles y políticos, así como un incremento en los mismos. En palabras de Cheresky: “Lo común a estas experiencias es la extensión de la ciudadanía o, en otros términos, la emergencia de grupos sociales y etnias hasta ahora ajenas o marginales a la distribución de bienes públicos y a la inclusión en la comunicación y representación política.”¹¹³

Para ambas propuestas, estos actores de control son los ciudadanos vigilantes y los nuevos movimientos sociales (nuevos en estrategias como temas), cuyo eje suele girar alrededor de las acciones de vigilancia, denuncia y calificación. De igual manera, la aparición de grupos observadores, grupos de presión, asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales sirven como soporte o plataforma para ejercer estos poderes de control.

¹¹¹ Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, art. cit., *passim*.

¹¹² *Ibid*, p. 26.

¹¹³ Isidoro Cheresky (comp.), *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires, Manantial, 2007, pp. 20-21.

Finalmente, los medios de comunicación son útiles para tener reflectores sobre los problemas de la comunidad así como para exponer a los políticos y sus abusos de poder. El internet ha ayudado a la construcción de comunidades virtuales así como la formación de la opinión pública; de igual forma, el acceso a una mayor información ha generado un periodismo inquisidor, lo cual mejora las funciones de vigilancia, denuncia y calificación¹¹⁴.

En relación a los temas que estos actores de control suelen tener son los siguientes:

- Asuntos de seguridad: sobre todo aquellos que implican la violencia policial en contra de grupos desfavorecidos.
- Demandas por la autonomía judicial: hay dos tipos de demandas e iniciativas. La primera de ellas son movimientos organizados alrededor de casos en los cuales la impartición de justicia ha sido cuestionada debido al control extremo que tienen las autoridades políticas sobre el poder judicial. La segunda clase son iniciativas de ONG's u organizaciones cívicas las cuales exigen la autonomía judicial.
- Observación electoral: son iniciativas para evitar los fraudes electorales, como lo fue para México *Alianza cívica*, y el fruto de su acción fue la reforma electoral de 1996.
- La corrupción gubernamental¹¹⁵: este tipo de demandas han sido atendidas tanto por la sociedad civil como por los medios de comunicación. Al caer los gobiernos autoritarios, en muchos países, los medios de comunicación se autonomizaron del poder. En consecuencia, los medios dejaron de estar concentrados en unas cuantas familias a estar sumamente descentralizado. Además, las legislaciones con respecto a los medios han sido modificadas, ya

¹¹⁴ Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, art. cit., pp. 71-87.

¹¹⁵ En el caso mexicano, los medios masivos de comunicación están concentrados y su vigilancia varía con respecto a los diferentes partidos así como los niveles de gobierno; prueba de ello son las compañías de Televisa y Tv Azteca.

que una demanda constante es el trato equitativo para el acceso a estos medios entre los distintos grupos que componen a la sociedad.¹¹⁶

En estas propuestas teóricas, se hace un gran énfasis en el papel de las asociaciones así como de los medios de comunicación. A diferencia de los movimientos sociales, estos actores son parte de la vida diaria de una comunidad, aunque su poder pudiera ser ejercido con diferentes grados de fuerza, dependiendo de la coyuntura política. Es por ello, que el presente capítulo se enfocará en el papel de estos dos actores.

Sociedad Civil

El concepto de sociedad civil ha sido ampliamente discutido a lo largo de la historia desde Locke, pasando por Rousseau, Tocqueville, Hegel y Marx. Sin embargo, a pesar de que ha generado mucha polémica, estos diversos autores definen temas distintos y el tema sigue en discusión.

En los últimos años ha habido un renovado interés en el concepto al comparársele con el Estado. El auge de los movimientos sociales en los años ochenta y noventa, en países de Europa del Este o América Latina, suscitó un gran optimismo respecto de la sociedad civil como terreno autónomo de iniciativas colectivas. En el caso latinoamericano, al estar en oposición a los autoritarismos de la región, se le concibió como un macro sujeto. Asimismo, la izquierda usa este concepto como sustituto de la palabra pueblo, lo cual excluye a los empresarios y a las asociaciones de carácter conservador. No obstante, esta visión de la sociedad buena y Estado malo es poco productiva, pues tiende a mistificar a la sociedad civil como reserva moral de la política; como ámbito no corrupto capaz de rescatar a la política de sus vicios. Pero también hay que evitar el extremo opuesto, e igualmente

¹¹⁶ Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, "Social Accountability, an introduction", *Enforcing the rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2006, pp. 12-14.

improductivo, que es la descalificación que suelen hacer los políticos tradicionales quienes consideran a la sociedad civil como el ámbito de acción colectiva *Light*¹¹⁷.

Hay dos visiones que dominan la forma de concebir a la sociedad civil: como macro sujeto o como espacio. De acuerdo con Larry Diamond, sociedad civil es “el ámbito de la vida social organizada que es voluntaria, autogestiva, autofinanciable, autónoma del Estado y dirigida por un orden legal o un conjunto de reglamentos compartidos”¹¹⁸. Mientras que Linz y Stepan la definen como “el ámbito de la constitución política donde los grupos organizados por sí mismos, movimientos e individuos, relativamente autónomos del Estado, intentan articular valores, crear asociaciones y solidaridad para aventajar en sus intereses”.¹¹⁹ En estas definiciones, se ve a la sociedad civil como un espacio de redes asociativas, ajenas al Estado, en donde habita una sociedad civil organizada, vista como un macro sujeto. Sin embargo, también se puede definir a la sociedad civil como “escenario de escenarios”, pues funciona también como terreno para la puesta en escena de múltiples iniciativas colectivas que se movilizan en torno a las reivindicaciones sociales y demandas igualmente diversas¹²⁰.

Aun así, la definición utilizada en el presente ensayo es la de Jean Cohen y Andrew Arato, la cual considera que el fundamento de la sociedad civil se encuentra en la parte institucional del mundo de la vida; es decir, en las instituciones y formas asociativas que requieren la acción comunicativa para su reproducción. Dichas instituciones se refieren a la estructura de los derechos, a la operación del sistema judicial y a los aparatos que garantizan la reproducción sociocultural de la sociedad. Ellos mismos señalan que los movimientos y las instituciones de la sociedad pueden encontrarse tanto en la esfera pública como privada

¹¹⁷ Benjamín Arditi, “La trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil”, *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (2004), p. 4; 537.

¹¹⁸ Larry Diamond, “Rethinking civil society”, *Journal of Democracy*, 1994, núm 5, p.5.

¹¹⁹ Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of democratic transitions and consolidation: southern Europe, south America and post-communists Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997, p. 7.

¹²⁰ Michael, Walzer. 1992. "The Civil Society Argument" en Chantal Mouffe, *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*. Londres, Verso, 1992, p. 98.

y deben estar vinculados al mercado y al Estado como puntos de contacto entre los subsistemas y la sociedad misma¹²¹.

Haciendo uso de este concepto se puede decir que la sociedad civil tiene dos componentes: un elemento estructural, que son las instituciones que las definen y las defienden; y un elemento transformador, que son los movimientos sociales que son los encargados de vigilar y otorgar mayores garantías a la sociedad. Por ello, gracias al análisis de Cohen y Arato, la sociedad civil no es un actor colectivo ni homogéneo e incluso pueden ser opuestos,¹²² no tiene proyectos transformadores definidos y mantiene relaciones tanto con el Estado como con el mercado.

Las asociaciones en México

Aunque se ha debatido durante mucho tiempo la definición del concepto, Sociedad Civil es confundida comúnmente con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Si bien son parte de la sociedad civil, no son representativas de la misma. El punto de confusión es ese elemento transformador –de Cohen y Arato- lo que dinamiza a nuestro objeto de análisis, es decir, el asociacionismo civil.

Una asociación civil –en su estado ideal y positivo para la democracia– nos remite a un grupo de individuos que voluntariamente unen sus acciones con un propósito común, en un marco de pluralidad y respeto. De acuerdo Alberto Olvera, los tipos de asociaciones son las siguientes¹²³:

- Asociaciones políticas formales: si bien el concepto de sociedad civil excluye a los partidos políticos, en su proceso de formación pudieron formar

¹²¹ Jean Cohen y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT Press, 1992, p. 556, *passim*.

¹²² *Idem*.

¹²³ Alberto Olvera, *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la Sociedad Civil al Tercer Estado*, México, Universidad Veracruzana, 1998, p.8-11.

parte de la sociedad. Por tanto, este tipo de asociaciones se convierten en un puente entre el Estado y la Sociedad

- Asociaciones de tipo urbano-gremial: van desde asociaciones entre vecinos hasta grupos organizados para demandar servicios o terrenos.
- Movimientos y asociaciones de comunidades indígenas
- Asociaciones de carácter económico-gremial: sindicatos, grupos empresariales. Son lo que median entre la economía y la sociedad.
- Organizaciones civiles: buscan actuar conjuntamente en el espacio público para contribuir a la resolución de problemas de la sociedad dejados a un lado por el Estado y el mercado.
- Asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos: tratan de reformar las reglas de operación del sistema político. Así mismo, buscan evidenciar los déficits que hay en materia de libertades individuales y colectivas.
- Organizaciones de promoción, desarrollo y servicios comunitarios (ONG's): son asociaciones con algún registro legal, las cuales tienen un proyecto o una función en específico.
- Asociaciones de asistencia pública: no pretenden criticar las causas de la pobreza, sino que buscan combatirla vía asistencial.
- Asociación de matriz religiosa: son muy diversas y dependen, por lo general, de las jerarquías eclesíásticas. Sin embargo, cumplen diversos propósitos, desde dar a conocer su visión del mundo hasta la asistencia social, pasando por el apoyo a ciertos movimientos sociales.
- Asociaciones de tipo cultural: sumamente diversas, que van desde grupos musicales y baile hasta grupos de defensa del patrimonio nacional.
- Asociaciones privadas de tipo deportivo y recreacional

De acuerdo con Tocqueville, la presencia de las asociaciones en un país democrático es sumamente importante, ya que estas se encargan de difundir en la sociedad nuevas ideas, e incluso, las hace llegar al gobierno. De esta manera, el gobierno no obra solo.¹²⁴ Además, cuando la gente forma parte de una estructura ciudadana, está actuando bajo un mismo propósito, en cuyos lazos los asociados tienen certeza y seguridad de contar con más gente que los respalde, aunado a compartir los beneficios de estar en esa asociación.¹²⁵ De igual manera, para Jonathan Fox

El ideal organizativo depende sobre todo de la capacidad de agregar apoyos de otras partes, así como de coordinar simultáneamente las luchas en los niveles locales, regionales y globales. Lo que se vislumbra en estas coligaciones de fuerzas

¹²⁴ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, FCE, 2005, p. 475.

¹²⁵ Rodrigo Santiago Juárez, art. cit., p. 133.

es la articulación de agendas de debates, pautas de reivindicaciones, tácticas de denuncia y presión.¹²⁶

Finalmente, para Archon Fung, las asociaciones estimulan a la democracia en seis maneras: “a través del valor intrínseco de la vida asociativa, el fomento de las virtudes cívicas y la enseñanza de habilidades políticas, ofrecer resistencia al poder y vigilar al gobierno, facilitar la deliberación pública y la creación de oportunidades para los ciudadanos y grupos políticos a participar directamente en el gobierno.”¹²⁷

Si bien es relevante el papel de las asociaciones en una democracia, en México la participación en organizaciones sociales autónomas es poca, pues la gente privilegia la participación electoral. Al parecer, los mexicanos tienen cierta reticencia a la participación social organizada.¹²⁸ Es muy probable que los ciudadanos del siglo XXI asocien las organizaciones de hoy en día con el papel que alguna vez tuvieron en la época autoritaria en México o que su participación sea mínima en dichos grupos porque temen que varias asociaciones sigan siendo cooptadas por el Estado. Si hacemos un poco de memoria histórica

En el sistema político autoritario que se conformó después de la Revolución mexicana, especialmente a partir del gobierno populista de Lázaro Cárdenas (1934-1940), la participación política de los mexicanos fue uno de los pilares fundamentales. Ésta era propiciada y controlada por el gobierno y por el PRI, para lo cual utilizaba la estructura corporativa que ataba a los sectores campesino, obrero y popular, al gobierno en turno, así como otros mecanismos de mediación, especialmente los cacicazgos tanto rurales como urbanos.¹²⁹

Además, México tuvo una transición a la democracia sumamente lenta, enfocada en lo electoral y sobre todo, controlada por las elites priístas, por lo que la gente sigue dándole

¹²⁶ Dênis Roberto de Moraes, “Comunicación virtual, activismo político y ciudadanía”, *Nodo 50*, 2008, núm. 2, en http://www.nodo50.org/IMG/pdf/DE_MORAES_Denis_Roberto.pdf, p. 71.

¹²⁷ Archon Fung, “Associations and democracy: between theories, hopes, and realities”, *Annual Review of Sociology*, 29(2003), p. 515.

¹²⁸ Víctor Alejandro Espinoza Valle, “Compromiso cívico y participación ciudadana en México. Una perspectiva nacional y regional”, *América Latina Hoy*, 2008, núm. 48, p. 143.

¹²⁹ Víctor Manuel Durand Ponte, *Ciudadanía y cultura política. México, 1993-2001*, México, Siglo XXI, 2004, p. 195.

gran relevancia a las elecciones. Basta recordar que los partidos políticos mantienen el monopolio de la representación por lo que muchas asociaciones civiles han optado por convertirse en agrupaciones políticas nacionales que se registran en el IFE –hoy en día hay 67¹³⁰.

No obstante, para que la democracia funcione, es necesario fortalecer y mejorar la imagen de las asociaciones civiles ante el resto de la sociedad, y así éstas se conviertan en nuevas plataformas de demandas políticas. Esto no implicaría reducir el papel de los partidos políticos; más bien lograrían que la presencia de la gente vaya más allá de las elecciones, que la comunicación entre el Estado, partidos políticos y la sociedad sea constante, fluida y eficiente. En nuestro país se llevan a cabo elecciones periódicamente; sin embargo, las promesas de campañas no se han traducido en mejores condiciones en la sociedad. Por ello, la gente conserva cierto *desencanto democrático* que, si se prolonga, atentará contra la permanencia de la democracia en nuestro sistema político.

Medios de comunicación

Desde 1994, año en que se abrieron los medios de comunicación a los partidos de oposición, el avance hacia una mayor libertad de información y opinión ha sido significativa. Empero, buena parte de los medios no han contribuido en la formación de valores democráticos, pues no se ha impulsado el debate y la reflexión sobre asuntos públicos. Al contrario, se ha fomentado la desconfianza y se han centrado en los aspectos negativos de la política, lo que a su vez aleja al ciudadano de sus representantes¹³¹. Por lo tanto,

la democracia se convirtió en un negocio privado, no sólo por la conversión de recursos públicos en ganancias privadas, sino también por el papel que las empresas de medios electrónicos juegan en cada elección siguiendo sus intereses particulares y a favor de sus clientes-candidatos, en la idea de mejor postor,

¹³⁰ Miriam Alfie Cohen, “Globalización, democracia y desilusión: la sociedad civil en México (1991-2004)”, *El Cotidiano*, 126 (2004), p. 138.

¹³¹ Gustavo Ernesto Emmerich *et al.*, “Informe sobre la democracia en México, 2009”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 2009, núm. 21, pp. 201-211.

afectando la equidad en la difusión, promoción y tratamiento de la información que el ciudadano obtiene para emitir su voto, perpetuando la cultura política tradicional caracterizada por la mentira, el clientelismo y la imagen antes de la idea.”¹³²

Hoy en día, solamente dos empresas controlan más de 70% de las estaciones de televisión y trece empresas operan el 80% de las estaciones radiales. Además, la circulación de la prensa escrita es mínima: 450 mil ejemplares circulan diario en el Distrito Federal. En el país, con más de 110 millones de pobladores de los cuatro principales diarios (*El Universal, La Jornada, Reforma, Milenio*) en el 2007 vendieron sólo 1, 026,487¹³³. Por ende, la gran mayoría de los medios sólo son representativos de ciertos sectores que pueden pagar tiempo o espacio, o que comparten intereses con las empresas mediáticas;¹³⁴ es decir, los medios que existen hoy en día no reflejan la pluralidad de ideas de la sociedad mexicana.

Aun así, en esta situación adversa, los medios de comunicación pueden ser de mucha utilidad para los poderes de control de la sociedad. En México existe el derecho al acceso a la información, el cual, en un sistema democrático permite a la ciudadanía ejercer sus derechos políticos. Este derecho es necesario para conocer los abusos de los funcionarios, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal¹³⁵. En los últimos años, el periodismo crítico ha crecido, a pesar de sufrir acoso, intimidación e incluso asesinato¹³⁶. Además, gracias a nuevos medios electrónicos como el Internet, se puede ejercer este derecho político, superando estas graves restricciones.

Relevancia del Internet sobre otros medios

Las ventajas del uso del internet como recurso de los poderes de control/ *social accountability* son diversas. Todas las páginas web ofrecen una base de datos compartidos y

¹³² Enrique Cuna Pérez y Laura Noemy Pérez Cristino, “Medios y elecciones 2009: uso y reglamentación de Internet, pendiente de la reforma electoral”, *El Cotidiano*, 2010, núm. 25, p. 64.

¹³³ *Ibid*, p. 65.

¹³⁴ Gustavo Ernesto Emmerich *et al.*, “Informe sobre la democracia en México, 2009”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 2009, núm. 21, p. 211.

¹³⁵ Enrique Cuna Pérez y Laura Noemy Pérez Cristino, art. cit., p. 72.

¹³⁶ Gustavo Ernesto Emmerich *et al.*, art. cit., p. 211.

permiten que se generen grupos de discusión de políticas públicas, superando las restricciones del tiempo, el espacio y dinero. Los usuarios de este medio se convierten en productores, editores y distribuidores de información. Igualmente, ayuda a la democracia, no tanto sustituyendo a la democracia electoral-representativa, sino para organizar grupos de conversación, plebiscitos y consultas sobre distintos temas¹³⁷.

En el caso particular de México, hay 27.6 millones de usuarios del Internet:

Según INEGI, el dato pasó de unos siete millones de personas en 2001 a poco más de 22 millones en 2008. Para la UNAM, hay 14.6 millones de computadoras, utilizadas por 3 millones de internautas. De éstos 48% se conecta a Internet desde sus hogares, 35% en los cafés y 18% en el trabajo. Los jóvenes entre 12 y 19 años son los que navegan en la red (48%) y las personas entre 55 y 64 años se acercan sólo el 17%. 72% de los usuarios utilizan las redes sociales. Mientras que para la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI), 3.5 de 10 hogares mexicanos tiene computadora personal. En 2008 se ubicaron 27.6 millones de internautas, 10 millones más que en 2005 cuando se tenían registrados a 17.2 millones. Identifican 56% hombres y 44% mujeres. 64% de los usuarios son menores de 26 años. 79% tiene menos de 40 años. Seis de cada 10 jóvenes entre 12 y 19 años se conecta a la red y 6% de los usuarios de telefonía celular se conectan a Internet por esa vía.¹³⁸

Los medios de comunicación son útiles para la contrademocracia y la *social accountability* porque, gracias a estos, se pueden exponer casos de corrupción así como denunciar y demandar soluciones a problemas de la comunidad. No obstante, el acceso a estos es muy variado, depende mucho del estrato socioeconómico al que se pertenece. De igual manera, la influencia que tiene cada uno de estos medios es muy diversa. De acuerdo con los datos del ENCUP 2008 se puede demostrar lo siguiente:

¹³⁷ Manuel Castells en entrevista a René Lefort, “El nuevo papel del ciudadano ante la revolución de Internet”, *Correo de Unesco*, Madrid, octubre de 1999 citado por Dênis Roberto de Moraes, “Comunicación virtual, activismo político y ciudadanía”, *Nodo 50*, 2008, núm. 2, en http://www.nodo50.org/IMG/pdf/DE_MORAES_Denis_Roberto.pdf

¹³⁸ Enrique Cuna Pérez y Laura Noemy Pérez Cristino, art. cit., p. 69.

Medio por el cual se entera de la política (%)	
Las noticias en la televisión	88,6
Periódicos	43,7
Noticias en la radio	50,6
Revistas	13,3
Anuncios de algún partido político	14,5
Declaraciones del Presidente de la República	25,1
Declaraciones de los diputados y senadores	12,2
Declaraciones de los funcionarios de gobierno	11,6
Programas sobre política	12,4
Conversaciones familiares	29,6
Conversación con amigos, vecinos, asambleas u otras personas	23,4
Internet	7,2

Elaboración propia con datos de ENCUP 2008

Como es claro, el medio de comunicación de mayor impacto son las noticias por la televisión. Es probable que muchas de las declaraciones de políticos así como programas políticos sean transmitidos por este medio de comunicación masiva. Aun así, la radio y los periódicos siguen siendo importantes ya que ocupan el segundo y tercer lugar como medio de difusión de la política. No obstante, México padece una concentración en los medios masivos, por lo que la difusión de ideas ajenas a los intereses de las corporaciones mediáticas es lenta.

Recientemente, el uso creciente del internet está abriendo camino a nuevas voces y opiniones. De acuerdo con datos del INEGI, el crecimiento de la población de internautas es de 17.8% anual, por lo que, en unos años pudiera ser un medio de comunicación igual de importante que la radio o el periódico. Si bien México no tiene la suficiente infraestructura para que todos sus habitantes tengan acceso a la información, este derecho está abriendo las puertas para mejorar la calidad de ciudadano. Por lo tanto, se puede concluir que los medios

No son la política, pero hoy en día no se puede hacer política sin la acción persuasiva de los sistemas de información colectivos. No son el aparato jurídico, pero hoy en día los medios se han convertido en los *tribunales electrónicos* que linchan o absuelven a las figuras públicas antes de que el Estado recurra a los procesos constitucionales de oficio. No son los partidos políticos pero producen el

mayor caudillismo electrónico que toda la capacidad proselitista directa que realizan las organizaciones políticas. No son la única fuerza de modelación social, pero ello nos orienta mentalmente para ver fundamentalmente hacia el Norte y no hacia el Sur del continente. [...] En pocas palabras, son como el oxígeno, no lo son todo, pero sin su presencia no puede existir la vida colectiva.¹³⁹

Los poderes de control en México

Una vez definidos los conceptos de poderes de control y explicada la situación de ciertos actores de control como son las organizaciones sociales y los medios de comunicación –sobre todo el internet-, es necesario analizar si estos poderes realmente existen en México y si pueden ser útiles en la consolidación democrática de nuestro país.

Para ello es necesario conocer un poco más de cerca la cultura política de los mexicanos. En la sociedad civil conviven también ciertas actitudes, creencias y normas –normalmente compartidas- por los miembros de una comunidad. De acuerdo con Gabriel Almond y Sydney Verba eso se llama cultura política, la cual ellos definen como “el conjunto de las orientaciones psicológicas de los miembros de una sociedad en relación con la política.”¹⁴⁰ La razón por la que es importante el análisis de la cultura política es para comprender qué tan dispuestos están los mexicanos para vigilar, denunciar y calificar a los políticos bajo su esquema compartido de valores, creencias y actitudes. No obstante, a diferencia del trabajo comparativo de *Civic culture* de 1963, en donde se plasma una ciudadanía mexicana carente de experiencia política pero confiada en su sistema político y su promesa de movilidad social, hoy en día los mexicanos han luchado por alcanzar una democracia. A pesar de que la transición a la democracia ha sido un proceso de más de 30 años –que para muchos académicos es sumamente lento-, ha transcurrido el tiempo suficiente para que cambie la cultura política de los mexicanos. En consecuencia, el uso de datos que midan la cultura política, resulta útil para el presente estudio.

¹³⁹ Javier Esteinou Madrid, “Hacia un nuevo pacto nacional de comunicación social”, *Global Media Journal. Ediciones Latinoamericana*, 2004, núm. 1, pp. 80-81.

¹⁴⁰ Gabriel Almond y Sidney Verba, *op. cit.*, pp. 11- *passim*.

Libertad de expresión

Para comenzar el análisis, es necesario tomar en cuenta el grado de libertad de expresión con que cuenta México, ya que tanto la *contrademocracia* como la *social accountability* se pueden desarrollar solamente en un ambiente pro democrático con libertades políticas.

Para considerar que hay suficiente libertad de expresión debe haber el mínimo uso de la fuerza del Estado contra la sociedad, así como un respeto a los periodistas y su trabajo minimizando las restricciones políticas, económicas o legales. De acuerdo con Freedom House, en un índice de 0 a 100, siendo 0 completamente libre y 100 completamente prohibido, México tiene un índice promedio entre el 2000 y 2007 de 43.5. Es una nación parcialmente libre, ya que para ser una nación con plena libertad de expresión debe poseer un índice menor a 30. México pasó de un índice alrededor de 55 puntos durante los años noventa, a 10 puntos menos iniciando el nuevo milenio. Incluso, en 2004 llegó a 36 puntos. No obstante, después de ese año la expresión se vio sumamente limitada, ya que el índice alcanzó los 48 puntos en 2007, haciendo mayor uso de las restricciones políticas que las legales o económicas.¹⁴¹ Por tanto, podemos concluir que, aunque la libertad de expresión no ha sido completamente satisfecha, en comparación con la época del PRI, sí ha habido un avance significativo.

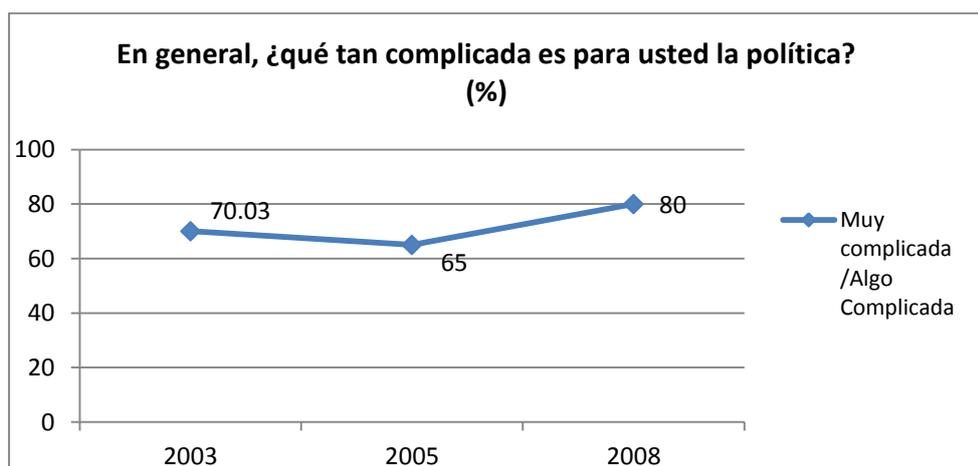
Vigilancia

Hay que recordar que este poder implica tanto prestar atención como realizar acciones que demuestren dicha vigilancia, la cual se manifiesta en muchas maneras como intervenciones en la prensa, asociaciones, sindicatos, peticiones y huelgas así como la observación constante hacia los políticos. Por consiguiente, para entender la disposición de

¹⁴¹ Freedom House, "Freedom of the Press: Historical Data, Scores and Status" (1980- 2008), 3 de diciembre de 2009, en <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=274>

los mexicanos a vigilar su clase política se utilizaron diversas preguntas realizadas por la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2003, 2005 y 2008, así como el Índice de Participación Ciudadana 2005.

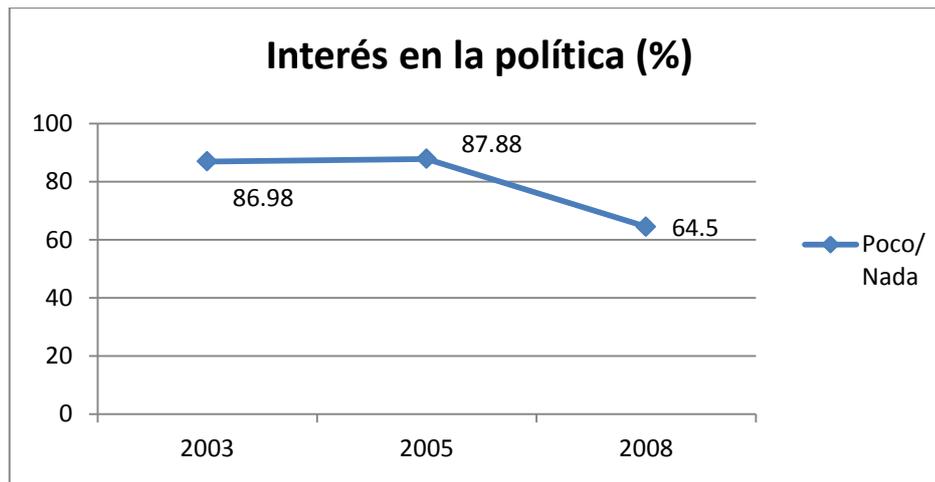
Para poder analizar la capacidad del mexicano de vigilar a su clase política, la pregunta “¿qué tan complicada es para usted la política?” es de gran utilidad porque ayuda a identificar qué tan accesible es la política para el ciudadano. De acuerdo con Fernanda Somuano, si la percepción de la política no es demasiado complicada, entonces puede ser un factor que motive a la participación política¹⁴². De igual manera, si la política es considerada como poco o nada complicada es probable que la gente analice con mayor facilidad la información que tenga.



Fuente: Elaboración propia con los datos de la ENCUP 2003,2005, 2008.

Sin embargo, es posible apreciar que para la mayoría de los mexicanos la política es difícil de entender. En los tres años, en promedio, casi el 72% de los mexicanos consideran a la política algo o muy complicada, por lo que, con esta pregunta, se puede inferir que los mexicanos no están tan preparados para analizar a sus políticos. Ahora, para confirmar o no si los mexicanos están capacitados en vigilar a su clase política, es necesario conocer su interés por este tema.

¹⁴² Fernanda Somuano, “Más allá del voto: Modos de participación política no electoral en México”, *Foro Internacional*, 45 (2005), p. 70.



Fuente: Elaboración propia con los datos de la ENCUP 2003,2005, 2008¹⁴³.

En esta nueva gráfica se corrobora que los mexicanos no están tan inclinados a vigilar a los políticos porque su interés en la política es bajo y la ven como algo complicado. No obstante, este poder de vigilancia pudiera estar presente de otra forma, en las asociaciones. Como diría Alexis de Tocqueville, cuando los hombres tienen una idea y la quieren propagar por el mundo “se buscan con insistencia y así se encuentran y se unen. Desde entonces ya no son hombres aislados, sino un poder que se ve de lejos, cuyas acciones sirven de ejemplo, un poder que habla y es escuchado”¹⁴⁴. Por lo tanto, las asociaciones pueden ser una plataforma para evaluar a los políticos, porque vuelve visibles y poderosos a individuos que de manera aislada no estarían interesados en actuar por consideren a la política poco atractiva.

De acuerdo con el estudio de la Red Interamericana para la Democracia, la participación ciudadana es la actividad de los ciudadanos con respecto a aquellos asuntos de interés público de la cual surge con gran fuerza el fenómeno de las asociaciones civiles así como su nuevo papel en la sociedad. Es pertinente usar el Índice de Participación Ciudadana. En el estudio de 2005, México es el segundo más alto de la región con un valor

¹⁴³ Los datos de 2008 son menores porque, a diferencia de la encuesta de 2003 y 2005, la opción Algo aparece en la encuesta, lo que le restaría a la opción Poco en las encuestas anteriores. Sin embargo, se dejan los datos porque no dejan de ser relevantes para el presente estudio.

¹⁴⁴ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, FCE, 2005, p. 475.

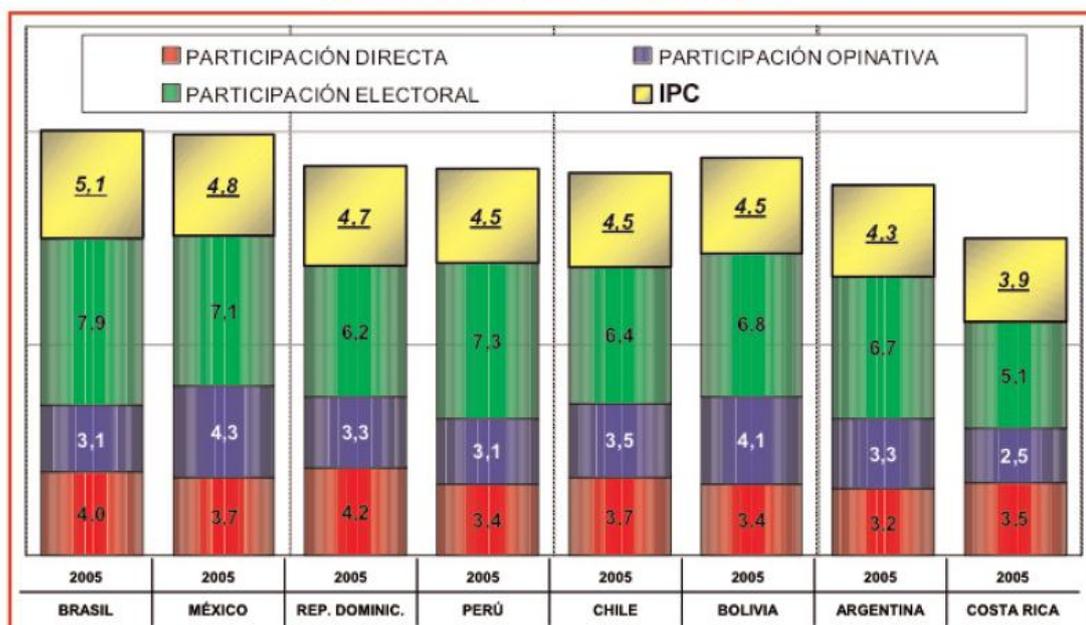
de 4.8 sobre 10, sólo superado por Brasil que tiene 5.1¹⁴⁵. De igual forma, si se desglosa, en los tipos de participación (directa, opinativa y electoral¹⁴⁶), México tiene una participación ciudadana muy alta en comparación con los países estudiados. El 8.6% de los mexicanos declaran participar en movimientos o en partidos políticos, cifra superior a los demás países latinoamericanos. De igual manera, la adhesión a ONG dedicadas a la defensa de los valores cívicos y los derechos humanos (7.4%) y las actividades culturales (11%) despiertan el interés de algunos ciudadanos. Con respecto a la participación opinativa, 27.7% de la población declaró haber enviado artículos o cartas a medios de comunicación para expresar alguna opinión o inconformidad. Finalmente, con respecto a la participación electoral, en 2005 el 85.3% de la población tenía la intención de ir a las urnas el siguiente año; aunque sabemos que solamente 57.52% de los ciudadanos lo hizo¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Red interamericana para la democracia, http://www.redinter.org/UserFiles/File/ipc/Informe7_Mex.pdf, visitado el 1 de junio de 2010.

¹⁴⁶ La participación directa es aquella en donde los participantes son protagonistas del destino de la comunidad o de un proyecto colectivo. Los ámbitos de esta forma de participación pudieran ser: partidos y movimientos políticos, ONG dedicadas a temas de incidencia colectiva, actividades en torno a organizaciones religiosas, organizaciones comunales o barriales, club u organización deportiva, organizaciones de beneficencia o redes solidarias, sindicatos, cooperativas o colegios profesionales, asociaciones vinculadas a la educación de los hijos, asociaciones estudiantiles, organizaciones artísticas, actividades vinculadas al control, gestión de gobierno, manifestaciones. En la segunda instancia de participación, es a través del reclamo y la opinión; aunque no necesariamente implica una lógica asociativa. Las acciones para este tipo de participación sería enviar cartas o artículos a medios de comunicación con el fin de dar su opinión o reclamo sobre cierto tema, contactar a alguien de la televisión o radio, votar por artistas en programas de reality shows, participar en encuestas o consultas ciudadanas, o informarse y contactar al gobierno visitando los sitios web o enviando correos electrónicos. Finalmente, está la clásica participación en los procesos electorales. Red interamericana para la democracia, http://www.redinter.org/UserFiles/File/ipc/Informe7_Mex.pdf, visitado el 1 de junio de 2010.

¹⁴⁷ *Ídem*.

**ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
SEGÚN TIPO DE PARTICIPACION-MEDICION 2005**



*El puntaje del IPC responde a una escala entre 1 (mínimo) y 10 (máximo)

Fuente: Red Interamericana de la Democracia, http://www.redinter.org/UserFiles/File/ipc/Informe7_Mex.pdf

Si bien, para la Red Interamericana de la Democracia, los mexicanos se asocian más que otros países, es importante conocer a qué clase de organizaciones acuden. De acuerdo con la ENCUP 2008, las asociaciones en las que más participan son la asociación de padres de familia, las agrupaciones religiosas y los sindicatos. A primera vista, estas asociaciones no tienen objetivos políticos inmediatos pero, históricamente se ha demostrado que pueden tener cierta injerencia en la política nacional. Con respecto al resto de las organizaciones, la participación en grupos sociales o de voluntariado, como organizaciones protectoras del medio ambiente, asociaciones profesionales o promotoras de los derechos humanos, pueden estimular a los ciudadanos a involucrarse políticamente, ya que la experiencia de participar en la toma de decisiones de dichas organizaciones desarrolla habilidades útiles en el ámbito político¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Fernanda Somuano, art. cit., p. 71.

Pertenencia a una organización (%)	
Sindicato	10,2
Asociación de padres de familia de la escuela	19,1
Agrupación religiosa	11,4
Organización de vecinos, colonos, condóminos	8,8
Partido político	6,9
Organización de ciudadanos	6,3
Agrupación de ayuda social	4,5
Agrupación política	4,2
Cooperativa	3,6
Agrupación agrícola	3,6
Asamblea de miembros de cajas de ahorro popular o mutualistas	3,6
Organización de arte y cultura	3
Agrupación profesional (Barra de abogados, Colegio de médico, ...)	2,5
Instituto de beneficencia	2,3
Organización de pensionados y jubilados	1,7

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2008

Por lo tanto, gracias a los datos analizados se puede confirmar la tesis de Crespo de que “ese ciudadano [mexicano] promedio no está esencialmente interesado en la política ni éste constituye uno de sus intereses primordiales; por lo tanto, no dispone de un elevado nivel de información política y su participación se limita al voto”¹⁴⁹. Empero, si bien los mexicanos, de manera aislada, no comprenden lo suficiente a la política como para vigilarla, el asociarse con otros individuos con fines o no políticos sirve como plataforma para entender la política y, eventualmente, vigilar a la clase política. En consecuencia, si se ampliara esta participación, la democracia mexicana lograría consolidarse.

Denuncia

El objetivo de este poder de control es exponer un abuso de poder o un problema de la comunidad con el fin de sancionar al político responsable, por medio del daño de reputación. Por lo tanto, para que la gente pueda denunciar es necesario que contemple

¹⁴⁹ José Antonio Crespo, *Cultura política y consolidación democrática (1997- 2006)*, México, CIDE, 2007, (número 191), p. 1.

cierto repertorio de acciones políticas. Es por ello que en este apartado se seleccionó la pregunta de la ENCUP 2008: ¿Qué tanto cree que sirva para ayudar algún problema de la comunidad?

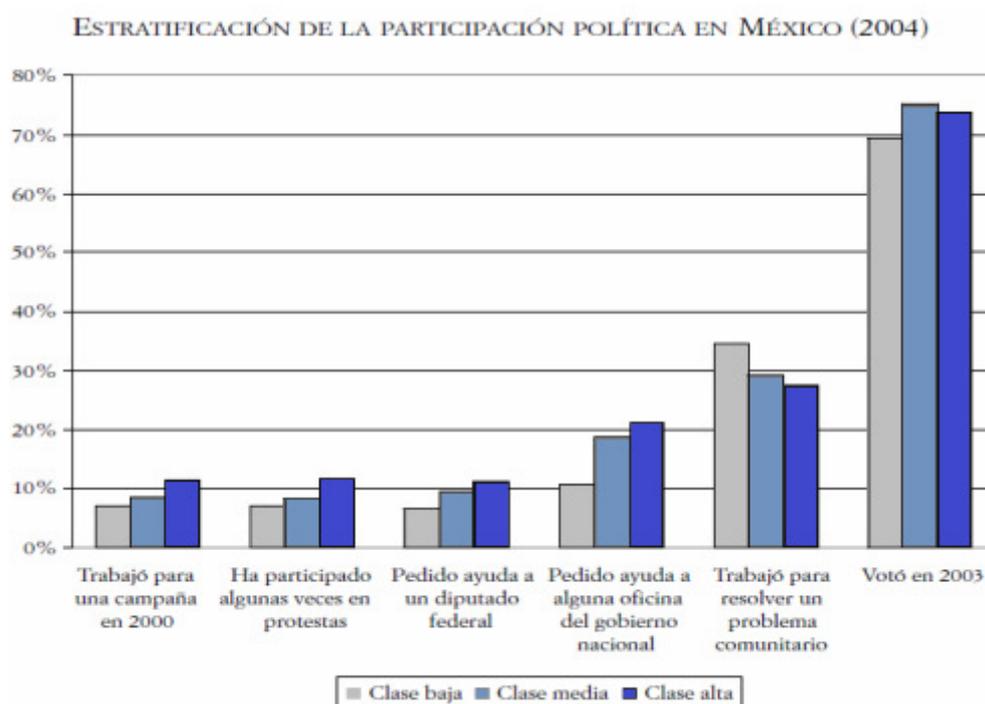
¿Qué tanto cree que sirva para ayudar algún problema de la comunidad? (%)					
	<i>Mucho</i>	<i>Algo</i>	<i>Poco</i>	<i>Nada</i>	<i>NS/NR</i>
Toma de decisiones de su comunidad	29,6	33,2	36,2	0,8	0,3
Pedir apoyo a alguna organización civil	25,1	30,4	31	13,5	0
Manifestaciones de protesta, como marchas o plantones, en este sexenio	25,1	32,2	29,1	12,7	0,9
Unirse con otras personas afectadas	24,8	37,3	30,3	7,1	0,5
Resolver problemas de su comunidad	23,2	34,9	38,5	3,3	0
Realizar huelgas de hambre	17	29,2	51,7	2,1	0
Asistir a manifestaciones	16,9	29,6	34,9	18,4	0,3
Formar comisiones vecinales	15,8	36,3	39,7	8,3	0
Solicitar apoyo a algún partido político	14,8	28,8	40,8	15,5	0
Juntar firmas con los vecinos	14,1	44,1	31,4	10,2	0,2
Pedir ayuda a Diputados o Senadores	14	23,9	44,6	17,4	0,1
Llamar a un programa de radio o televisión	14	41,4	31,2	10,8	2,5
Escribirle al Presidente de la República, al Gobernador o al Presidente Municipal	13,5	29,6	37,2	19,5	0,3
Quejarse ante las autoridades	12,6	32,2	34,2	20,9	0,1
Colocar mantas, carteles o fotografías	11,6	31,5	44,8	10,5	1,6
Utilizar un distintivo para manifestarse de forma pacífica (como listones de colores)	11,6	27,8	55,9	4,5	0,2
Firmar Cartas/ Juntar firmas	9,7	31,9	40,5	17,9	0
Publicar cartas en los periódicos	9,3	34,4	17	39,3	0
Mandar circulares o manifiestos	5,6	18	76,5	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2008.

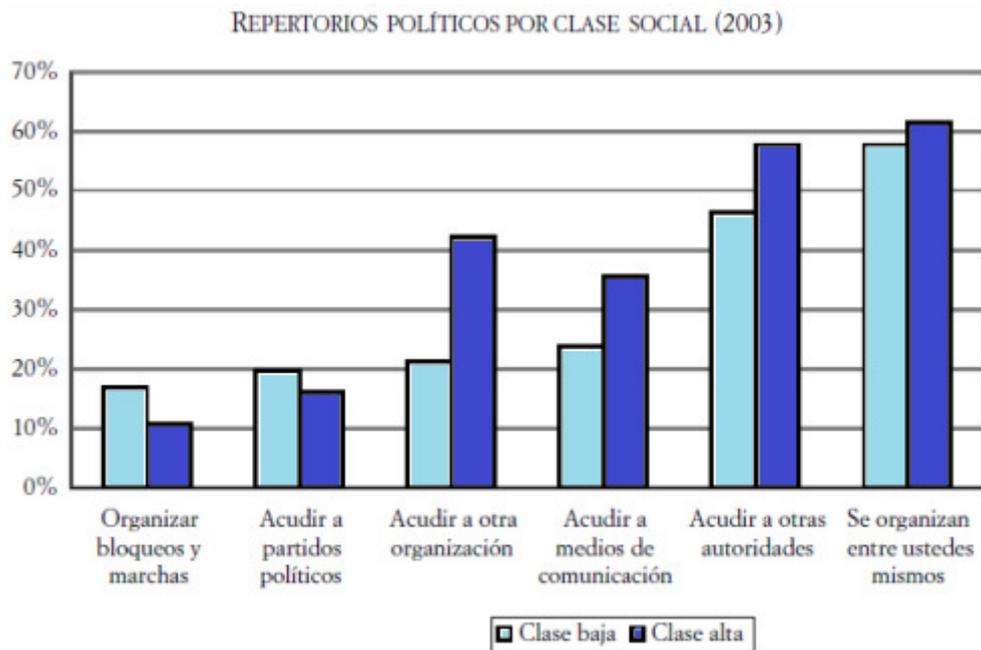
En esta extensa tablase puede apreciar que, en concordancia con el apartado anterior, los mexicanos creen que es más efectivo participar en política a través de la asociación. Las acciones con mayor popularidad (toma de decisiones de su comunidad, manifestaciones de protesta, unirse con otras personas afectadas y resolver problemas de su comunidad) se requiere la participación de una comunidad principalmente, ya sea dentro de una asociación formal o no. Otro dato interesante que nos muestra la tabla es que no es tan popular entre los mexicanos pedir ayuda a las autoridades o a políticos, ya que menos de 15% de los encuestados consideran esta opción como muy buena. Esta es una manera de

demostrar la desconfianza que tienen los mexicanos hacia el Estado. En cambio, pedir ayuda a una organización civil ocupa el segundo lugar en las preferencias, lo que demuestra una mayor confianza hacia estas organizaciones que al gobierno. Finalmente, acciones individuales como publicar cartas en los periódicos o mandar circulares o manifiestos son las menos populares, probablemente porque el mexicano promedio no está interesado en resolver problemas políticos de manera no electoral.

Aun así, esta participación política no electoral también está influenciada por el estrato socioeconómico al que se pertenece. Utilizando datos de Claudio Holzner, se puede ver claramente esta situación



Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), México 2004.



Fuente: Claudio Holzner, “Voz y voto: participación política y calidad de la democracia en México”, *América Latina hoy*, 2007, núm. 45

Como se puede apreciar en las gráficas anteriores, independientemente de la clase social a la que se pertenezca, la gente trata de resolver directamente el problema que aqueja a su comunidad. Sin embargo, el grado de repertorio que tienen las personas está muy relacionado con el estrato social en que viven.¹⁵⁰ Mientras los pobres declaran, en mayor proporción, que han trabajado para resolver problemas comunitarios; la gente con mayores ingresos consideraran en mayor proporción denunciar algún problema a través de los medios de comunicación, alguna organización u otras autoridades relacionadas¹⁵¹.

Una posible explicación a esta situación es que los ciudadanos con mayores ingresos son más escuchados por los medios y/o las autoridades pertinentes por tener mayor conocimiento de sus derechos y las formas en ser escuchados. Al parecer cada vez se hacen más complejos los problemas públicos, por lo que es necesario contar con más recursos y

¹⁵⁰ Claudio Holzner, “Voz y voto: participación política y calidad de la democracia en México”, *América Latina hoy*, 2007, núm. 45 p. 76.

¹⁵¹ Clase alta: ingresos superiores a \$ 10 000 pesos mensuales, clase media: entre \$3200 y \$10 000 pesos y clase baja: menos de \$3200 pesos. *Ibid*, p. 78.

habilidades para influir en la toma de decisiones; es decir, gente con mayor dinero y educación es más probable que participe en política de muchas más formas, ya que sabrá de qué manera incidir en ella, qué instrumentos legales cuenta como ciudadano así como hacer un llamado a los medios de comunicación para exponer su queja¹⁵². De la misma manera, otra posible razón por la que la gente con bajos ingresos son quienes más trabajan para resolver un problema de su comunidad, probablemente, es porque son ellos mismos quienes dan la mano de obra para solucionarlo, como construir una calle o pertenecer a alguna asociación vecinal de vigilancia.

Otra respuesta fue propuesta por Wayne Cornelius y Philip Martin, la cual dice que no es que los pobres estén al margen de la política, sino que ya no hay canales estatales que los oigan¹⁵³. El corporativismo a quien más “beneficiaba” era a las clases bajas, no tanto a las medias y altas; entonces la participación política de los pobres era mayor. Como consecuencia, las reformas democráticas han liberado a muchos sectores del clientelismo y corporativismo, por lo que las personas de bajos ingresos ya no tienen muchas vías para que sus voces sean escuchadas.¹⁵⁴

Se puede decir que los mexicanos están preparados para denunciar actos de corrupción y abuso de poder ya que tienen un amplio repertorio. Sin embargo, al ver mucho más de cerca estas acciones de denuncia, es claro que la clase socioeconómica influye mucho en la forma en que los mexicanos participan en la política. En consecuencia, la desigualdad es un factor que pudiera retrasar el desarrollo de este poder de denuncia en los mexicanos.

¹⁵² Fernanda Somuano, art. cit., p. 83.

¹⁵³ Wayne A. Cornelius y Philip L. Martin, “The Uncertain Connection: Free Trade and Rural Mexican Migration to the United States”, *International Migration Review*, 1993, núm. 27, *passim*.

¹⁵⁴ Fernanda Somuano, art. cit., p. 82, María Aidé Hernández, “La democracia mexicana, presa de una cultura política con rasgos autoritarios”, *Revista Mexicana de Sociología*, 70 (2008), pp. 265- 269, 285- *passim*.

Calificación

En este apartado es necesario identificar si los mexicanos son capaces de hacer una evaluación documentada sobre algún político o política pública. Es por ello que se usaron varias preguntas sobre el funcionamiento del sistema político mexicano para conocer la cantidad de información que posee el ciudadano mexicano, para calificar a sus representantes. Posteriormente, se utilizaron datos del IFAI sobre la ocupación del solicitante con el objetivo de identificar cuál es el perfil de la gente interesada en conocer y calificar al Estado. Finalmente, para conocer la calificación que se tienen de los políticos y la democracia, se usó la pregunta de cuánta confianza tiene en determinada institución o político así como el nivel de satisfacción con la democracia.

¿Sabe usted cuánto tiempo duran los diputados federales en su cargo? (%)

	2005	2008
Respuesta correcta	40,19	35,4
Respuesta incorrecta	49,8	64,6

¿Usted sabe a qué partido pertenece el Gobernador del Estado? (%)

	2005	2008
Respuesta correcta	69	78
Respuesta incorrecta	31	22

Fuente: Elaboración propia de tablas haciendo uso de la ENCUP 2005 y 2008.

No se pueden hacer generalizaciones con sólo dos preguntas, pero sí son de utilidad para conocer qué tan calificado es el ciudadano mexicano promedio. Con la primera pregunta se infiere que los mexicanos desconocen el funcionamiento del sistema político nacional. A pesar de que hay elecciones cada tres años, y muchos de ellos han acudido a las urnas para dejar su voto, no saben que los diputados federales duran 3 años en su puesto. Con respecto a la segunda pregunta, los mexicanos conocen, en mayor número, a qué partido pertenece su gobernador. Es mucho más fácil identificar al candidato para el ejecutivo estatal con el partido al que pertenece, que los múltiples candidatos a diputados que hay en los diversos distritos. Además, gracias al exceso de propaganda que han tenido los políticos en los últimos años, la gente puede reconocer a qué partido pertenece la clase dirigente de cada estado. No obstante, el identificar a la clase política no significa que una persona este capacitada para calificar la actuación de algún político.

Número de solicitudes de información según la ocupación reportada por el solicitante. Cifras de 1 de enero al 31 de diciembre de 2010		
	Núm.	%
Ámbito empresarial	15409	12.61
Ámbito académico	28247	23.12
Ámbito gubernamental	9929	8.12
Medios de comunicación	6620	5.42
No especificado	32108	26.28
Asociaciones Civiles*	5513	4.51
Amas de casa	3815	3.12
Otras categorías no incluidas anteriormente	4722	3.86
Partidos Políticos	64	0.05
No reportó**	15707	12.86
TOTAL	122134	100

*Usando la clasificación de A. Olvera –mencionada previamente- se juntaron las cifras de asociaciones civiles, asociaciones de colonos, instituciones de asistencia privada, ONGs nacionales e internacionales, y sindicatos.

**Se reportaron estas solicitudes dentro de la categorías de “Otros”.

Elaboración propia con datos del 8° Informe de labores del IFAI.

Con esta tabla sobre el perfil del solicitante en 2010, es claro que quienes están más interesados en obtener información para calificar al Estado son los académicos, los empresarios y los periodistas; personas que por lo general cuentan con una preparación a nivel superior.¹⁵⁵ Por lo tanto, es importante conocer el nivel educativo del solicitante

Nivel educativo reportado por los solicitantes Cifras de 1 de enero al 31 de diciembre de 2010		
Nivel educativo	Total	%
Sin instrucción formal	1069	1.2
Primaria Incompleta	2248	2.5
Primaria terminada	1805	2.0
Secundaria	4178	4.6
Bachillerato	11664	12.9
Técnico Superior	1556	1.7
Licenciatura	46617	51.6
Posgrado	20082	22.2
Otro	1056	1.2
TOTAL	90275	100

Fuente: 8° Informe de Labores del IFAI al H. Congreso de la Unión 2010

¹⁵⁵ Si bien en tercer lugar están quienes trabajan en el gobierno, normalmente esa información no se utiliza para criticar al gobierno; más bien, para acelerar la comunicación entre las distintas dependencias.

Con esta tabla se confirma la idea de que los más interesados en calificar al Estado son las personas que cuentan con una licenciatura o un posgrado (ambas cifras suman el 73.8% de los solicitantes), y que estén relacionados con el ámbito académico o empresarial.

A la hora de calificar al Estado o a la democracia, no siempre se cuenta con la información idónea; sin embargo, dentro de sus posibilidades y capacidades, los mexicanos las evalúan todos los días. Una forma de conocer esta calificación es usando la pregunta ¿Qué tanta confianza le inspira...?

¿Qué tanta confianza le inspira...? (%)		
	<i>Mucha/ Algo</i>	<i>Poco/ Nada</i>
La iglesia	71,9	26,6
El ejército	66,4	29,9
IFE	66,1	31,4
Los maestros	63,2	34,4
CNDH	56,7	35,8
El Gobernador (o Jefe de Gobierno)	56,4	40,4
El Presidente de la República	54,4	43,2
SCJN	51,2	38,5
Los medios de comunicación	49,7	45,4
Presidente Municipal (o Jefe Delegacional)	41,6	56,2
Los movimientos vecinales	36,8	51,6
La cámara de senadores	35	55,5
La cámara de diputados	35	55,9
Los empresarios	32,6	58,3
Los jueces y los juzgados	32	58
Los sindicatos	27,2	60,6
La policía	25,6	72,6
Los partidos políticos	23,4	71,4

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2008.

En la tabla se aprecia que en las preferencias de las personas, las instituciones no políticas como la iglesia, el ejército o los maestros ocupan los primeros lugares en su nivel de confianza. Con esto se prueba que la gente desconfía, a grandes rasgos, de la política y sus miembros. Otro dato interesante es que las instituciones políticas en que más confía la gente son precisamente organismos autónomos encargados de velar por la democracia y los

derechos humanos ante una posible agresión e intervención del Estado. Posteriormente, la tabla muestra que los mexicanos confían más en el poder Ejecutivo – en sus distintos niveles- que en los legisladores. Probablemente esto se deba a que la gente puede evaluar con mucha más facilidad el desempeño de los gobernadores, presidentes municipales o el presidente de la República, que las leyes aprobadas por los Senadores y Diputados. Además, probablemente por algún interés electoral, muchos gobernantes escuchan ciertas demandas políticas y las realicen. Finalmente, las instituciones en que más desconfía la gente son los sindicatos, la policía y los partidos políticos. La primera se pudiera deber a la imagen negativa que se tiene del corporativismo mexicano, la segunda por la creciente ola de violencia así como los múltiples actos de corrupción que muchos policías cometen a diario, y la tercera por la poca madurez que tienen los partidos políticos para llegar a acuerdos entre sí, así como las campañas negativas que abundan en los medios de comunicación.

Después de haber analizado la confianza que le tiene la gente a varios actores importantes de la política, es necesario conocer el nivel de satisfacción con la democracia que hay en México. Con la siguiente gráfica, se puede conocer cuánta gente califica positivamente a la democracia mexicana.



En promedio –de 1996 a 2010- la satisfacción con la democracia nacional es de 26%; mientras que en América Latina es de 35%. Esto se pudiera deber a que la transición a la democracia en México fue sumamente lenta, por lo que en el imaginario de la gente no está tan presente. Otro dato que llama la atención es que los picos de la tabla se encuentran en las elecciones presidenciales e intermedias, lo que lleva a pensar que los mexicanos creen que la democracia está presente precisamente cuando hay elecciones aunque la democracia no termina con el voto. De igual forma, los picos más altos son en las elecciones más importantes para la democracia: en 1997 el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, en 2000 ocurrió la alternancia en la presidencia y en 2006 ocurrieron las elecciones más controvertidas- y cuestionadas- en la corta vida democrática mexicana. Finalmente, se puede ver que en el resto de los años hay una gran insatisfacción con la democracia; probablemente porque en cada elección se esperaban los grandes cambios y con el trascurso del tiempo, muchas promesas de campaña no son cumplidas¹⁵⁶.

Por lo tanto, los mexicanos califican de manera un tanto negativa a su clase política así como la forma de gobierno alcanzada después de muchos años de transición; es decir, México sufre un grave *desencanto democrático*. Las evaluaciones no cuentan con la suficiente información como para ser objetivas, pero, al tener un bajo desempeño, los políticos profundizan este desencanto. En consecuencia, en palabras de José Antonio Crespo, México tiene una tarea muy grande y seria, que es la siguiente:

¹⁵⁶ El problema es que la dimensión electoral ha creado cierta tolerancia hacia la desigualdad social. Las promesas de los políticos en campaña suelen ser escenarios futuros de mayor bienestar, por lo que se genera la ilusión de que la desigualdad pudiera modificarse si se favorece con el voto a una u otra oferta¹⁵⁶. No obstante, los políticos necesitan que esta desigualdad se mantenga para que ellos puedan seguir prometiendo cosas, lo que garantizaría ciertos votos, elección tras elección. En otras palabras, la democracia mexicana mantiene el clientelismo político con todos los partidos, por lo que si se continúan las prácticas clientelares, muchos servicios y derechos estarían “garantizados” a un sector de la población, creando ciudadanos de primera y segunda clase. Carlos Díaz, “Instituciones, democracia y desigualdad social: aproximaciones al caso mexicano”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 51 (2009), pp. 112-113; Jonathan Fox, “The difficult transition from clientelism to citizenship. Lessons from Mexico”, *World Politics*, 1994, núm. 46, p. 153; Malik Tahar Chaouch y Daniel Carrasco Briguega, “Cambio político y consolidación democrática en México. Los límites del modelo de las transiciones a la democracia”, *Desafío*, 2008, núm. 19, p. 195.

Una democracia recién instaurada enfrenta el reto de romper lo que puede constituirse como un círculo vicioso entre la cultura política y las instituciones, pues hay una relación circular entre esos elementos. [...] Pero eso no ocurre automáticamente, sino en la medida en que dichas instituciones arrojen resultados positivos en el sentido de proteger o conciliar en efecto el interés ciudadano frente al particular de quienes ejercen el poder político. Mientras eso no suceda, la cultura democrática difícilmente puede surgir, al menos no como una convicción firme.¹⁵⁷

Consideraciones finales

Es claro que los mexicanos sienten un gran *desencanto democrático* así como poco interés en la política, por lo que se demuestra el grado de desconfianza que hay en la clase política –desconfianza esencial para que se desarrolle la contrademocracia o la social accountability-. Por lo tanto, se encuentra en México la primera condición para considerar la existencia de la contrademocracia y la social accountability. No obstante, a pesar de esta desconfianza, el desarrollo de estos poderes de control es bajo y desigual. Para empezar, la gran mayoría de los mexicanos considera a la política como algo sumamente complicado, lo que los convierte en posibles ciudadanos pasivos, además de ser cooptados por el clientelismo –debido a su necesidad económica así como su ignorancia y desinterés-. Pero, el organizarse con otras personas, independientemente de la clase de asociación, genera cierta participación política.¹⁵⁸

Otro punto importante es que la desigualdad también afecta al desarrollo de estos poderes de control. La cantidad de información que pueda poseer así como los recursos disponibles para solucionar un problema de la comunidad varía en función del estrato socioeconómico al que se pertenece; entre más dinero posea una persona, mayor gama de acciones y recursos podrá tener. Es decir, una persona con pocos recursos suele desconocer que tiene el derecho al acceso a la información pública, para vigilar, denunciar o calificar a

¹⁵⁷ José Antonio Crespo, *Cultura política y consolidación democrática (1997-2006)*, México, CIDE, 2007, SDTEP 191, p. 3.

¹⁵⁸ Fernanda Somuano, art. cit., pp. 72, *passim*.

los gobernantes. De igual manera, no poseen los suficientes recursos para llamar a los medios de comunicación y afectar la reputación de algún político con exponer su denuncia. Por lo tanto, se puede considerar que los mexicanos tienen diferentes grados de poder de control. Además, como se ha venido reiterando, esta desigualdad pudiera afectar el curso de la democracia, así como aparecer en el futuro –probablemente lejano- el regreso de algún posible autoritarismo.

Finalmente, el desencanto democrático se puede apreciar mejor al ver qué tanta confianza tienen en los políticos y sus instituciones, así como la satisfacción con la democracia. En cada elección la gente cree en la democracia, porque imaginan que tienen la oportunidad de elegir a alguien que solucione sus problemas. No obstante, pasadas las elecciones, las promesas de campaña no son cumplidas y la sociedad siente un desencanto con la política.¹⁵⁹ Por consiguiente, se puede concluir que los poderes de control en México existen pero de manera precaria y deficiente, por lo que es necesario un cambio en la cultura política para que la gente exija más de sus dirigentes, y esta forma de rendición de cuentas se consolide.

Como se mencionó anteriormente, “la democracia mexicana es presa de una cultura política con rasgos autoritarios”: bajo conocimiento e interés por la política, poca confianza interpersonal y en las instituciones, discriminación a ciertos sectores así como la percepción de poca competencia electoral.¹⁶⁰ Todas estas deficiencias, del lado de la cultura política, se pudieran corregir si se logra incrementar la cantidad de información que poseen los mexicanos sobre política. Según Giovanni Sartori, cuando hay ciudadanos informados, su papel será activo, emitirán su voto con las posiciones ideológicas de los partidos políticos y poseerán más instrumentos para exigir a los políticos que cumplan con sus promesas de campaña. En cambio, si los ciudadanos están desinformados, su papel será pasivo, su voto

¹⁵⁹ Carlos Díaz, art. cit., *passim*.

¹⁶⁰ María Aidé Hernández, “La democracia mexicana, presa de una cultura política con rasgos autoritarios”, *Revista Mexicana de Sociología*, 70 (2008).

será emitido con base a sus sentimientos y todo ello los pone en una situación de fácil manipulación de los medios de comunicación y de los políticos.¹⁶¹ De igual manera, los ciudadanos pasivos y desinformados pueden estar a la merced de prácticas clientelares, que afectan la igualdad de todos los ciudadanos¹⁶².

Por lo tanto, ese cambio en la cultura política no es fácil y tampoco va a ocurrir de manera inmediata. En este punto es necesaria la participación de instituciones, sobre todo de aquellas que consoliden la rendición de cuentas en nuestro país. En palabras de Ackerman “mientras la democracia hace referencia al gobierno regido por el pueblo, la rendición de cuentas implica un gobierno responsable”¹⁶³ y eso es indispensable para nuestro sistema político.

Hoy en día, los políticos y servidores públicos mexicanos no tienen la cultura de la transparencia, acceso a la información y suelen obstaculizar algunos intentos para cambiar las instituciones en que trabajan¹⁶⁴. Por ello, para consolidar la democracia en una nación en donde el autoritarismo estuvo instalado en el poder por mucho tiempo, se han desarrollado nuevos mecanismos que se alejan un poco del concepto clásico de pesos y contrapesos entre los poderes de la Unión. Se busca crear y fortalecer instituciones independientes de los poderes tradicionales del Estado y poder cambiar la mentalidad de los políticos y funcionarios públicos a favor de la rendición de cuentas¹⁶⁵. En consecuencia, en el capítulo siguiente, se hablará de estas instituciones y los cambios que requieren para fortalecer, en última instancia, a la democracia mexicana

¹⁶¹ Giovanni Sartori, “Opinión pública”, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p.170

¹⁶² María Aidé Hernández, art. Cit., *passim*.

¹⁶³ John M. Ackerman, *Organismos Autónomos y Democracia: El caso de México*, México D.F., UNAM-IIJ – Siglo XX Editores, 2007, p. 17.

¹⁶⁴ María Marván, *Intencional, no casualidad, la falta de transparencia en México*, México D.F., IFAI, 24 de agosto de 2011 (IFAI/101/11)

¹⁶⁵ J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo flores, Andrés Allamand Zavala, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003, p.237

CAPÍTULO 3: La Contrademocracia, Social Accountability y los Organismos Autónomos en México

La administración del Estado, en ciertas ocasiones, desencadena irregularidades en su manejo. Por ello es necesario que tanto los políticos como las instituciones estatales sean vigilados y a su vez, estos actores deben rendir cuentas de sus acciones. En otras palabras, “un gobierno que rinde cuentas requiere tanto estructuras apropiadas como caminos para que los civiles ejerzan presión.”¹⁶⁶ En el caso de los regímenes presidencialistas, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se evalúan mutuamente de manera constante. En las democracias modernas, se han creado instituciones como las auditorías públicas, fiscalías, *ombudsmen*, bancos centrales autónomos, entre otras; para evitar, prevenir y/o corregir los abusos de poder. No obstante, ninguna de ellas es perfecta, por lo que es necesario que la sociedad civil participe tanto en la supervisión de los gobiernos como el de estas instituciones de vigilancia.

Como se ha mencionado, la rendición de cuentas se divide en vertical y horizontal: mientras que la primera puede expresarse en las elecciones; la segunda, en aquellas instituciones dentro del Estado que permitan la inspección de los distintos órganos de gobierno. El problema de los países latinoamericanos, es que el proceso democrático no ha podido consolidar estos tipos de rendición de cuentas¹⁶⁷. Es por ello que el presente capítulo tiene como objetivo el analizar ciertas instituciones que desempeñan el papel de rendición de cuentas horizontal. De igual manera, se analiza la relación que tienen los organismos autónomos estudiados con la sociedad a partir de los conceptos de contrademocracia o *social accountability*.

¹⁶⁶ Susan Rose-Ackerman, “Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias”, *Perfiles latinoamericanos*, 2005, núm. 26, p. 25.

¹⁶⁷ Jorge Manjarrez Rivera, “Fortalecimiento institucional de la rendición de cuentas y la fiscalización superior en México” en José Luis Calva (coord.), *Finanzas públicas para el desarrollo*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura – UNAM, 2007, p. 253.

Para ambas propuestas teóricas, las instituciones que facilitan la rendición de cuentas son de suma importancia. Tanto la contrademocracia como la *social accountability* buscan una vigilancia, denuncia y calificación de los ciudadanos hacia los políticos con el propósito de exigirles cuentas de sus actos. Asimismo, toda esta vigilancia ciudadana requiere de instituciones que atiendan sus quejas, como lo serían las agencias de auditorías, los ombudsmen, o las instituciones de transparencia. Los ciudadanos servirían como “alarma de fuego” para activar otros mecanismos de sanción o la rendición de cuentas horizontales.

Aunque la contrademocracia y la *social accountability* tienen muchos actores y acciones similares, sus objetivos últimos son distintos. Para Rosanvallon, si bien es importante que las instituciones democráticas se fortalezcan, siempre debe existir una ciudadanía que vigile a todo funcionario. En cambio para Peruzzotti y Smulovitz, quienes basan su modelo en la participación ciudadana en una democracia delegativa, consideran que el fin último de esta participación ciudadana es fortalecer las instituciones democráticas. Por tanto, una vez alcanzado dicho propósito, todos los ciudadanos pueden descansar y confiar en los mecanismos institucionales. El punto común entre Rosanvallon, Peruzzotti y Smulovitz es que consideran que deben existir organismos autónomos para facilitar la participación ciudadana así como la rendición de cuentas. No obstante, los fines no son los mismos.

La rendición de cuentas también se relaciona con diversos los organismos independientes. Gracias a la participación de dichas instituciones intermedias, se refuerza la cadena de rendición de cuentas entre el Estado y los ciudadanos¹⁶⁸. No obstante, también estas instituciones necesitan ser vigiladas por la sociedad. Si bien ayudan a controlar a los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y todas sus dependencias, éstas necesitan ser observadas y juzgadas a su vez por la ciudadanía ya que en quien recae la soberanía nacional en última instancia es en ellos, no en los organismos autónomos o de las

¹⁶⁸ John Ackerman, *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: diseño, desempeño y sociedad civil*, México, CIESAS- Universidad Veracruzana, 2007, p. 14.

instituciones estatales. Es por esto que se recomienda, en muchas ocasiones, que quienes estén al frente de las instituciones de vigilancia sean ciudadanos con alto prestigio moral y apartidistas¹⁶⁹.

Estas instituciones han tenido un papel importante en las transiciones democráticas, sobre todo en América Latina. Hoy en día, después de más de dos décadas de cambio político, podemos encontrar nuevas y diversas clases de organismos que van desde proteger los derechos humanos, transparentar las acciones gubernamentales así como corregir los errores –como abusos de corrupción o casos de tortura- del pasado. Todas estas instituciones tienen la intención de mejorar la calidad del Estado, así como fortalecer la legitimidad del nuevo régimen político.¹⁷⁰

Ante las ventajas mencionadas, diversos autores no están convencidos de su óptimo funcionamiento. Por tanto, se ha generado un debate sobre la conveniencia o no de estos nuevos organismos autónomos. Uno de los argumentos más usados en contra de estas instituciones es el aumento de actores en el proceso de vigilancia. Weingast, McCubbins, Schwartz, entre otros, consideran que la estrecha relación entre el Ejecutivo y los actores sociales corrompe la idea de rendición de cuentas por que se limitan los temas y solo persiguen los intereses de la gente involucrada¹⁷¹. Ante esta idea, John Ackerman responde que sí es preferible el incremento de actores en este proceso por tres razones: en primer lugar, la existencia de muchos observadores permite que se respete el interés general. En segundo lugar, la participación de diversos actores permite un desempeño dinámico, ya que se alejan del comportamiento burocrático tradicional; y en tercer lugar, esta participación de

¹⁶⁹ Gustavo, Emmerich, art. cit., p. 33.

¹⁷⁰ Susan Rose-Ackerman, art. cit., “Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias”, *Perfiles latinoamericanos*, 2005, núm. 26, p. 11.

¹⁷¹ Mathew D. McCubbins and Thomas Schwartz “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”, *American Journal of Political Science*, 1984, núm. 28, pp. 1771-172, *passim*; Randall L. Calvert, Mathew D. McCubbins, Barry R. Weingast, “A Theory of Political Control and Agency Discretion”, *American Journal of Political Science*, 33 (1989), pp. 606-607.

la gente incrementa la legitimidad del propio organismo así mismo permite que la gente conozca su funcionamiento.¹⁷²

Siguiendo el debate de este argumento, George Tsebelis considera que, a pesar de que hay mucha gente interviniendo, sería muy difícil que se pongan de acuerdo, lo que a su vez provocaría un “impasse”; o que al haber tantos actores interviniendo, sería muy fácil para las burocracias desentenderse de ciertas obligaciones, de las cuales son reticentes a hacer¹⁷³. Ackerman contesta a esta hipótesis diciendo que, empíricamente, ocurre lo contrario. Al haber muchos “jugadores de veto”, hay una mayor innovación en las políticas públicas, y estos organismos son más efectivos y consolidados.¹⁷⁴ De igual forma, “se considera que los organismos autónomos tienen un mejor desempeño cuando son dirigidos por servidores públicos altamente capacitados que no se encuentran aislados de las influencias externas.”¹⁷⁵

Otro argumento en contra es el de Moreno, Crisp y Shugart quienes consideran que estas “entidades de vigilancia” solamente se crean cuando la rendición de cuentas vertical es débil ya que los dirigentes políticos usan la creación de estos organismos con una medida de legitimidad. En otras palabras, cuando las elecciones realmente no funcionan para exigir a los nuevos gobernantes a realizar bien su trabajo o cuando no haya suficiente comunicación entre el pueblo y el Estado, permitiendo a este último tomar decisiones discrecionales. En consecuencia, estos organismos están condenados a ser dependientes e ineficientes, ya que carecen de ciudadanos comprometidos con su comportamiento. No obstante, la proliferación de estos organismos en los países de reciente transición ha generado un marco

¹⁷² John M. Ackerman, *Organismos Autónomos y Democracia: El caso de México*, México D.F., UNAM-IIJ – Siglo XX Editores, 2007, p. 38; Pilar Domingo, “Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina. Ciudadanización- judicialización de la política”, *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, 2009, núm. 85-86, p. 37.

¹⁷³ George Tsebelis, “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, 1995, núm.25, p. 324.

¹⁷⁴ John M. Ackerman, *Organismos Autónomos y Democracia: El caso de México*, México D.F., UNAM-IIJ – Siglo XX Editores, 2007, p. 36.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 37

legal que le permite a la gente defenderse de los abusos de poder.¹⁷⁶ Incluso si la creación de dichas instituciones fue “fachada”, hoy en día mucha gente utiliza estas instituciones y sus leyes, que, a mediano plazo, se ha vuelto en contra de la opacidad de las políticas públicas.

Ahora bien, hay diversos tipos de organismos autónomos como los bancos centrales o aquellos que se encargan de vigilar las elecciones. No obstante, en el presente estudio las instituciones relevantes a analizar son aquellas que combaten a los abusos de poder así como tener la capacidad de relacionarse con la gente. En la contrademocracia y la *social accountability*, la presencia de instituciones intermedias es muy importante para que las demandas ciudadanas sean atendidas. Además de ciudadanos activos, organizaciones y/o movimientos sociales, es indispensable tanto para la contrademocracia como para la *social accountability* la existencia de instituciones que sirvan como intermediarias entre las estructuras tradicionales y la sociedad.

De acuerdo con la *social accountability*, una de las estrategias utilizadas por la sociedad es la *judicialización*, la cual significa que los ciudadanos u otros actores sociales utilicen parte de la fuerza del Estado para intervenir en disputas políticas y/o sociales que el gobierno quiere ignorar o simplemente eliminar¹⁷⁷. Ahora, en el caso de la contrademocracia, es necesaria la presencia de diversos actores, además de los ciudadanos, como las agencias internas de auditoría y evaluación así como instituciones de control del poder político para fortalecer la presencia ciudadana.¹⁷⁸

En México, debido a que su transición a la democracia fue un proceso prolongado; muchos movimientos sociales y manifestaciones de inconformidad exigieron la creación de instituciones que mejoraran la rendición de cuentas, así como hacer más transparente el

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 32.

¹⁷⁷ Enrique Peruzzoti y Catalina Smulovitz, art. cit., p. 4, *passim*.

¹⁷⁸ Pierre Rosanvallon, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, trad. Gabriel Zadunaisky, Buenos Aires, Manantial, 2007, *passim*.

funcionamiento de las instituciones políticas. El gobierno, en aquella misma época, reaccionó a algunas movilizaciones y generó ciertas instituciones como:

- La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) creada el 6 de junio de 1990 y el 13 de septiembre de 1999 adquirió su plena autonomía de gestión.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF), antes Contaduría Mayor de Hacienda creada en 1824, el 14 de julio de 1999.
- El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), el 11 de junio de 2002.

Todas estas instituciones tienen el objetivo de vigilar, evaluar y denunciar abusos de poder desde diferentes ángulos. De igual manera, la presencia de dichos organismos es primordial para el desarrollo de cualquier democracia. Los derechos humanos son fundamentales para el buen funcionamiento de un Estado democrático de derecho ya que resguardan los intereses de todas las personas así como el proporcionar a la gente el marco legal que les garantice poder elegir el estilo de vida que más deseen.¹⁷⁹ De igual manera, la rendición de cuentas requiere de transparencia y acceso a la información pública. Con ella, los ciudadanos tienen el poder legal de exigir a los políticos y burócratas a dar a conocer sus acciones, y, eventualmente, responsabilizarse por ellas¹⁸⁰. Finalmente, la fiscalización y el combate a la corrupción es un tema altamente aceptado por la sociedad. El mal uso de los recursos públicos significa la falta de rendición de cuentas gubernamental, y su control, es una manera de ganar legitimidad.¹⁸¹

¹⁷⁹ Paulina Gutiérrez Jiménez, *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*, México, Infodf, 2008, p. 5.

¹⁸⁰ *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003, p. 54.

¹⁸¹ Susan Rose-Ackerman, art. cit., pp. 11-12.

Los dos primeros organismos autónomos fueron creados o reformados antes de la alternancia en Los Pinos, y la última fue resultado de ese cambio ocurrido en el 2000. En otras palabras, estas instituciones están íntimamente relacionadas con la transición a la democracia en México, así como en su proceso de consolidación. La CNDH y la ASF – antes Contaduría Mayor de Hacienda– fueron instituciones “pro-rendición de cuentas”, para mejorar la opinión pública nacional e internacional¹⁸². Sin embargo, con las elecciones de 1997, la Cámara de Diputados dejó de estar bajo el control del PRI, lo que le permitió a la oposición intervenir en las decisiones del Estado. En consecuencia, se reformó la CNDH para que ésta fuera autónoma y se creó de la ASF para que sus observaciones y resoluciones tuvieran mucho más fuerza. Cuando el PAN alcanzó la presidencia, acciones ciudadanas y del ejecutivo lograron crear la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental así como el propio Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos(IFAI).

Por lo tanto, en el presente capítulo se explicará a detalle el desarrollo de cada una de las instituciones mencionadas, sus retos, fallas, su relación con la rendición de cuentas así como un caso en donde se pueda ver con mucha mayor claridad su funcionalidad en la rendición de cuentas.

Comisión Nacional de Derechos Humanos

La legitimidad del Estado democrático de derecho no puede garantizarse solamente con los votos, sino con diversas acciones y una de ellas implica velar por que se respeten los derechos humanos¹⁸³. En consecuencia, se han creado instituciones encargadas de cumplir este propósito; una de ellas es la figura del *ombudsman*. Esta palabra de origen sueco, que significa defensor del pueblo, hace referencia al protector de los ciudadanos al cual se le

¹⁸² John M. Ackerman, *Organismos Autónomos y Democracia: El caso de México*, México D.F., UNAM-IIJ – Siglo XX Editores, 2007, p. 34.

¹⁸³ *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003, p. 53.

presentan las quejas ante una mala o irresponsable actuación de alguna dependencia del Estado. Esta figura debe evaluar si efectivamente estas reclamaciones tienen fundamento y, en un escenario más democrático, incluso sancionar a los responsables. Además, el servicio prestado por el ombudsman debe ser gratuito porque, de lo contrario, el Estado (*ombudsman*) le estaría cobrando a un ciudadano por reparar algo que el propio Estado dañó¹⁸⁴.

En América Latina, los *ombudsman* han ayudado a concientizar y sensibilizar a la gente sobre el respeto a sus derechos; así como el control que tiene la ciudadanía en vigilar a las instituciones estatales. Incluso en aquellos países donde no han tenido el éxito deseado, han funcionado como “alarmas de incendio” para la protección de los derechos humanos.

185

Como la literatura indica, el respeto a los derechos humanos es fundamental para el buen funcionamiento de la democracia. Al garantizar a todos los ciudadanos un marco mínimo que les garantice el cuidado de sus derechos, ellos tienen la oportunidad de desarrollarse plenamente, y eso incluye su participación política.

En el caso mexicano, la creación de la CNDH respondió a una exigencia ciudadana por el respeto de los derechos humanos. No obstante, al fusionarse con el discurso en favor de la democracia, los derechos políticos y civiles tuvieron primacía sobre los derechos económicos y sociales.

Repasando un poco la historia, durante la Guerra Fría el discurso de los derechos humanos estaba relacionado con la política exterior de Estados Unidos para impedir el “contagio socialista”. Sin embargo, en el caso de América Latina, la ciudadanía, así como ciertos grupos guerrilleros, tomaron este discurso como propio porque se oponía a las

¹⁸⁴ Gustavo, Emmerich, art. cit., pp. 33-34.

¹⁸⁵ Pilar Domingo, “Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina. Ciudadanización- judicialización de la política”, *Revista CIDOB D’Afers Internacionals*, 2009, núm. 85-86, p. 47.

dictaduras de la época y permitía la defensa individual frente a la represión militar¹⁸⁶. Además, los grupos radicales de izquierda abandonan la idea de la revolución por la democracia, haciendo que el respeto de los derechos humanos por parte del Estado, fuera algo deseado.¹⁸⁷

En México, a pesar de no vivir situaciones de represión y tortura comparables con el resto de los países latinoamericanos, el discurso de la transición a la democracia significaba el cambio del partido oficial y el respeto de los derechos políticos, instauración de un Estado de Derecho, así como elecciones libres y justas¹⁸⁸. De igual manera, la lucha por los derechos humanos llegó a México a través de la teología de la liberación¹⁸⁹. Entonces, la creación de ONG a favor de los derechos humanos estaba inspirada en alguna de estas dos corrientes. Una de las primeras organizaciones fue el Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”, creada por los Dominicanos en abril de 1984 y la Academia Mexicana de Derechos Humanos, creada por un grupo de académicos, políticos y activistas laicos en octubre de ese mismo año.¹⁹⁰ Para 1989 se crearon un número considerable de organizaciones de derechos humanos que el gobierno federal tenía que responder de alguna manera a esta demanda social. Es por ello que en ese mismo año, el 13 de febrero, se creó la Dirección General de Derechos Humanos, la cual pertenecía a Segob.

De igual manera, el escenario internacional estaba cambiando a velocidades impresionantes. El fin de la Guerra Fría abrió espacios para las transformaciones. Al no tener que protegerse de la amenaza “comunista” interna, el gobierno federal se apropió del discurso de los derechos humanos para legitimarse, como muchos otros grupos pro-democráticos lo hicieron en otros países latinoamericanos. Hay que recordar que las

¹⁸⁶ Ariadna Estévez López, “Transición a la democracia y derechos humanos en México: La pérdida de integralidad en el discurso”, *Andamios*, 2007, núm. 6, p. 11.

¹⁸⁷ *Ibid.*, pp. 9-10.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 12.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 8.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 16.

controvertidas elecciones de 1988 fueron el parteaguas para que el régimen tuviera la necesidad de adaptarse a los nuevos cambios¹⁹¹.

El 6 de junio de 1990, dos meses antes de la creación del IFE, Carlos Salinas promulgó un Decreto Presidencial que transformaba la Dirección General de Derechos Humanos en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).¹⁹² La creación de este organismo descentralizado es considerada como un intento del gobierno para mostrarse ante el mundo como capaz de contraer compromisos creíbles, limitar su discrecionalidad así como volverse predecible. Por lo tanto:

Al “atarse de manos” en materia de derechos humanos, el gobierno creaba un nuevo mecanismo horizontal de rendición de cuentas que, aunque imperfecto, significaba la posibilidad de exponer abusos a las libertades básicas y señalar la responsabilidad gubernamental en esta materia.¹⁹³

Esta necesidad de reformarse fue con la intención de legitimarse internamente así como adquirir el reconocimiento internacional por las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.¹⁹⁴ En este caso, la CNDH no se creó como un *ombudsman* clásico, porque, hasta antes de adquirir su autonomía presupuestaria en 1999, dependía de la Secretaría de Gobernación (en 1989 fue una Dirección general, en 1990 se convirtió un órgano descentralizado de la Segob y en 1992 se reformó para adquirir cierta autonomía aunque seguía subordinada al Ejecutivo).¹⁹⁵ Es decir, la creación de la CNDH no tenía el propósito de defender completamente los derechos humanos de los mexicanos, sino el crear una fachada. De igual manera, las áreas en la cual puede participar la CNDH estaban limitadas a las agresiones de los derechos humanos de primera generación por parte del Estado. En asuntos laborales, electorales o entre particulares –derechos de segunda

¹⁹¹ Entrevista a Luis Ortiz Monasterio el 20 de enero de 2011.

¹⁹² John M. Ackerman, *Organismos Autónomos y Democracia: El caso de México*, México D.F., UNAM-IIJ – Siglo XX Editores, 2007, p. 119.

¹⁹³ Guillermo M. Cejudo y Laura Sour, *¿Cuánto cuesta vigilar al gobierno federal?*, México D.F., CIDE, 2006, Documentos de Trabajo del CIDE 189, p. 4.

¹⁹⁴ John M. Ackerman, *Organismos Autónomos y Democracia: El caso de México*, México D.F., UNAM-IIJ – Siglo XX Editores, 2007, p. 125.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 120.

generación—, la CNDH no tiene jurisdicción alguna; y para muchos, son los derechos más violados en nuestro país. Por lo tanto, ante esta imagen *potemkin*¹⁹⁶ de la CNDH, tras ser descubierta, diversas ONG's se alejaron del discurso oficial de derechos humanos.¹⁹⁷

Aun así, las cosas cambiaron para muchas instituciones, incluidas la CNDH cuando la composición de la Cámara se modificó en 1997, siendo estas elecciones la antesala de la alternancia política en el ejecutivo federal. Al tener la oposición mayor presencia en la Cámara, era de esperarse grandes cambios así como el respeto a las leyes que, durante la hegemonía priísta no siempre ocurría. El lunes 13 de septiembre de 1999, la Comisión se convirtió oficialmente en un organismo público autónomo. De igual manera, se modificó el procedimiento para la selección de su presidente y miembros del Consejo, dejando esta labor en manos del Senado. Además, la propia CNDH debe rendir cuentas a los tres poderes del Estado¹⁹⁸.

Es a partir de este momento en donde dejó de estar subordinada al Presidente y, por tanto, tiene mucha mayor libertad de exigirle al gobierno que respete los derechos humanos.

La CNDH y la rendición de cuentas en México

En este sentido, los derechos humanos y la presencia de la CNDH, de acuerdo con Luis Ortiz Monasterio¹⁹⁹, han ayudado mucho a la transición a la democracia mexicana ya

¹⁹⁶ La palabra *potemkin* nos remite a una historia rusa, la cual el ministro Grigory Potyomkin construyó fachadas de pueblos a lo largo del río Dniéper, con el objetivo de engañar a Catalina II con respecto a la campaña de Crimea en 1787, y así mejorar su posición. Es decir, esta palabra es utilizada con el fin de demostrar que la creación de la CNDH durante el gobierno de Salinas fue una mera fachada para impresionar tanto a EUA como a diversas organizaciones y así ganar legitimidad.

¹⁹⁷ Ariadna Estévez López, art. cit., p. 20.

¹⁹⁸ John M. Ackerman, *Organismos Autónomos y Democracia: El caso de México*, México D.F., UNAM-III – Siglo XX Editores, 2007, p. 137.

¹⁹⁹ Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. A lo largo de su carrera diplomática, fue Embajador de México en Colombia; Jamaica; la República Islámica de Irán, concurriendo en las Repúblicas de Kirguistán, Uzbequistán, Tayiquistán, y; en las Repúblicas Islámicas de Pakistán y Afganistán. Asimismo, fue Cónsul General de México en Dallas y en Miami. También fue Vicecónsul y Agregado Civil en La Habana, Cuba. En otras áreas de la administración pública, se ha desempeñado como Fundador y Primer Titular de la Dirección de Derechos Humanos; dentro de la Secretaría de Gobernación fue Coordinador General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, y; Coordinador General del Centro de Documentación. En la Secretaría de Educación Pública, ocupó el cargo de Director General de Programas

que están enmarcando un nuevo pacto social. Es decir, recobrar el sentido original en el que los gobernantes no son la autoridad suprema, sino el pueblo; es por ello que este último tiene todo el derecho de exigirle cuentas. Incluso podemos ver un Estado mucho más comprometido con los derechos humanos. Al comenzar la administración de Vicente Fox hubo una gran atención a la demandas sobre derechos humanos. Con el objetivo de mejorar la imagen internacional de nuestro país, México participó en diversas convenciones internacionales, aceptó la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos así como nombrar una “embajadora” de derechos humanos –cargo que, al no poderlo justificar, tuvo que desaparecer eventualmente.²⁰⁰ Con esto no significa que el gobierno de Fox fue el gran impulsor de los derechos humanos; más bien inició su sexenio con una agenda en favor de ellos, los cuales habían sido bandera de muchas organizaciones por muchos años.

Caso: CNDH y la guerra contra el crimen organizado

El trabajo de este organismo autónomo ha sido tímido e incluso lento, pero ha abierto espacios que, en varias ocasiones, la sociedad civil ha aprovechado. Es por ello que, para ejemplificar esta afirmación, se analizará brevemente la actuación de la CNDH con respecto a esta guerra contra el narcotráfico.

Desde que el gobierno federal, a voz del entonces Secretario de Gobernación Francisco Ramírez Acuña, declaró que usaría las fuerzas armadas todo el sexenio el 4 de mayo 2007²⁰¹, la CNDH –junto con declaraciones de la Organización de las Naciones Unidas y Human Rights Watch– ha criticado mucho el uso del ejército con fines de

Especiales, y en la Presidencia de la República, se desempeñó como Subdirector del Informe Presidencial. Es Fundador de la Academia Mexicana de Derechos Humanos; Cofundador del Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, y; Cofundador y Primer Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En el ámbito periodístico, ha sido articulista en *Excelsior*, *La Jornada* y *Reforma*. Además, fue Cofundador del *Diario Uno Más Uno* y Director de la Revista Latinoamericana “*Hora Cero*”.

²⁰⁰ Ariadna Estévez López, “Transición a la democracia y derechos humanos en México: La pérdida de integralidad en el discurso”, *Andamios*, 2007, núm. 6, pp. 27-28.

²⁰¹ *La Jornada*, 5 de mayo de 2007, revisado el 18 de abril de 2011.

seguridad pública. José Luis Soberanes, en una declaración el 11 de mayo en Zacatecas recalcó que era necesaria una reestructuración de la policía tanto para mejorar la calidad de dicha institución, como combatir la corrupción, para “no estar confundiendo las instituciones.”²⁰² Además, recordó a la opinión pública que una de las instituciones que más atentaba contra los derechos humanos era Secretaría de Defensa Nacional. Sin embargo, Felipe Calderón, respaldado por varios gobernadores, defendió la política en contra del crimen organizado, a pesar de que ha atentado, en diversas ocasiones, contra los derechos humanos²⁰³.

Lo interesante de estas declaraciones, viendo en retrospectiva, es que en 2007 se criticaba la actuación del Ejecutivo –sobre todo del Ejército- en casos aislados. Se recordaban los abusos de poder en Oaxaca y Atenco, además de que se exigía justicia en lugares como Michoacán o Ciudad Juárez. Sin embargo, con el paso de los años, los problemas de seguridad se fueron incrementando al grado de que, a partir de 2009-2010, se menciona un incremento de un 300-400%²⁰⁴ en los abusos militares a los derechos humanos. Por lo tanto, se pudiese pensar que las recomendaciones de la CNDH no han sido atendidas por parte del Ejecutivo, e incluso tiene un aumento exponencial en el número de atropellos a los derechos humanos. No obstante, desde que Soberanes dejó de ser el ombudsman, la CNDH –bajo la presidencia de Raúl Plascencia- ha sido mucho más enérgica en su actuación, e incluso, ha hablado con Sedena, la Secretaría con quien más conflictos ha tenido, para que mejore la situación²⁰⁵.

Otro punto interesante es su victoria en el Congreso sobre la elevación a rango Constitucional de la Ley de Derechos Humanos. Con esta ley se modificaría en el artículo primero de la Constitución, la palabra persona por individuo, lo que tendrá repercusiones

²⁰² *La Jornada*, 12 de mayo de 2007, revisado el 18 de abril de 2011.

²⁰³ *La Jornada*, 26 de mayo de 2007, revisado el 18 de abril de 2011.

²⁰⁴ *La Jornada*, 20 de febrero de 2010, revisado el 18 de abril de 2011.

²⁰⁵ *La Jornada*, 20 de enero de 2010, revisado el 18 de abril de 2011.

en las futuras discusiones legislativas sobre el aborto o el matrimonio entre personas del mismo sexo. De igual manera, se agrega a la constitución el concepto de libertades y derechos sexuales, así como prohibir la discriminación y/o exclusión por “origen étnico o nacional, genero, edad, discapacidades, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil u otra que atente contra la dignidad humana.”

Con respecto a esta lucha contra el narcotráfico, la CNDH adquiere la facultad de investigar delitos graves de violación a los derechos humanos, atribución antes conferida a la SCJN, si así lo soliciten o juzguen conveniente el Presidente de la República, el Congreso, los gobernadores o las legislaturas estatales.²⁰⁶En consecuencia, se está fortaleciendo a la CNDH y se le están otorgando “dientes” para que defienda mejor los derechos humanos en México.

El problema es que, al mismo tiempo, se está discutiendo la Ley de Seguridad Nacional, propuesta de Calderón enviada al Congreso el 20 de abril de 2009, la cual “pretende legalizar la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, encubiertas como de seguridad nacional, o en labores de ésta última, sólo porque así lo disponga esa ley, y no porque corresponda a un Estado democrático de Derecho.”²⁰⁷En otras palabras, está en las manos de los legisladores el futuro de los derechos humanos y de la CNDH. Si bien la CNDH ha logrado un avance sustancial con la elevación a rango constitucional de la Ley de derechos humanos, también se está discutiendo otra ley que avalaría la violación de derechos humanos, lo que restaría la recién victoria. Es decir, la CNDH está viviendo un momento que la encamina a su consolidación, aunque se mantienen ciertas amenazas para lograrlo.

Retos para la CNDH

²⁰⁶ *W radio*, 8 de marzo de 2011, revisado el 22 de abril de 2011.; *El Universal*, 1 de junio de 2011 en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/769707.html>, visitado el 1 de junio de 2011.

²⁰⁷ Migue Concha, “Seguridad interior y derechos humanos, en *La Jornada*, 20 de febrero de 2010, revisado el 22 de abril de 2011.

A la par de este debate legislativo cuya resolución afectaría enormemente el destino, hay tareas pendientes que la propia CNDH pudiese resolver. De acuerdo con Lussage Laguna, hay tres tareas pendientes. La primera de ellas es mejorar la transparencia de la institución. Incluso John Ackerman, al realizar su investigación sobre la CNDH, declara que ha sido una de las instituciones con mayores dificultades para tener acceso a su información interna²⁰⁸. En segundo lugar, la calidad de los trabajos de la CNDH ha sido cuestionada dentro y fuera del país por “por la falta de regularidad y sistematicidad con la que la institución aplica criterios jurídico-analíticos como la relación que existe entre los costos presupuestales institucionales y el número de recomendaciones emitidas.”²⁰⁹ Finalmente, se debe garantizar que las recomendaciones se conviertan en hecho, y no se queden en sólo *sugerencias*. Al no ser capaz, todavía, de darle orientación a varios casos, diversas instituciones siguen siendo impunes ante los abusos de poder que cometen sus funcionarios.²¹⁰ Si bien puede tener acceso a la información gubernamental, emitir recomendaciones así como “informes especiales”, pedir la intervención de los órganos de control interno y presentar quejas y denuncias ante la PGR²¹¹; su actuación sigue siendo muy tímida. Incluso se puede apreciar que en la administración actual, hay miles de casos sin resolver, como identificación de cuerpos, desaparecidos, negligencia, abuso de poder,...; acciones que han sido consecuencia de esta “Lucha contra el Crimen Organizado”. Además, la calidad y cantidad de recomendaciones por parte de la CNDH es muy diversa, ya que hay varias Secretarías de Estado con una gran cantidad de recomendaciones y otras pareciera que la presencia de esta institución es mínima como lo es con respecto al Ministerio

²⁰⁸ John M. Ackerman, *Organismos Autónomos y Democracia: El caso de México*, México D.F., UNAM-III – Siglo XX Editores, 2007, p. 117.

²⁰⁹ Mauricio I. Dussage Laguna, “Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos” en José Luis Méndez (coord.), *Políticas Públicas*, México, Colmex, 2010, (Los grandes problemas de México, XIII), p. 236.

²¹⁰ Mauricio I. Dussage Laguna, art. cit., p. 236.

²¹¹ John M. Ackerman, *Organismos Autónomos y Democracia: El caso de México*, México D.F., UNAM-III – Siglo XX Editores, 2007, p. 147.

Público²¹². Por esto mismo, es una institución no consolidada. Pareciera que no esta tan dispuesta de arriesgarse, porque ello puede implicar su propia desaparición. A pesar de que con la reforma de 1999 la CNDH se convirtió en un organismo autónomo, sigue sin ser capaz de “empoderar y movilizar las capacidades de esta institución”²¹³. Con las reformas recientes se espera que la CNDH aproveche la coyuntura para dejar de lado su tímida acción, y siga con mayor eficacia su lema: “Ante el abuso de poder, la CNDH defiende y promueve tus derechos”.

Auditoría Superior de la Federación

En las democracias recientes, la lucha contra la corrupción suele ser una bandera que genera suficiente legitimidad para conservar este sistema de gobierno. Por lo tanto, es necesario fiscalizar mejor los recursos. Ésta se puede definir como:

el proceso con el que se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficiencia y legalidad. La fiscalización, de manera simplificada, normalmente comprende tres dimensiones: El análisis de la información, la justificación y, en su caso, la imposición de sanciones²¹⁴.

Por tanto, si el Estado fiscaliza bien sus recursos, además de ser mucho más eficaz y eficiente, ganará legitimidad entre los ciudadanos –situación necesaria para países de reciente transición.

Para cumplir con estas tareas, es necesario realizar auditorías ajenas a cualquier presión por parte del Ejecutivo así como de particulares o partidos políticos. De igual forma, debe contar con autonomía administrativa y de gestión, así como que su función esté

²¹²*Ibid.*, p. 43.

²¹³ *Ibid.*, p. 139.

²¹⁴ James A.F. Stoner y R. Edward Freeman, *Administración*, México, Prentice Hall Hispanoamericana, 1994 citado por Jorge Manjarrez Rivera, “Fortalecimiento institucional de la rendición de cuentas y la fiscalización superior en México” en José Luis Calva (coord.), *Finanzas públicas para el desarrollo*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura – UNAM, 2007, p. 255

claramente definida por la ley²¹⁵. Además, estas auditorías deben ser realizadas por personal técnico especializado y el nombramiento de los titulares no debe ser bajo las órdenes del Ejecutivo.²¹⁶

El Estado tiene dos tipos de controles fiscales: el interno y el externo. En el caso mexicano, el control interno es desempeñado por la Secretaría de la Función Pública –la cual es dependiente del Ejecutivo. En el caso del control externo, éste es desempeñado por la Auditoría Superior de la Federación. Esta institución, dependiente de la Cámara de Diputados, está encargada de observar que todos los programas así como su ejecución cumplan con los términos y montos aprobados. De igual manera, debe vigilar el desempeño, eficiencia, eficacia y economía de cada institución este acorde al presupuesto²¹⁷. De igual manera, debe detectar cualquier clase de irregularidad y aplicar sanciones y observaciones correspondientes; incluso hacer denuncias ante el Ministerio Público.²¹⁸

Como ya se mencionó, el control externo que tiene el ejecutivo sobre sus recursos es la ASF bajo la Cámara de diputados. Empero, si bien esta institución es una de las más viejas en el sistema político mexicano²¹⁹, la Contaduría Mayor de Hacienda no contaba con los suficientes elementos para funcionar correctamente, por lo que sus informes prácticamente nunca se convirtieron en sanciones²²⁰. Además de que su papel fue por mucho tiempo ignorado debido a la hegemonía del PRI tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo.

²¹⁵ Jorge Manjarrez Rivera, “Fortalecimiento institucional de la rendición de cuentas y la fiscalización superior en México” en José Luis Calva (coord.), *Finanzas públicas para el desarrollo*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura – UNAM, 2007, p. 255.

²¹⁶ Gustavo Emmerich, art. cit., p. 33.

²¹⁷ Margarita Sánchez Escobar, “Auditoría Superior de la Federación”, *Pluralidad y consenso*, <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista3/6.pdf>, p. 34.

²¹⁸ Jorge Manjarrez Rivera, art. cit., p. 255; Carlos F. Quintana Roldán, “Transparencia y rendición de cuentas en el ordenamiento jurídico mexicano” en Henio Millán y Alejandro Natal Martínez, *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, México, El Colegio Mexiquense, 2008, p. 127.

²¹⁹ Fue creada en 1824.

²²⁰ Carlos F. Quintana Roldán, art. cit., p. 126.

No obstante, fue con la transición a la democracia que también esta institución se reformó. Salinas creó la CNDH así como el IFE para ganar legitimidad tanto a nivel interno como para mejorar la opinión pública internacional, sobre todo la norteamericana. En este sentido siguió Zedillo, quien auspició la reforma del IFE en 1996 y también la mejora de la Contaduría Mayor de Hacienda, la reforma del Estado en el sentido de la transparencia y mejora de la rendición de cuentas, aunque sea para darle mejor fachada a México para poder firmar más tratados comerciales. En el caso particular de la reforma de la CMH, se buscaba que los recursos públicos fueran gastados de manera eficiente y eficaz, así como controlar y sancionar irregularidades. Por lo tanto, esta nueva o reforma de la institución anterior debía realizar auditorías no sólo de cumplimiento sino también de desempeño²²¹. De igual manera, la oposición representada por los diputados quiso ampliar sus facultades de vigilancia sobre el Ejecutivo federal.²²²

Fue a partir de 1995 cuando surgieron iniciativas para reformar la Constitución en materia de auditoría, control y evaluación del sector público federal con el propósito de mejorar la fiscalización superior en México. La primera de las iniciativas fue enviada por Zedillo. En ella se hablaba de sustituir a la CMH por la Auditoría Superior de la Federación, la cual tendría carácter técnico así como total imparcialidad y plena autonomía de gestión para decidir sobre su funcionamiento interno, aunque seguiría dependiendo de la Cámara de Diputados²²³. Al año siguiente, a la par de la reforma del IFE, diputados del PAN mandaron otra iniciativa. En este caso, la CMH continuaría siendo un órgano fiscalizador, pero tendría la obligación de “verificar la regularidad, la eficacia, la economía y la eficiencia de la gestión gubernamental.”²²⁴ Así mismo, habría una comisión que evaluara su desempeño y que

²²¹ Daniela Tatiana Barba Sánchez, *La Auditoría Superior de la Federación y su potencial para mejorar la rendición de cuentas horizontal en México*, México, Colmex, 2010 (tesis de licenciatura), pp. 51-52.

²²² Mauricio I. Dussage Laguna, art. cit., p. 220.

²²³ Mauricio Merino, *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, México, CIDE-ASF, 2009, pp. 12-13.

²²⁴ ASF, *Fiscalización Superior en México: Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria*, México, ASF, 2008, p. 20.

estaría compuesta por miembros de partidos distintos al partido en el ejecutivo. Con respecto a los Diputados del PRD, éstos presentaron en 1997 una iniciativa mucho más radical. En este caso, sería un organismo de fiscalización superior con amplias facultades y sería un organismo independiente del Ejecutivo y Legislativo. Además, así como propusieron los diputados del PAN, esta institución sería vigilada por la Cámara de Diputados.²²⁵

Después de tiempo de discutir, fueron reformados los artículos 73, 74, 75, 78 y 79, y con la creación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, aprobada en diciembre de 2000 y reformada en mayo de 2009, es creada la Auditoría Superior de la Federación en enero de 2001, sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda²²⁶. Esta nueva institución tiene la función de “fiscalizar, auditar y revisar los ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos federales por parte de los poderes de la Unión, los entes públicos federales, los estados y los municipios así como la relación de todas estas instituciones con particulares”.²²⁷ Además, goza de autonomía con respecto a su organización interna, funcionamiento y el dictado de sus resoluciones²²⁸.

En 2008 se volvió a reformar varios artículos de la constitución en relación al funcionamiento de la ASF: 73, 74, 79, 116, 122 y 134. Además, al derogarse la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y promulgarse la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, se creó un nuevo marco de fiscalización del que se puede resaltar tres tareas principales. La primera de ellas es ratificar la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de vigilar y controlar los recursos públicos: en segundo lugar, hay nuevos periodos de

²²⁵ Mauricio Merino, *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, México, CIDE-ASF, 2009, p. 13.

²²⁶ Mauricio I. Dussage Laguna, art. cit., p. 220.

²²⁷ Jorge Manjarrez Rivera, “Fortalecimiento institucional de la rendición de cuentas y la fiscalización superior en México” en José Luis Calva (coord.), *Finanzas públicas para el desarrollo*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura – UNAM, 2007, p. 256.

²²⁸ Carlos F. Quintana Roldán, art. cit., p. 127.

fiscalización y, en tercer lugar, hay un fortalecimiento en la rendición de cuentas, sobre todo porque puede haber cierta intervención por parte de la sociedad civil.²²⁹

Con la nueva Ley de fiscalización y rendición de cuentas, la ASF no sólo podrá auditar el gasto público sino también “la debida recaudación tributaria; el uso de subvenciones y el aprovechamiento de subsidios con fondos públicos federales; los mecanismos de concentración y servicio de la deuda pública y los procesos de desincorporación y disposición de bienes públicos federales”²³⁰

No obstante, esta misma ley disminuye la autonomía técnica y de gestión de la propia ASF ya que fortalece las facultades de la Cámara de diputados sobre la institución. Ahora queda a la interpretación de los legisladores la autonomía presupuestaria de la ASF, los criterios para que el auditor superior se mantenga en su cargo así como imponer los diputados sus indicadores de desempeño al igual que dar su visto bueno y correcciones a los resultados de la auditoría²³¹.

Caso: ASF y desvíos en Pemex

La relación entre la ASF y Petróleos Mexicanos (Pemex) ha sido tensa y complicada. Desde su creación, la Auditoría ha declarado en diversas ocasiones que Pemex ha sufrido malos manejos, situación que estaba en la idea popular desde hace mucho tiempo. Sin embargo, a la hora de realizar sus auditorías encuentra que en verdad hay irregularidades sumamente alarmantes.

Una de ellas, ocurrida en 2005, fue que Pemex se endeudó por \$ 1 billón 17 mil 253 millones de pesos para financiar Proyectos con Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas) y para septiembre de 2008, la cifra superaba ya los \$2.1 billones de pesos. Para

²²⁹ Mauricio Merino, *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, México, CIDE-ASF, 2009, pp. 40-41.

²³⁰ *Ibid.*, p. 14.

²³¹ Daniela Tatiana Barba Sánchez, *op. cit.*, p. 144

entender estas cifras y su impacto, hay que recordar que, a mediados de la década de 1990, el gobierno federal, con ayuda de los legisladores al reformar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como la Ley General de Deuda Pública en sus artículos 30 y 18, respectivamente, se posibilitó esta nueva forma de endeudamiento para Pemex y CFE²³². El objetivo de dicha modificación era contar con recursos privado para generar infraestructura útil para dichas instituciones energéticas, argumentando que el Estado no los tenía. Una empresa, ya sea nacional o extranjera, realizaría una obra para Pemex o CFE y los costos de dicha obra los cubriría la empresa privada hasta que se hubiera terminado el trabajo y estuviera en condiciones de generar ingresos. En este momento, el Estado tiene la obligación de cubrir los costos así como los intereses generados, es decir, se convierte en un pasivo.

El problema radica en que el manejo de tales recursos fue muy irregular. Cifras publicadas por la ASF, \$180 mil millones de pesos obtenidos gracias a este fideicomiso fueron usados para fines distintos a la inversión en infraestructura, como en pago de nómina o compra de automóviles para funcionarios.²³³ Es decir, ese tipo de endeudamiento es nocivo para la empresa. Cuando una compañía emite deuda, ésta suele ser pagada con los bienes que invirtió. Sin embargo, en el caso de Pemex, al no utilizar eficientemente los recursos, entonces no puede recurrir al bien invertido que le iba a dar ganancias, y por lo tanto, está perdiendo dinero. Además, al representar los Pidiregas más del 30% del valor actual de la empresa²³⁴, y al parecer esta deuda no está bien manejada, gran porcentaje de Pemex se está desperdiciando. Por lo tanto, el papel importante de la ASF es recalcar que la no funcionalidad de Pemex radica en sus malos manejos, no en su productividad como empresa. Si bien desde 2006 recalca que las administraciones panistas han dilapidado los

²³² Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (Pidiregas)*, México, Cámara de Diputados, 2006 en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0562005.pdf>, visitado el 25 de abril de 2011.

²³³ *La Jornada*, 11 de mayo de 2005, visitado el 18 de abril de 2011.

²³⁴ José Blanco, "Pemex y Pidiregas", *La Jornada*, 6 de mayo de 2011 visitado el 15 de mayo de 2011.

excedentes petroleros, llama a los Diputados a que se reforme a fondo las leyes, para que haya un mayor control sobre estos gastos²³⁵. Sin embargo, también ante estos problemas, ciertos políticos tratan de que no mejoren las instituciones en favor de la rendición de cuentas —como la ASF— y procuran excluirla en el proceso de fiscalización²³⁶. De igual manera, al estar subordinada al Congreso, tanto las tareas por hacer como su informe final, la ASF no tiene las suficientes armas como para defender su papel en la rendición de cuentas en México. En pocas palabras, diversos políticos no van a permitir que se fortalezca la ASF ya que afectaría sus intereses privados.

Rendición de cuentas con ASF

Con respecto a la rendición de cuentas, ahora la ASF tiene la facultad para determinar los daños y perjuicios al patrimonio público debido a una acción ilegal o irresponsable. Basta con recordar que hay disposiciones reglamentarias que obligan a las diversas instituciones a facilitar a la ASF toda la información necesaria para realizar la auditoría correspondiente. Una vez aprobado el informe por la Cámara de Diputados, esta información se vuelve pública, a excepción de aquella con carácter de confidencial o reservada²³⁷. De igual manera, puede aplicar sanciones así como promover la destitución de los servidores públicos responsables con base a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, así como presentar denuncias ante el Ministerio Público.²³⁸

Además, con este tipo de leyes e instituciones, los servidores públicos deben aceptar que tienen que rendir cuentas por el manejo de recursos públicos; en otras palabras debe

²³⁵ *La Jornada*, 18 de febrero de 2010, visitado el 18 de abril de 2011.

²³⁶ En 2008, con la Reforma Energética, propuesta por Calderón, tocaba el tema de incorporar a 4 nuevos miembros al consejo de administración de Pemex, los cuales serían nombrados por el Ejecutivo federal. Con esto limitaría la facultad de revisión de la SFP y excluirla a la ASF del proceso de fiscalización. *La Jornada*, 12 de abril de 2008, visitado el 18 de abril de 2011.

²³⁷ Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 54

²³⁸ Daniela Tatiana Barba Sánchez, *op. cit.*, p. 55.

adquirir conciencia de su responsabilidad, de la importancia de la eficacia y eficiencia así como arraigarse a la cultura de la rendición de cuentas.²³⁹

Por ello se puede decir que mejora la calidad de la rendición de cuentas horizontal porque hay un marco jurídico que lo permite²⁴⁰. A pesar de sus limitantes, la ASF ha generado la suficiente información sobre el manejo de los recursos públicos, por lo que es mucho más transparente la forma en que se gasta el dinero público. De igual manera ha recibido cierto apoyo e interés de otras instituciones, haciendo que la labor de la ASF sea mucho más fácil y eficiente.²⁴¹ Uno de los casos de proactividad más importantes son los esfuerzos de la ASF por reducir el costo fiscal del FOBAPROA, auditar a las universidades públicas, controlar los intentos privatizadores de la Comisión Reguladora de Energía²⁴². Además, ha logrado la recuperación de dinero público mal usado, situación inédita en la historia de la fiscalización en México. De acuerdo con Mauricio Merino, para el 31 de marzo de 2009 se había logrado recuperar casi mil millones de pesos y, tres meses más tarde, esta cantidad aumentó casi 300 mil pesos.²⁴³ No obstante, el porcentaje auditado en promedio es inferior al 9% en esos años; es decir, hay una gran cantidad de dinero posiblemente desperdiciado por funcionarios. Pero, a diferencia de la época de la hegemonía priísta, la recuperación de este dinero es significativa.

Como se mencionó, la creación de la ASF fue producto de la transición a la democracia en México y su actuación ha sido buena, ya que cada día fortalece su papel como el control de la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos²⁴⁴. Por tanto, se

²³⁹ Jorge Manjarrez Rivera, “Fortalecimiento institucional de la rendición de cuentas y la fiscalización superior en México” en José Luis Calva (coord.), *Finanzas públicas para el desarrollo*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura – UNAM, 2007, p. 261.

²⁴⁰ Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 52.

²⁴¹ Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 54.

²⁴² John Mill Ackerman, “Hacia un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas” en José Luis Calva (coord.), *Finanzas públicas para el desarrollo*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura – UNAM, 2007, p. 244.

²⁴³ Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 49.

²⁴⁴ Mauricio I. Dussage Laguna, art. cit., p. 220.

puede considerar una institución que ayuda a la rendición de cuentas, sobre todo a nivel horizontal.

Sin embargo, la ASF es todavía una institución “inmadura” ya que está subordinada a la Cámara de Diputados²⁴⁵ y no es capaz todavía de incrementar sus niveles de auditorías ni dar seguimiento a cada uno de estos casos por falta de recursos. Además, la ASF no tiene contacto directo con la sociedad, sino a través de la Comisión de Vigilancia compuesta por 30 diputados de diferentes partidos.²⁴⁶ Si bien los diputados tienen la obligación de hacer cumplir los intereses de la Nación, en muchas ocasiones tienen intereses personales y partidistas más importantes que proteger. Para entender este aislamiento que tiene la ASF, se usará el esquema de Margarita Sánchez Escobar



Fuente: Margarita Sánchez Escobar, “Auditoría Superior de la Federación”, *Pluralidad y consenso*, <http://www.senado.gob.mx/uilsen/content/publicaciones/revista3/6.pdf> p. 35

Con este diagrama se tienen los componentes que controlan a la ASF. Bajo este esquema, la ASF no tiene contacto con la sociedad. Su único contacto directo es con los miembros de la comisión de vigilancia, es decir, los 30 diputados integrantes. A pesar de que estos políticos fueron electos por los ciudadanos para desempeñar diversas funciones

²⁴⁵ John M. Ackerman, *Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras*, México D.F., Auditoría Superior de la Federación, 2005, p. 40.

²⁴⁶ Margarita Sánchez Escobar, “Auditoría Superior de la Federación”, *Pluralidad y consenso*, <http://www.senado.gob.mx/uilsen/content/publicaciones/revista3/6.pdf> pp. 34-35.

dentro de San Lázaro, es altamente recomendable que la ASF sea autónoma en sus decisiones sobre los casos a auditar. De igual manera, una comunicación fluida con la sociedad facilitaría la rendición de cuentas, ya que sería otra institución a la que la sociedad podría presentar sus demandas ante malos manejos del erario. Otro punto negativo que posee la ASF con respecto a la rendición de cuentas es la limitación impuesta por la Cámara de Diputados.

Otra debilidad que tiene la ASF es que, de alguna manera, las decisiones judiciales han evitado sancionar a los responsables de malos manejos al erario, además, la falta de seguimiento reportado por la ASF hacia las instituciones auditadas, así como la omisión de la PGR para seguir las demandas han disminuido el posible impacto benéfico de esta nueva institución fiscalizadora.²⁴⁷

Por lo tanto, es necesario hacer un balance sobre la actuación de la ASF en la última década. Con base a las tablas elaboradas por Mauricio Merino, es posible apreciar en la primera que el porcentaje auditado no es muy amplio, a excepción del año de 2007 que fue del 15.83%. Aun así, si se compara con otras naciones, el alcance de la ASF se mantiene en niveles muy bajos de lo recomendable si se compara con Suecia, Alemania o Reino Unido quienes tienen este mismo indicador promedio a 10% o más.²⁴⁸

²⁴⁷ Daniela Tatiana Barba Sánchez, *op. cit.*, p. 146.

²⁴⁸ Jorge Manjarrez Rivera, “Fortalecimiento institucional de la rendición de cuentas y la fiscalización superior en México” en José Luis Calva (coord.), *Finanzas públicas para el desarrollo*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura – UNAM, 2007, p. 256.

ALCANCE DE RECURSOS AUDITADOS POR LA ASF			
CUENTA PUBLICA	ALCANCE (miles de pesos)		%
	UNIVERSO SELECCIONADO	MUESTRA AUDITADA	
2001	N/D	N/D	N/D
2002	N/D	N/D	N/D
2003	1,241,853,300.0	31,580,145.9	2.54
2004	1,802,610,200.0	97,814,912.3	5.43
2005	1,979,808,000.0	113,498,100.3	5.73
2006	2,270,558,000.0	153,940,827.4	6.78
2007	2,498,977,800.0	395,623,434.7	15.83
Total	9,793,807,300.0	792,457,420.6	8.09

Fuente: Mauricio Merino, *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, México, CIDE-ASF, 2009, p. 46, con base en datos proporcionados por la Dirección General de Plantación y Normatividad Técnica (N/D: No Disponible)

TIPOS DE AUDITORIAS PRACTICADAS											
CHPF	DESEMPEÑO	%	REGULARIDAD Y CUMPLIMIENTO FINANCIERO		ESPECIALES		SEGUIMIENTO		EXCEPCIONALES		
				%		%		%		%	
2001	30	8.45	286	80.56	39	10.99	0	0	0	0	
2002	24	7.14	260	77.38	52	15.48	0	0	0	0	
2003	24	7.1	249	73.67	56	16.57	9	2.66	0	0	
2004	44	10.38	312	73.58	52	12.26	13	3.07	3	0.71	
2005	51	8.13	522	53.25	44	7.02	9	1.44	1	0.16	
2006	72	9.55	615	81.56	57	7.56	8	1.06	2	0.27	
2007	190	19.75	716	74.43	54	5.61	2	0.21	0	0	
Total	435	11.46	2960	77.98	354	9.33	41	1.08	6	0.16	

Fuente: Mauricio Merino, *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, México, CIDE-ASF, 2009, p. 44; basados en datos del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la CHPF 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007. Nota: los porcentajes pueden no coincidir debido al redondeo

Con respecto a la segunda tabla, apreciamos que si bien las auditorías de regularidad y cumplimiento se han llevado exitosamente, prácticamente no hay seguimiento en ninguna

de ellas. Las auditorías de desempeño es un porcentaje muy bajo en total (11.46%) y prácticamente no ha habido auditorías de casos excepcionales.

Para la rendición de cuentas, la ASF tiene tanto aspectos positivos como negativos. Con respecto al primer rubro, ayuda a identificar malos manejos del patrimonio público, aplicar sanciones a funcionarios apoyándose en la Ley de Servidores públicos así como en la PGR. No obstante, el alcance de la Auditoría en términos de fiscalización sigue siendo limitado, ya que el porcentaje auditado es menor en comparación con otros países así como el poco seguimiento que se le da a las auditorías con el paso de los años. Por lo tanto, si bien ayuda a la rendición de cuentas, el impacto en ello sigue siendo menor.

Retos para la ASF

Además, la propia institución tiene retos importantes. Uno de ellos es que sus funcionarios adquieran los conocimientos y habilidades necesarias para hacer auditorías más modernas, es decir, en aquellas que se enfoquen en la valoración de sus resultados así como el desempeño institucional acorde a la nueva realidad administrativa. De igual forma, la ASF debe garantizar que sus observaciones sean atendidas por las instituciones públicas. Finalmente, debe ser mucho más autónoma de la Cámara de Diputados porque esta situación limita mucho su libertad para seleccionar las auditorías así como el desarrollo de las revisiones dentro del poder legislativo.²⁴⁹ Este último punto ha sido uno de los elementos en que no ha facilitado su consolidación como institución; depende mucho del filtro de la Comisión de Vigilancia.

Para que mejorara su capacidad para ayudar a la rendición de cuentas, así como para adquirir mayor legitimidad, debería estar más en contacto con la sociedad civil. Existen dos áreas estratégicas para ello. La primera de ellas sería el fortalecimiento e institucionalización de la participación ciudadana con respecto a la fiscalización del gasto público. La segunda de

²⁴⁹ Mauricio I. Dussage Laguna, art. cit., pp. 236-237.

ellas, sería la reforma de todo el sistema legal que regula la investigación y sanción de actos corruptos²⁵⁰. En este sentido, son las mejoras que requiere la ASF. Al no recibir ninguna queja formalmente de la sociedad ni trabajar directamente con ella; es difícil que haya lazos fuertes entre la sociedad y el Estado que le dieran a esta institución mayor grado de legitimidad²⁵¹. De igual forma, al carecer de la presencia ciudadana real, la ASF no tiene ningún contrapeso sobre las decisiones de los diputados respecto a su funcionamiento. Si esta situación continua – aunque la ley de 2009 pareciera contemplar la participación de la sociedad-, sus alcances y logros en la fiscalización, serán minimizados por los ciudadanos.

Incluso en las condiciones actuales, en donde no tiene contacto directo, hay ciertas barreras que impiden la comunicación ASF- sociedad civil. Por ejemplo, muchos de sus informes mantienen un lenguaje tan técnico que es muy difícil para la gente el entenderlo. Es muy complicado transmitir sus hallazgos a la de la sociedad²⁵².

Aun así, hoy en día se puede considerar que la ASF ha cumplido con su labor de rendición de cuentas a pesar de sus deficiencias y retos pendientes. Conforme a la regla, esta institución se ha apegado en sus tres funciones básicas: evaluar el gasto público federal, coadyuvar con la mejora en la administración y uso de dichos recursos y promover la rendición de cuentas. Es por ello que es una institución en la cual se puede confiar²⁵³. Ahora, esperemos que en breve se convierta en un verdadero organismo de rendición de cuentas horizontal independiente. De esta manera, vigilará a todas las instituciones del Estado, incluyendo el poder legislativo. Además, podría mejorar muchas de sus capacidades y responder las inquietudes de la sociedad con mayor eficacia y confiabilidad.

²⁵⁰ John Mill Ackerman, “Hacia un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas” en José Luis Calva (coord.), *Finanzas públicas para el desarrollo*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura – UNAM, 2007, p. 245.

²⁵¹ *Idem*.

²⁵² Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 55

²⁵³ *Ibid.*, p. 56

En los tiempos de la democracia actual, las palabras transparencia y acceso a la información son muy populares, y muchos gobiernos han hecho diversas reformas en su administración para llevarlas a cabo. La transparencia y el acceso a la información no son lo mismo, pero se complementan. El primero obliga a que el gobierno sea vigilado en sus acciones, o más bien, que la gente pueda conocer las acciones del gobierno. En el caso del acceso a la información pública significa que los ciudadanos tienen la libertad de pedir información interna del gobierno con el fin de conocer y vigilar a este último. Por lo tanto, en el sentido de rendición de cuentas, estos dos conceptos sirven de mucho ya que facilitan al ciudadano a vigilar las acciones del Estado.

Transparencia significa que, como política pública, el gobierno abre su información haciéndola accesible para un gran número de personas sin discriminación y que esta misma información sea de calidad, confiabilidad, de fácil acceso y relevante²⁵⁴. De esta manera la gente puede conocerla y analizarla con detenimiento. Esto no sólo significa que el gobierno permita a la sociedad que los observen, sino también debe divulgar la información que posee.²⁵⁵ Sin embargo, si se amplía un poco más el concepto de transparencia, es el conjunto de muchas políticas públicas y logros de la sociedad que estuvieron a la par de la transición a la democracia mexicana. En palabras de Luis Eduardo Garzón Lozano:

La democracia vino acompañada de procesos de interacción y renovación que ramas legislativas, consolidación de instituciones para la protección del voto ciudadano, para la libre expresión de las ideas, para garantizar la responsabilidad de la función pública

²⁵⁴ María Marván Laborde y Roberto Corona Copado, “Democracia y transparencia: lecciones a dos años de vigencia de la ley de acceso a la información en México” en Calos Elizondo Mayer-Serra *et al.*, *Democracia y transparencia*, México, IEDF, 2005, p. 45.

²⁵⁵ José Antonio Aguilar Rivera, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México D.F., IFAI, 2008, Cuadernos de transparencia 10, p. 8.

a través de mecanismos de coerción y de ejercicio de la responsabilidad administrativa. En resumen, de transparencia.²⁵⁶

Los orígenes de la transparencia los podemos remontar hasta Bentham, aunque él la llama “el beneficio de la publicidad”. Según el padre del *utilitarismo*, el beneficio de la publicidad tiene dos ventajas. La primera de ellas es “contener a los miembros de la asamblea dentro de su obligación”²⁵⁷; es decir, la publicidad o transparencia es un contrapeso al poder de los políticos en el gobierno. La segunda es “asegurar la confianza del pueblo y consentimiento suyo en las revoluciones legislativas”²⁵⁸. Es decir, la transparencia genera legitimidad ante cualquier posible cambio que el gobierno inicie. Ésta, paradójicamente, era una ventaja, no para los gobernados, sino para los propios gobernantes. Es por ello que las leyes de transparencia se han convertido en una herramienta básica para la “rendición de cuentas vertical” que significa el control y supervisión de los políticos y sus acciones por parte de los ciudadanos

En cambio, el acceso a la información pública gubernamental es un conjunto de normas jurídicas que buscan garantizar a todo individuo la libertad de conocer los documentos públicos de diversas instituciones públicas,²⁵⁹ sin que haya discriminación en el proceso²⁶⁰. No obstante, hay que tomar en cuenta que este derecho no es ilimitado; debe haber cierto resguardo de información clave para los intereses nacionales.²⁶¹

²⁵⁶ Luis Eduardo Garzón Lozano, “La ventana y el espejo. La vida en democracia a la luz de la transparencia en México, en Carlos Elizondo Mayer-Serra *et al.* *Democracia y transparencia*. México. Instituto Electoral del Distrito Federal. 2005 p. 138.

²⁵⁷ Jeremy Bentham, *Táctica de las asambleas legislativas*. Burdeos: Imprenta de Pedro Beaume, 1829, citado por José Antonio Aguilar Rivera, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México D.F., IFAI, 2008, Cuadernos de transparencia 10, p. 16.

²⁵⁸ *Ibid*, p. 16.

²⁵⁹ Instituto de Acceso a la Información Pública, *El derecho de acceso a la información en México: Conceptos y procedimientos*, México, IFAI, 2005, p. 7.

²⁶⁰ Paulina Gutiérrez Jiménez, *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*, México, Infodf, 2008, p. 8.

²⁶¹ Manuel Alejandro Guerrero, “El Instituto de Acceso a la Información Pública, el acceso a la información y la transparencia”, en José Luis Méndez (coord.), *Políticas Públicas*, México, Colmex, 2010, (Los grandes problemas de México, XIII), p. 259.

El derecho al acceso a la información pública está íntimamente relacionado con la democracia de diversas maneras. Para empezar, este derecho fortalece la legitimidad de los gobiernos que operan bajo el principio de un gobierno abierto y transparente. De igual forma, ayuda a disminuir los índices de corrupción, si con la información solicitada hay un escrutinio público constante –basta con recordar que la lucha contra la corrupción incrementa la legitimidad del gobierno que aplica esas políticas-. Otro punto en que se relaciona con la democracia es que hay un aumento en la calidad del ejercicio de las libertades de expresión e información, ya que este derecho facilita el acceso a datos, hechos y documentos... Además, este derecho reduce el nivel de discrecionalidad de los gobiernos y los obliga a crear y mejorar su sistema de rendición de cuentas. Otro punto es que este acceso a la información amplía los espacios para que todos puedan conocer sobre los asuntos que les interesen y, sobre todo, que les afecten en su vida diaria. De igual forma, reduce la importancia del rumor y las noticias no confirmadas. Finalmente, esta facilidad para tener acceso a la información pública pudiera incentivar a la gente a participar en los procesos políticos²⁶².

Ahora, este derecho está inspirado en la premisa de que los legítimos dueños de la información que poseen las diferentes instituciones estatales son todos y cada uno de los ciudadanos²⁶³. En el caso mexicano, de acuerdo con el artículo 39 constitucional:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.²⁶⁴

Además, a nivel internacional, el derecho a la información está inspirado en el artículo 19 de la Declaración universal de los Derechos Humanos, el cual dice que:

²⁶² Perla Gómez Gallardo, *El IFAI y la calidad jurídica de sus decisiones*, México, Limac- Porrúa, 2007, pp. 5-6.

²⁶³ Instituto de Acceso a la Información Pública, *El derecho de acceso a la información en México: Conceptos y procedimientos*, México, IFAI, 2005, p. 7.

²⁶⁴ Artículo 39 de la Constitución en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/40.htm?s>

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.²⁶⁵

Al describir lo que es transparencia y acceso a la información, es claro que ambos términos están muy relacionadas; no obstante, como ya se mencionó, no es lo mismo. Mientras que la transparencia es un instrumento o una práctica que para volver o abrir al público cierta información o tomas de decisiones; el derecho al acceso a la información pública son normas jurídicas que permiten el escrutinio público.²⁶⁶

Es por ello que es necesaria la creación de instituciones que garanticen este derecho así como esta práctica. En el caso de la transparencia, es conveniente la creación de una red de agencias o instituciones autónomas que permitan e inciten esta práctica. Si bien son instituciones que vigilan a otras instituciones, para que estos sean eficientes, es recomendable que estas instituciones estén compuestas por ciudadanos que no pertenezcan a algún partido político y que posean un alto prestigio moral, cuyo nombramiento sea independiente del ejecutivo y que su mandato –además de largo- tenga el poder de investigar y sancionar en las materias que le corresponde vigilar.²⁶⁷

Con respecto al acceso a la información; al ser un derecho que desencadena nuevas presiones políticas y/o económicas para que cada vez más y más información esté disponible al público, es necesario una institución que permita este derecho a la vez que sea capaz de proteger cierta información que requiera protección como aquella que involucre seguridad nacional o políticas que requieran discreción. Además, esta institución requiere

²⁶⁵ Manuel Alejandro Guerrero, *art. cit.*, p. 256.

²⁶⁶ José Antonio Aguilar Rivera, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México D.F., IFAI, 2008, Cuadernos de transparencia 10, p. 11; Manuel Alejandro Guerrero, “El Instituto de Acceso a la Información Pública, el acceso a la información y la transparencia”, en José Luis Méndez (coord.), *Políticas Públicas*, México, Colmex, 2010, (Los grandes problemas de México, XIII), p. 260.

²⁶⁷ Gustavo, Emmerich, *art. cit.*, p. 33.

tener un cuidadoso diseño así como contar con gente suficientemente preparada para darle seguimiento.²⁶⁸

En México, gracias a la creación del IFAI, ya existe una institución que facilita estos dos derechos. Ésta es considerada como un logro de la sociedad civil –la cual aprovechó la alternancia política- ha sido muy útil en esta incipiente democracia. De igual manera, gracias al desarrollo de esta institución, no sólo se ha avanzado en materia de transparencia y acceso a la información; también se ha logrado defender el derecho a la protección de datos personales.

Durante del sexenio de Vicente Fox se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública el 11 de junio de 2002 así como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Con esta ley, se obliga a todos los poderes del Estado así como los organismos constitucionales autónomos a que la sociedad pueda disponer de la información que las autoridades generen y posean, con el objetivo primordial de que haya un control social sobre la función pública. Este derecho tiene seguimiento gracias al IFAI, que es un órgano de la administración pública federal, aunque con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión²⁶⁹. Como mecanismo de rendición de cuentas, tanto la transparencia como el acceso a la información, permiten que los ciudadanos y diversos actores políticos vigilen a los gobiernos. De igual manera, complementa otros mecanismos de rendición de cuentas pues, al facilitar esta información gubernamental la sociedad civil, los partidos políticos,... pueden mejorar su monitoreo de la gestión pública²⁷⁰

²⁶⁸ María Marván Laborde y Roberto Corona Copado, “Democracia y transparencia: lecciones a dos años de vigencia de la ley de acceso a la información en México” en Calos Elizondo Mayer-Serra *et al.*, *Democracia y transparencia*, México, IEDEF, 2005, p. 44.

²⁶⁹ Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso, *México, una democracia vulnerada*, México, CIESAS- Porrúa, 2009, pp. 214-215.

²⁷⁰ Guillermo M. Cejudo y Laura Sour, *¿Cuánto cuesta vigilar al gobierno federal?*, México D.F., CIDE, 2006, Documentos de Trabajo del CIDE 189, p. 7.

No obstante, para que se llegara a la aprobación de esta ley, fueron necesarios ciertos antecedentes políticos así como un escenario favorable. El primero de ellos fue el “Seminario Nacional de Derecho a la Información y Reforma Democrática”, celebrado el 24 de mayo de 2001 en la ciudad de Oaxaca. Al final de este seminario, se presentó la “Declaración de Oaxaca”, la cual propone la elaboración de un proyecto que permitiera trabajar en una propuesta de Ley de acceso a la información pública²⁷¹. En un principio, se quería conseguir un proyecto integral que involucrara tanto el acceso a la información gubernamental como la garantía a la información en los medios de comunicación masiva. No obstante, al tener demasiadas metas y posibles obstáculos, fue necesario dividir los objetivos ya mencionados. Una vez hecho esto se logró avanzar en el tema de acceso a la información. Esta declaración fue firmada por académicos, periodistas del *Reforma* y *El Universal*, y activistas de la sociedad civil²⁷².

El resto de los antecedentes fueron las iniciativas presentadas por varios partidos políticos (PRD, PRI, PVEM y PT), la propuesta presentada por el Ejecutivo Federal –la cual ya se contemplaba desde la campaña y en su Plan Nacional de Desarrollo²⁷³–, así como la ya mencionada por el Grupo Oaxaca²⁷⁴. Por lo tanto, “con base en estas propuestas, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados elaboró y aprobó un solo dictamen de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 24 de abril de 2002, con 409 votos a favor de todas las fracciones (y sin votos en contra). El día 30 de ese mes hacía lo mismo el Senado de la República.”²⁷⁵

²⁷¹ Manuel Alejandro Guerrero, “El Instituto de Acceso a la Información Pública, el acceso a la información y la transparencia”, en José Luis Méndez (coord.), *Políticas Públicas*, México, Colmex, 2010, (Los grandes problemas de México, XIII), p. 269.

²⁷² Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso, *op. cit.*, p. 214.

²⁷³ Manuel Alejandro Guerrero, art. cit., p. 267.

²⁷⁴ Instituto de Acceso a la Información Pública, *El derecho de acceso a la información en México: Conceptos y procedimientos*, México, IFAI, 2005, p. 11.

²⁷⁵ Manuel Alejandro Guerrero, art. cit., p. 271.

Para que la Ley de Transparencia y el IFAI se generaran en 2002 fueron necesarios cuatro factores, de acuerdo con Guerrero. El primero de ellos es la alternancia tanto en el Ejecutivo federal (ocurrida en 2000) como en el Legislativo (1997). Al haber un incremento en el número de actores, así como el empoderamiento de la oposición; la demanda de mayor transparencia y acceso a la información fue atendida. En segundo lugar, fue en el ambiente internacional en el cual estaba el debate de la importancia de la transparencia y del acceso a la información. Es decir, desde la segunda mitad del siglo XX, sobre todo a partir de la década de 1980, se contempla la transparencia como un requisito indispensable para hacer eficiente al Estado. Luego, el tercer punto fue el acotar el debate solamente a los temas de transparencia y acceso a la información, y no a la apertura de los medios de comunicación masiva. Durante el grupo Oaxaca, la demanda principal era una apertura de información en general, que incluía la transparencia en el gobierno, acceso a la información pública así como los medios masivos de comunicación. No obstante, se acotó el debate a los dos primeros puntos, para poder conseguir mucho más apoyo por parte de los diversos sectores de la sociedad. Finalmente, a la conveniencia de los partidos políticos para controlar al ejecutivo, ya que esta figura política dejó de ser un factor en el equilibrio de poder político nacional²⁷⁶. Es por ello que no se puede considerar que la transparencia y el acceso a la información fue una dádiva del gobierno. Al ser resultado de muchos actores, diversas Organizaciones de la Sociedad civil pueden exigir cuentas al gobierno federal así como luchar porque nuevos espacios entren en la dinámica de transparencia²⁷⁷.

Aun así, esta ley no está exenta de problemas. Uno de ellos es que había una gran desigualdad en las leyes de transparencia y acceso a la información estatales. Es por ello que en noviembre 2006, durante la Segunda Jornada Nacional de Transparencia, celebrada en Chihuahua, el gobernador de ese estado, junto con sus pares de Zacatecas y Aguascalientes,

²⁷⁶ *Ibid*, p. 267.

²⁷⁷ Ilán Bizberg, “1. Una democracia vacía. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia en México”, *Manuscrito*, p. 31.

más el de Veracruz y el Distrito Federal, presentaron una serie de reformas al Artículo 6º constitucional.

Además, en enero del siguiente año, diversos legisladores, académicos y expertos en la materia apoyaron la reforma y se pronunciaron en favor de la consolidación del derecho de acceso a la información mediante la “Declaración de Santa Fe”. En este mismo sentido, al mes siguiente, los controladores de las 32 entidades federativas, entregaron a los ocho coordinadores parlamentarios y a Jorge Zermeño, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, el “Pronunciamiento a Favor de la Transparencia y la Rendición de Cuentas”, firmado también por el secretario de la Función Pública Federal.²⁷⁸

Esta reforma, se logró el 20 de julio de 2007, votada a favor por todos los grupos parlamentarios. Además, se le dio un año a los congresos locales para que aprobaran las respectivas leyes reglamentadas. De igual forma, en todos los entes obligados, incluyendo municipios con más de 70 000 habitantes deberán contar con un sistema electrónico para que cualquiera pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información.²⁷⁹

Las ventajas más importantes de esta reforma fueron:

- a) Que privilegia el principio de máxima publicidad para efectos de interpretación,
- b) Establece que toda la información que posean los poderes federales, locales, ayuntamientos, organismos autónomos, y cualquier otra institución que pertenezca a alguna entidad federal, local o municipal; está a disposición de los ciudadanos que la soliciten, salvo algunas excepciones contempladas dentro de la ley.
- c) Garantiza que cualquier persona, sin discriminación, pueda solicitar la información sin justificar el uso de la misma de forma gratuita.

²⁷⁸ Manuel Alejandro Guerrero, art. cit., p. 287.

²⁷⁹ Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso, *op. cit.*, p. 222.

- d) Obliga a que el IFAI y las instituciones locales dependiente de esta, diseñen nuevos mecanismos de acceso usando medios electrónicos.
- e) Obliga a publicar información de oficio, indicadores de gestión y del ejercicio de recursos públicos, así como la existencia de archivos administrativos actualizados y confiables,
- f) Además, si no se cumple con estas disposiciones, se sancionará en los términos que dispongan las leyes.
- g) Los datos personales y la información que se refiere a la vida privada, son protegidos. De igual manera, cualquier persona, sin justificar su uso, podrá tener acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.²⁸⁰

Finalmente, sobre este último punto, el 27 de abril de 2010, se aprobó en el Congreso la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares así como la reforma de la Ley de Transparencia, con el objetivo de incluir a la protección de datos personales como parte de sus obligaciones. Esta nueva ley y tema, si bien no tienen una relación directa con la rendición de cuentas, protege la información personal de todos los ciudadanos, generando un nuevo derecho a los ciudadanos. Hoy en día, nos encontramos en una era en donde se genera una gran cantidad de información personal con suma facilidad. Sin embargo, al ser relativamente sencillo transmitirla de un usuario a otro, esta información puede ser utilizada con fines distintos a los que fueron usados, rebasando los límites de la privacidad y pudiendo afectar los derechos de las personas.

Aun así, no es un logro completo. Al no haber una ley de Archivo que obligue a las autoridades a documentar y registrar los actos en materia de sus funciones y

²⁸⁰ Manuel Alejandro Guerrero, *art. cit.*, p. 255; Mauricio I. Dussage Laguna, “Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos” en José Luis Méndez (coord.), *Políticas Públicas*, México, Colmex, 2010, (Los grandes problemas de México, XIII), p. 225; Artículo 6º de la Constitución Mexicana.

responsabilidades, no hay un suficiente control sobre la información que posee el estado. De igual forma, a pesar de que indica esta reforma que se protegerá los datos personales, hubo un gran debate sobre este punto, porque abrió una puerta para que se escudaran los servidores públicos bajo el argumento de que cualquier documento contiene datos personales.²⁸¹

Caso: el IFAI y el secreto bancario y fiduciario

Para analizar de forma más cercana el papel del IFAI, se puede apreciar su papel con respecto a los secretos fiduciario y bancario. Una vez que se aprobó la Ley de transparencia, había cierto temor de la burocracia federal sobre su posible impacto. Una de las suspicacias que tenía la administración fue el incremento de trabajo que ellos tendrían para cumplir con las solicitudes de información de cualquier ciudadano que lo demandase. Esto era trabajo adicional y, de acuerdo con la misma ley, no se debía incrementar el personal para esta nueva tarea.²⁸² Otra de estas sospechas fue el simple hecho de poner gran parte de la información gubernamental a disposición de cualquier individuo, amenazaría su poder discrecional. Por lo tanto, hubo un excesivo uso de amparos para negar la información, sobre todo en materia económica y financiera, así como de seguridad. Desde 2004, instituciones como el IPAB buscaban proteger a toda costa el secreto fiduciario, al negar la información bajo el amparo de la Ley de Instituciones de Crédito y la propia LFTAIPG, que en su Artículo 14, fracción II, reconocía estos secretos como una justificación válida para no entregar dicha información²⁸³. Sin embargo, ante esta actitud, el propio IFAI respondió tanto al IPAB como SHCP que el secreto fiduciario no aplicaba bajo las normas

²⁸¹ Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso, *op. cit.*, p. 223.

²⁸² María Marván Laborde y Roberto Corona Copado, *art. cit.*, p. 51.

²⁸³ *Ibid.*, p. 55.

que dichas instituciones se amparaban²⁸⁴. De acuerdo con María Marván y Roberto Corona, la forma en que se resolvió dicha encrucijada fue con el argumento legal que:

El fideicomiso es definido en el *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano* como “la persona titular de los bienes o derechos que transmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita y, desde luego, debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes”. Al ser titular de todos los bienes, sin lugar a dudas lo es también de la información. Por definición, en cualquier fideicomiso en el que participa el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es el fideicomitente. Para el IFAI, ésa era la solución al supuesto dilema. Difícilmente se podría argumentar que el secreto fiduciario impide a la SHCP entregar la información, toda vez que a ella le pertenece dicha información.²⁸⁵

Afortunadamente, las cosas han sido favorables para el acceso a la información y la transparencia. “Hasta fines de julio de 2007, los tribunales habían resuelto 24 amparos a favor del IFAI (17 de particulares, dos del sistema financiero, cuatro de entidades del sector público y una de un municipio) y éste sólo perdió otros seis amparos de particulares.”²⁸⁶ Por tanto, la transparencia ha logrado prevalecer frente a las personas interesadas en proteger el secreto bancario y fiduciario. No obstante, es necesario que se asiente en las leyes dichos logros, para lograr consérvalos.

Ahora en 2010 y 2011 se debate la reforma a la Ley de transparencia que, implicaría la regularización con respecto a los *secretos*. De igual forma, lo que se está tratando de hacer es otorgarle la autonomía a dicho organismo para que tenga presencia sobre el resto de los poderes. Además, queda por escrito que una máxima de la Ley es la prueba de daño, la cual es un análisis que demuestra si hay algún riesgo o daño en caso de que se publique cierta información. Sin esta situación, se abusaría del recurso de reservar información, de manera indiscriminada y sin criterio, en toda la administración pública. En consecuencia, parecería que los logros alcanzados por la Ley de Transparencia fueron minimizados. El problema, al igual que con la CNDH, es que los diputados, parecieran, no estar dispuestos a aprobar

²⁸⁴ *La Jornada*, 14 de mayo de 2005, visitado el 19 de abril de 2011.

²⁸⁵ María Marván Laborde y Roberto Corona Copado, art. cit., p. 56.

²⁸⁶ Manuel Alejandro Guerrero, art. cit., p. 277.

todos los puntos de esta nueva reforma porque ellos serían los principales afectados. De acuerdo con los diputados, los funcionarios quedarían “indefensos” ante estas nuevas atribuciones a la ley y al IFAI²⁸⁷. Por tanto, también se comprueba en este apartado la subhipótesis que dice “las instituciones intermedias que ayudan a la rendición de cuentas, como estas, están siendo bloqueadas o maniatadas por los partidos políticos”.

El IFAI y la rendición de cuentas

El IFAI tiene sus aciertos y errores; sin embargo, es una institución que ha impulsado la rendición de cuentas en México. Gracias a esta institución, la gente puede formular mejor una demanda legal porque ahora cuenta con mayor información para realizarla. Esta información se obtiene relativamente fácil. No es necesario usar esta información solamente para asuntos electorales, sino para la vida diaria. De igual manera, ha facilitado enormemente la generación de políticas públicas, ya que el IFAI permite a muchas instituciones tener mejor comunicación y acceso a la información que lo que se pudiera lograr con un memorándum²⁸⁸.

Es una institución que ha procurado que el acceso a la información sea relativamente sencillo y con costos prácticamente nulos para quien solicite información a alguna institución pública. El sistema Infomex, antes SISI, ha logrado cumplir con lo estipulado en la reforma de 2007 al Artículo 6º, el cual declara que la información generada debe estar disponible electrónicamente de forma rápida y clara para la gente²⁸⁹. Además, las ventajas de este tipo de instituciones, más allá de la rendición de cuentas, es que mejora incluso la

²⁸⁷ *El Universal*, 10 de mayo de 2011, revisado el 11 de mayo de 2011.

²⁸⁸ María Marván comentó que, en el sexenio pasado, un alto funcionario de SHCP le comentó que cuando necesitaba información de otra dependencia, la conseguía más fácilmente usando los instrumentos de la Ley de Transparencia, que mediante un trámite institucional. María Marván, *Intencional, no casualidad, la falta de transparencia en México*, México D.F., IFAI, 24 de agosto de 2011 (IFAI/101/11)

²⁸⁹ Miguel Treviño de Hoyos, “Evaluación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Instituto Federal de Acceso a la Información”, en Alberto Ortega Venzor *et al.* (eds., coords., comps.) *Los retos de la democracia: Estado de Derecho, corrupción y sociedad civil. Memorias 2003 IBERGOP-MEXICO*, México, Porrúa, 2004, vol. 3, p. 440.; Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso, *México, una democracia vulnerada*, México, CIESAS-Porrúa, 2009, p. 230.

calidad en la administración de información. El IFAI abarata la capacitación para que funcione eficientemente, pues requiere de un pequeño grupo de personas entrenadas que formen parte de las unidades de enlace, quienes en muchas ocasiones, son los intermediarios entre el solicitante y la dependencia, con respecto a la información²⁹⁰.

Asimismo, el propio IFAI cuenta con instrumentos –como “máxima publicidad”, “prueba de daño”²⁹¹, o “suplencia de queja”²⁹²- para poder defender la transparencia y el derecho al acceso a la información, elementos fundamentales para la rendición de cuentas vertical en nuestro país.

Otro punto importante en el que el IFAI ha ayudado a la rendición de cuentas, es que ha resultado victoriosa ante la promoción de amparos de muchas instituciones públicas y particulares. Sin embargo, esto es un arma de doble filo, porque, al parecer, el destino y éxito del IFAI depende mucho de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de Nación en dicha materia²⁹³. Ejemplo claro de esto es el recelo con que las instituciones económicas y financieras han querido defender el secreto bancario y fiduciario usando el derecho de amparo. No han resultado victoriosas, para fortuna de la gran mayoría de los mexicanos. De lo contrario, se hubiera logrado proteger la discreción de los políticos en la distribución del erario público.²⁹⁴

Ahora, prácticamente toda la información que posee y genera el Estado es pública, y solamente se puede mantener como “reservada” o “confidencial” en casos excepcionales.

²⁹⁰ Miguel Treviño de Hoyos, art. cit., p. 440.

²⁹¹ Quizás el mejor ejemplo de la proactividad de los comisionados ha sido su utilización de una “prueba de daño” para la aplicación de las reservas de ley. Estrictamente hablando, la ley mexicana no contiene ninguna referencia explícita a una “prueba de daño” o a su contraparte la “prueba de interés público”. Estas pruebas suponen que para cada caso habría que evaluar si la divulgación de un documento implicaría un daño “real y presente” a una de las reservas de la ley así como evaluar si aquel daño fuera mayor al daño que le causaría al interés público mantener la información reservada. John Ackerman, *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: diseño, desempeño y sociedad civil*, México, CIESAS- Universidad Veracruzana, 2007, p. 22.

²⁹² La suplencia de queja implica que si bien la parte demandante se ha equivocado al elaborar su demanda, tiene derecho a reformularla para que esta pueda proceder correctamente.

²⁹³ María Marván Laborde y Roberto Corona Copado, art. cit., p. 58.

²⁹⁴ *Ibid*, p. 55.

Además, gracias a una serie de “obligaciones de transparencia”, las cuales son un conjunto de información mínima que toda institución pública debe poner a disposición de la sociedad sin que alguien la haya solicitado por medio del IFAI, la ciudadanía puede estar muy bien informada sobre lo que las diferentes instituciones del Estado hacen.

De igual manera, aunque la transparencia no se ha arraigado en la burocracia mexicana, los comisionados tratan de que sus resoluciones, en muchos casos, interpreten la ley de manera proactiva y abierta.²⁹⁵ De hecho, gracias a la modificación del artículo 6º constitucional, promovida por la iniciativa Chihuahua, se aclaró mucho más lo que significa transparencia y acceso a la información, la cual dice que:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad

Retos del IFAI

Uno de los problemas más grandes que ha tenido el IFAI para consolidarse es que no es un organismo completamente independiente, sigue estando bajo las órdenes del presidente de la República. Para que su actuación sea eficiente, eficaz y responsable, es necesario que –en el futuro cercano- alcance su autonomía plena. De igual manera, no tiene capacidad para sancionar a los funcionarios que impiden alcanzar un Gobierno Abierto (mejora en los servicios públicos, aumento en la integridad pública, manejo de recursos

²⁹⁵ John Ackerman, *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: diseño, desempeño y sociedad civil*, México, CIESAS- Universidad Veracruzana, 2007, p. 23

públicos con mayor eficacia y eficiencia, mejor rendición de cuentas tanto en los gobiernos como en las empresas)²⁹⁶.

A pesar de ello, al estar en contacto con la sociedad (su función es atender las demandas de los ciudadanos respecto a tener acceso a la información pública gubernamental), su actuación es aceptada por la comunidad. No obstante, el IFAI no ha sabido aprovechar todas las oportunidades para fortalecer su legitimidad. El 22 de noviembre de 2006, los comisionados votaron una propuesta al Reglamento interior de dicha institución, con el objetivo de prevenir y regular los conflictos de interés que se pudieran dar entre los comisionados del IFAI y alguna de las partes de un recurso de impugnación. La causa por la que se inició todo esto fue que el Comisionado Presidente entrante, Alonso Lujambio, declaró abiertamente su amistad con el entonces Presidente electo Felipe Calderón, así como fuertes vínculos con miembros del PAN. “La prensa destacó que Lujambio había colaborado en el Consejo de Opinión Pública e Imagen por la precandidatura de Calderón dentro del PAN. A raíz de esto se señaló que podría incurrir en conflicto de intereses cuando el IFAI tratara asuntos relacionados con Felipe Calderón.”²⁹⁷ Es por ello que el comisionado Juan Pablo Guerrero propuso que todos los comisionados presentaran una “declaración pública de intereses”. En ella se transparentaría todo vínculo de amistad, político o de negocios que se tuviera con algún alto funcionario del gobierno.²⁹⁸ Sin embargo, la propuesta fue desechada. En consecuencia, el IFAI rechazó la oportunidad de transparentar su propio funcionamiento; es decir, actuó de forma contraria a sus principios.

²⁹⁶ María Marván, *Intencional, no casualidad, la falta de transparencia en México*, México D.F., IFAI, 24 de agosto de 2011 (IFAI/101/11)

²⁹⁷ Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso, *op. cit.*, p. 219.

²⁹⁸ John Ackerman, *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: diseño, desempeño y sociedad civil*, México, CIESAS- Universidad Veracruzana, 2007, p. 39.

Esta actuación tímida la podemos ver claramente porque pocas veces se ha sancionado a alguien por obstaculizar la transparencia. Desde la entrada en vigor de la LFTAIP en junio de 2003 hasta junio de 2007 se interpusieron 10240 quejas y solamente la SFP sancionó a 1 014 funcionarios de mandos medios o bajos, ya que –repito- este organismo está incapacitado para sancionar a los funcionarios directamente.²⁹⁹ Además no ha habido alguna sanción a la gente que permite que en el 30% de las solicitudes, los sujetos obligados por la ley no entreguen la información por distintas razones.³⁰⁰ Además, siguiendo con esta deficiencia, muchas veces los servidores utilizan la falta de claridad en las definiciones para oscurecer la información, dificultar la entrega de los datos, así como su publicidad.³⁰¹

En este sentido, también el IFAI padece un poco de esta “larga tradición en los tribunales mexicanos de “decidir” sin “resolver” los asuntos de su competencia”.³⁰² De esta manera, no se viola la ley pero los juzgadores evaden la responsabilidad de aplicar la ley con rigor. Pareciera que este tipo de acciones son comunes para no tener consecuencias políticas graves.

Para poder apreciar mejor las debilidades, o las tareas pendientes, que tiene el IFAI, se puede recurrir al trabajo denominado, *Métrica de la transparencia*, elaborado en 2007, el cual evaluó el grado de cumplimiento de la LFTAIPG en los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo federales, así como en los estados y varios municipios en 2007. En este estudio se analizaron tres indicadores (dados en porcentajes): portales en internet (40%), atención al usuario (20%) y calidad de respuesta (40%). No obstante, los resultados obtenidos de este trabajo son poco alentadores.

²⁹⁹ Manuel Alejandro Guerrero, art. cit., p. 278.

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 275.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 276.

³⁰² John Ackerman, *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: diseño, desempeño y sociedad civil*, México, CIESAS- Universidad Veracruzana, 2007, p. 29.

Promedios generales por grupos de instituciones (%)				
Grupo de instituciones	Portales electrónicos	Atención al usuario	Calidad de la respuesta	Promedio ponderado
Poder Ejecutivo	58.04	68.13	56.98	59.63
Poder Legislativo	59.62	75.86	55.7	61.3
Poder Judicial*	47.84	*	*	*
Municipios	62.65	73.43	45.3	57.87

*El poder judicial únicamente fue evaluado a través de sus páginas electrónicas debido a restricciones de tiempo y presupuestales.

Fuente: *Métrica* de *transparencia*, <http://www.fpchiapas.gob.mx/transparencia/im/IFAICIDECOMAIPMetrica.pdf>

Con respecto a las evaluaciones de los portales electrónicos de transparencia, las instituciones del Estado se encuentran por debajo del nivel aprobatorio de 60% (a excepción de los municipios que alcanzaron un 62%, pero están en el mínimo). Es decir, no cuentan con la suficiente infraestructura en su página para que la gente pueda tener acceso a la información que manejan. En el segundo punto, la atención al usuario es relativamente satisfactoria ya que alcanza en promedio un valor superior al 70%, cifra satisfactoria para este rubro. Aun así, queda un 29% de las preguntas que realizan los ciudadanos se quedan sin respuesta, por lo que es necesario seguir trabajando; y algún día cubrir la gran mayoría de las demandas ciudadanas. En el tercer punto, sobre el parámetro de la calidad de las respuestas, ninguno de los poderes rebasa el 60%, sobre todo los municipios que tienen un porcentaje del 45%. Esta cifra nos muestra que, aunque muchas de las preguntas hechas por los ciudadanos sean respondidas, la calidad de las mismas es baja. En consecuencia, no se responde de manera satisfactoria a la gente la forma en que trabajan los servidores públicos. En términos generales, la evaluación de transparencia es que, si bien alcanza los parámetros mínimos, la calidad de la misma es baja, lo que nos muestra que las instituciones del Estado mantienen cierta opacidad sobre su funcionamiento. Por lo tanto, a pesar de que es un gran avance en la transparencia porque ya existen los mecanismos y las instituciones encargadas, las cifras nos muestran que falta un gran camino por recorrer. El IFAI tiene que buscar mecanismos más eficaces para que las diferentes instituciones del Estado sean mucho más

transparentes, y que esto se refleje, entre otras cosas, en los portales de internet, la atención y respuesta a los ciudadanos por información pública

Ahora, como cualquier institución, es necesario lograr cierta aceptación por parte de la sociedad. Por ejemplo, hay publicidad de las sesiones del pleno del IFAI así como la firma de convenios de colaboración con ONGs e instituciones educativas para que se pueda conocer mejor el grado de trascendencia que tiene el acceso a la información y la transparencia en la vida pública nacional.³⁰³ Sin embargo, es necesario proseguir con mayores programas de publicidad del IFAI porque, si la gente desconoce los beneficios que se obtienen con la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, estos son eliminados por la ignorancia. Es decir, si la sociedad no vigila a los funcionarios públicos usando la información del IFAI, se permite que ocurran malos manejos de los recursos públicos.

Consideraciones finales

La contrademocracia y *social accountability* también requieren de instituciones que escuchen las demandas de la sociedad así como funcionar como contrapeso alternativo a los tradicionales tres poderes. En este sentido, México posee dichas instituciones. La presencia de la CNDH, la ASF y del IFAI en la vida política nacional ha facilitado la rendición de cuentas. Ahora es posible exigir con una mayor voz, el respeto a los derechos humanos, gracias a la CNDH. Además, también se cuenta con observadores internacionales que fortalecen dicho reclamo. La ASF ha beneficiado a la rendición de cuentas porque, al exigir a las instituciones la información sobre cómo se manejan los recursos públicos, ésta ayuda a que su manejo sea mucho más eficiente, detecta irregularidades y ayuda a que se regrese una importante suma de dinero desviada por malos manejos. Finalmente, con el IFAI los ciudadanos y otras instituciones políticas tienen acceso a la información generada por todas

³⁰³ Manuel Alejandro Guerrero, art. cit., p. 280.

las instituciones del Estado, es decir, sí existe transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

No obstante, estas instituciones no están todavía consolidadas y la amenaza de que los partidos políticos interfieran en sus actividades es real y constante. Tanto el IFAI como la ASF necesitan, en el corto plazo, alcanzar su autonomía plena. Empero, si llegasen a alcanzar una situación de autonomía similar a la CNDH, es urgente que se generen reformas para poder sancionar directamente a los funcionarios que atentan contra los ciudadanos y sus derechos.

En este sentido, la situación de estas tres instituciones es limitada hoy en día. Las recomendaciones de la CNDH no siempre son llevadas a cabo por que no podía sancionar a los políticos y servidores públicos que abusen de su poder. Se espera que con la reforma reciente, ésta institución sea capaz de defender con mayor tenacidad los derechos humanos así como la rendición de cuentas en México. Con respecto a la ASF, a pesar de que puede presentar demandas penales y sancionar a los servidores públicos, pocas veces ha hecho uso de este poder. Por lo que todavía muchos servidores siguen confiando en que no deben rendir cuentas a la sociedad. Finalmente, el IFAI no siempre ha podido dar seguimiento a sus fallos y castigar a los funcionarios que intencionalmente haya obstaculizado el acceso a la información pública y la transparencia, además de que no siempre ha sido transparente incluso en su propio funcionamiento, por los intereses partidistas de los comisionados.³⁰⁴

Esto es muy lamentable si se considera que la transición a la democracia fue un proceso extremadamente lento, es decir, la gente ha esperado mucho tiempo para que ocurran verdaderos y benéficos cambios. Por lo tanto, si tarda tanto en afianzarse la democracia en nuestro país, entonces parecería que la consolidación de instituciones

³⁰⁴ John Mill Ackerman, “Hacia un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas” en José Luis Calva (coord.), *Finanzas públicas para el desarrollo*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura – UNAM, 2007, p. 244.

fundamentales para nuestra democracia se tardara en madurar otros 30 años. Si la historia fuera unilineal y con un final *exitoso y feliz*, probablemente todo ciudadano estuviera dispuesto a esperar tanto tiempo; sin embargo, la desesperación, la violencia, la pobreza,... son condiciones que hacen que la gente no tenga tanta paciencia, y el modelo autoritario les pudiera parecer cada vez más atractivo.

En consecuencia, la mejor manera en que se fortalezcan la CNDH, el IFAI y la ASF es con la presencia ciudadana para contrarrestar los intereses partidistas. Todas estas instituciones tienen programas para estar en contacto con la gente, pero éstos son muy pocos y/o muy ineficaces. Así como los gobiernos se fortalecen al incrementar su presencia en el imaginario colectivo, los organismos autónomos deberían hacer lo mismo. Es la única manera en que pudieran hacerle frente a las agresiones de los políticos y los partidos y consolidarse como instituciones antes/durante/ después de que alcancen su autonomía plena.

CONCLUSIONES

Alcanzar la democracia fue un deseo de los mexicanos desde que el Estado autoritario no logró cumplir con sus promesas de bienestar económico y social, así como abrir espacios políticos. Ante esta demanda, la elite política decidió dirigir este proceso, y enfocarlo en el ámbito electoral. Sin embargo, a pesar de que México ahora es un país democrático, esta forma de gobierno no está consolidada ni sus ciudadanos han adquirido una cultura política participativa.

Hoy en día, impera un espíritu de apatía y desconfianza hacia los políticos; pero hay momentos en que la sociedad participa, sobre todo como asociaciones; de igual forma, existen organismos autónomos que facilitan la rendición de cuentas que pudiesen exigir los mexicanos. Es por ello, se puede concluir que hay un insípido y/o comienzo de contrademocracia o *social accountability* en nuestro país. Hay que recordar que el primero se define como la desconfianza popular hacia los gobernantes, y el segundo como una rendición de cuentas informal producto de la desconfianza, vigilancia y participación constante de la sociedad hacia los políticos. Es decir, ambos procesos analizan la desconfianza que tiene la gente hacia sus representantes; y por ello los monitorean y evalúan continuamente, su sanción suele ser simbólica y pudiesen utilizar los mecanismos y herramientas que brindan las instituciones democráticas de rendición de cuentas.

Los actores en ambas propuestas son los ciudadanos, asociaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, organismos autónomos, un periodismo crítico. De igual manera, los medios de comunicación tienen un papel relevante, sobre todo el Internet, el cual es mucho más igualitario en su manejo.

No obstante, ambas propuestas tienen metas –de largo plazo- distintas. La contrademocracia se considera a sí misma como una manifestación permanente y sin

ninguna restricción, sobre todo institucional; y busca que así sea a lo largo del tiempo. En cambio, la *social accountability* utiliza mecanismos institucionales y no institucionales, que pudiera afectar el ritmo de su desarrollo. Además, su objetivo final es fortalecer a las instituciones tradicionales de rendición de cuentas y no dejar que la desconfianza se mantenga activa en la sociedad. Es decir, consolidar instituciones que eventualmente remplazaran el gran activismo ciudadano.

Luego de haber repasado los conceptos que marcaron la presente investigación, es necesario recordar las hipótesis planteadas y analizar, una por una, si se cumplieron o no:

1. México tiene elementos que pudiesen generar un proceso contrademocrático o tipo *social accountability*: es una democracia, su sociedad suele desconfiar constantemente en sus políticos y hay organismos autónomos que buscan mejorar la rendición de cuentas (incluso algunas de ellas propician la interacción con los ciudadanos directamente). No obstante, estas ventajas son contrarrestadas al apreciar que los mexicanos consideran a la política como complicada y poco interesante, no tienen una arraigada tradición de asociarse (fuera de la dirección oficial del Estado) para solucionar sus problemas, y suelen ser fácilmente manipulados por prácticas clientelares y los medios de comunicación concentrados. Además, los organismos que ayudan a la rendición de cuentas³⁰⁵, no son del todo autónomos, no siempre pueden sancionar funcionarios o hacer que sus recomendaciones se hagan, y pueden estar maniatados por intereses partidistas. Es por ello que se puede considerar que sí hay un proceso contrademocrático o de *social accountability*; sin embargo, para que se desarrolle plenamente, es necesario un cambio en la cultura política de los mexicanos así como reformas que hagan más eficaces esas instituciones autónomas.

Esta hipótesis se pudo comprobar tanto en el segundo como en el tercer capítulo. En ellos, se comprobó empíricamente que la gran mayoría de los mexicanos consideran a la política complicada (72% en promedio entre 2003 y 2008), y el 79.78% no está interesado en ella. De igual manera, el porcentaje de mexicanos que participan en alguna asociación es inferior al 10% (8.6%), por lo que se demuestra que la gente no participa en asociaciones a pesar de que nuestro país estuvo compuesto por instituciones corporativas muy poderosas en el siglo anterior.

³⁰⁵ Se utilizará como sinónimos organismos autónomos, organismos que ayudan la rendición de cuentas e instituciones intermedias. Este último se justifica porque facilitan la rendición de cuentas que exigen los ciudadanos a los políticos al actuar como actores intermedios.

Con respecto a las ser manipulados por prácticas clientelares, gracias a la investigación de Carlos Díaz en los estados de Guanajuato y Campeche, se demostró que la gente con escasos recursos (que suele ser las personas con menor nivel de información sobre política) son víctimas del clientelismo. No obstante, no se pudo demostrar lo mismo con los medios de comunicación, aunque su nivel de confianza en estas empresas es alto (49.7% en 2008).

Sobre las instituciones intermedias, utilizando una exhaustiva revisión documental, se comprobó que el IFAI no tiene la capacidad de sancionar a funcionarios, eso corresponde a la SFP. Empero, con la nueva Ley de Derechos Humanos se están otorgando “dientes” a la comisión para sancionar. Además, para la ASF, es cuestión de esperar a que – eventualmente- utilice con mayor fuerza sus instrumentos para sancionar y recuperar dinero desviado. Por lo tanto, hay cierta “esperanza” a que se fortalezcan dichas instituciones en un futuro.

Sin embargo, al no ser completamente autónomas la ASF y el IFAI –ya que dependen del Legislativo y Ejecutivo respectivamente- pudieran ser presas de los intereses personales o partidistas de los políticos, ya que éstos poseen cierto control sobre estas instituciones. Uno pudiera esperar que adquieran su autonomía plena en un tiempo similar a que la CNDH la obtuvo (10 años si se considera su época como Dirección General de Derechos Humanos). Por tal motivo, sí hay elementos que muestren un posible proceso contrademocrático y de *social accountability*.

2. Así como la democracia tiene como actores centrales a los ciudadanos, la contrademocracia y social accountability también. Por lo tanto, para que este actor actúe con responsabilidad en el uso de sus derechos, debe de gozar de un nivel mínimo de igualdad entre cada uno de ellos. El problema radica en que México hay una sociedad altamente desigual, lo que genera ciudadanos precarios; por lo que la contrademocracia y social accountability también puede estancarse en una situación precaria, porque no todos los ciudadanos poseen los mismos instrumentos para exigirle cuentas a sus gobernantes así como afectar a su reputación.

Gracias al trabajo de Claudio Holzner, se pudo apreciar que, dependiendo del nivel de ingresos, son el abanico de opciones para resolver un problema comunitario. Mientras que los pobres trabajan más en algún proyecto comunitario, bloquean o realizan marchas así como recurrir a los partidos políticos; la gente con más dinero pide ayuda a las autoridades, otras organizaciones e incluso a los medios de comunicación. De igual manera, la gente con mayor preparación es quien puede y quiere conocer lo que hace el Estado. Recordemos que, en el perfil del solicitante para información del IFAI, entre los que poseen un título universitario o un posgrado suman 73.8% del total. Por tal motivo, si se puede concluir que la clase socioeconómica si afecta en los actores de la contrademocracia y *social accountability*.

Entonces, esto nos lleva a pensar hacia dónde vamos los mexicanos, si hacia un proceso contrademocrático o uno de tipo social accountability. Si se analiza desde las élites mexicanas, el escenario idóneo sería el del segundo tipo. Este grupo espera que, una vez que se hayan creado y hecho funcionar dichas instituciones, la movilización de la sociedad se volviera innecesaria, o por lo menos no se convertiría en una acción continua en la gente. De esta forma, los políticos pudieran no sentir la presión de la gente contantemente y, en alguna ocasión, aprovechar su puesto para intereses particulares. Sin embargo, esta lógica pudo haber funcionado en el periodo de liberalización política. Basta con recordar que la creación de la CNDH fue una fachada. Con el paso de tiempo, y la multiplicación de actores en la arena política que vigilaran al gobierno, esta institución se fortaleció y logró su autonomía, alejándose de los intereses oficiales y partidistas.

Para la sociedad, que hoy en día se encuentra un tanto *apática* es difícil determinar cuál de los dos procesos es el más idóneo. Ambas requieren ciudadanos interesados en política así como poseedores de la suficiente información para evaluar a sus políticos, y eso no hay todavía. Al inicio de la presente investigación, se pensaba que la contrademocracia era la más idónea ya que los políticos mexicanos son “inmaduros”, y no es fácil que llegue a

un acuerdo, lo que hace desconfiar en ellos. No obstante, estos políticos desaparecerán pero las instituciones políticas pueden tener un tiempo de vida mucho más largo, por lo que se puede pensar en la conveniencia de fortalecer a toda institución que favorezca a la consolidación de la democracia.

Probablemente el error que se tiene con esta pregunta, es que se esperan cambios importantes en la sociedad luego de que la alternancia ocurriese 11 años atrás. Aparentemente es mucho tiempo; no obstante, el autoritarismo mexicano duró aproximadamente 71 años –tiempo suficiente para crear una cultura política autoritaria entre los mexicanos-. Por lo tanto, es necesario tener paciencia para ver el rumbo de nuestra ciudadanía.

BIBLIOGRAFIA

- Ackerman, John M., "Hacia un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas" en José Luis Calva (coord.), *Finanzas públicas para el desarrollo*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura – UNAM, 2007.
- , *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: diseño, desempeño y sociedad civil*, México, CIESAS- Universidad Veracruzana, 2007.
- , *Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras*, México D.F., Auditoría Superior de la Federación, 2005.
- , *Organismos Autónomos y Democracia: El caso de México*, México D.F., UNAM-III – Siglo XX Editores, 2007.
- Aguayo, Sergio, "Los ciudadanos y la democracia enferma" en *Foro "Formación ciudadana para la consolidación democrática"*, México D.F., IEDF, 2003.
- Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México D.F., IFAI, 2008, Cuadernos de transparencia 10.
- Alvarado, Arturo y Rodolfo González, "La situación política del norte de México", en Bazdresh, Carlos *et al*, (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, México, FCE, 1992.
- Archon Fong, "Associations and democracy: between theories, hopes, and realities", *Annual Review of Sociology*, 29(2003).
- Arditi, Benjamín, "La trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil", *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (2004).
- Auditoría Superior de la Federación, *Fiscalización Superior en México: Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria*, México, ASF, 2008.
- Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso, *México, una democracia vulnerada*, México, CIESAS-Porrúa, 2009.
- Barba Sánchez, Daniela Tatiana, *La Auditoría Superior de la Federación y su potencial para mejorar la rendición de cuentas horizontal en México*, México, Colmex, 2010 (tesis de licenciatura).
- Barracca, Steven, "Is Mexican democracy Consolidated?", *Third World Quarterly*, 25 (2004).
- Bazdresh, Carlos y Santiago Levy, "El populismo y la política económica de México, 1970-1982", *passim en* Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (comps.), *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, México, FCE, 1992.
- Bentham, Jeremy, *Táctica de las asambleas legislativas*. Burdeos: Imprenta de Pedro Beaume, 1829, citado por José Antonio Aguilar Rivera, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México D.F., IFAI, 2008, Cuadernos de transparencia 10.
- Bizberg, Ilán, "Las transformaciones del poder político en México", *Revista Mexicana de Sociología*, 61 (1999).
- , "Una democracia vacía. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia en México" [manuscrito].
- Bobbio, Norberto, *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós- Universidad Autónoma de Barcelona, 1993.
- Calvert, Randall L., Mathew D. McCubbins, Barry R. Weingast, "A Theory of Political Control and Agency Discretion", *American Journal of Political Science*, 33 (1989).
- Casas, Ernesto, "Representación política y participación ciudadana en las democracias", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 51(2009).
- Cejudo, Guillermo M. y Laura Sour, *¿Cuánto cuesta vigilar al gobierno federal?*, México D.F., CIDE, 2006, Documentos de Trabajo

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (Pidiregas)*, México, Cámara de Diputados, 2006 en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0562005.pdf>
- Cheresky, Isidoro (comp.), *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires, Manantial, 2007.
- Cohen, Jean y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT Press, 1992.
- Cohen, Miriam Alfie, “Globalización, democracia y desilusión: la sociedad civil en México (1991-2004)”, *El Cotidiano*, 126 (2004).
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/4.htm?s=>.
- Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*. México, Era, 1978.
- Córdova, Lorenzo, “La reforma electoral y cambio político en México” en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2527/17.pdf>.
- Cornelius, Wayne A. y Philip L. Martin, “The Uncertain Connection: Free Trade and Rural Mexican Migration to the United States”, *International Migration Review*, 1993, núm. 27.
- Covarrubias, Ana, “El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México” en Reynaldo Yunuen Ortega (comp.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001.
- Crecimiento del PIB en México*, en http://www.economia.com.mx/crecimiento_del_pib_de_mexico.htm, visitado el 8 de marzo de 2010.
- Crespo, José Antonio, *Cultura política y consolidación democrática (1997-2006)*, México, CIDE, 2007, SDTEP 191.
- Cuna Pérez, Enrique y Laura Noemy Pérez Cristino, “Medios y elecciones 2009: uso y reglamentación de Internet, pendiente de la reforma electoral”, *El Cotidiano*, 2010, núm. 25.
- Dahl, Robert, *La Poliarquía*, trad. Julia Moreno San Martín, Madrid, Tecnos, 1997.
- de Moraes, Dênis Roberto, “Comunicación virtual, activismo político y ciudadanía”, *Nodo 50*, 2008, núm. 2, en http://www.nodo50.org/IMG/pdf/DE_MORAES_Denis_Roberto.pdf.
- Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003.
- Diamond, Larry, “Rethinking civil society”, *Journal of Democracy*, 1994, núm. 5.
- Díaz, Carlos, “Instituciones, democracia y desigualdad social: aproximaciones al caso mexicano”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 51 (2009), pp. 102-103.
- Distribución de la población, según situación de pobreza multidimensional en distintos grupos de población*, México, 2008, en http://4.bp.blogspot.com/_46RuRMDTess/SyKi3-KoBqI/AAAAAAAAADH8/W97A8zx_PUw/s1600-h/Pobreza+Multi.png.
- Domingo, Pilar, “Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina. Ciudadanización-judicialización de la política”, *Revista CIDOB D’Afers Internacionals*, 2009, núm. 85-86.
- Dresser Denise, “México: del predominio del PRI a una democracia dividida” en Jorge I. Domínguez y Michael Shifter (eds), *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*, Bogotá, FCE, 2005.
- Durand Ponte, Víctor Manuel, *Ciudadanía y cultura política. México, 1993-2001*, México, Siglo XXI, 2004.

- Dussage Laguna, Mauricio I., “Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos” en José Luis Méndez (coord.), *Políticas Públicas*, México, Colmex, 2010, (Los grandes problemas de México, XIII).
- Eisenstadt, Todd A., “¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre la democratización” en Reynaldo Ortega (ed.) *Caminos a la democracia*, México, COLMEX, 2001.
- Emmerich, Gustavo Ernesto, *et al.*, “Informe sobre la democracia en México, 2009”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 2009, núm. 21.
- Encuesta Nacional sobre la percepción de seguridad ciudadana en México*, México, Consulta Mitofsky, 2010.
- Entrevista a Luis Ortiz Monasterio el 20 de enero de 2011.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro, “Compromiso cívico y participación ciudadana en México. Una perspectiva nacional y regional”, *América Latina Hoy*, 2008, núm. 48.
- Estévez López, Ariadna, “Transición a la democracia y derechos humanos en México: La pérdida de integralidad en el discurso”, *Andamios*, 2007, núm. 6.
- Fox, Jonathan A., “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas”, *Perfiles latinoamericanos*, 2006, núm. 27.
- , “The difficult transition from clientelism to citizenship. Lessons from Mexico”, *World Politics*, 1994, núm. 46, p. 153; Malik Tahar Chaouch y Daniel Carrasco Briguega, “Cambio político y consolidación democrática en México. Los límites del modelo de las transiciones a la democracia”, *Desafío*, 2008, núm. 19.
- Freedom House, “Freedom of the Press: Historical Data, Scores and Status” (1980- 2008), en <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=274>
- Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*, Boston, Little, Brown and Company, 1980.
- Garzón Lozano, Luis Eduardo, “La ventana y el espejo. La vida en democracia a la luz de la transparencia en México, en Carlos Elizondo Mayer-Serra *et al.* *Democracia y transparencia*. México. Instituto Electoral del Distrito Federal. 2005.
- Gómez Gallardo, Perla, *El IFAI y la calidad jurídica de sus decisiones*, México, Limac- Porrúa, 2007.
- Guerrero, Manuel Alejandro, “El Instituto de Acceso a la Información Pública, el acceso a la información y la transparencia”, en José Luis Méndez (coord.), *Políticas Públicas*, México, Colmex, 2010, (Los grandes problemas de México, XIII).
- Guillen, K. Sáenz, M. H. Badii y J. Castillo, “Origen, espacio u niveles de participación ciudadana”, *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4 (2009).
- Gutiérrez, Jiménez Paulina, *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*, México, Infodf, 2008.
- Habermas, Jürgen, *La reconstrucción del materialismo histórico*, Madrid, Taurus, 1981.
- Hernández, María Aidé, “La democracia mexicana, presa de una cultura política con rasgos autoritarios”, *Revista Mexicana de Sociología*, 70 (2008).
- Hernández, Rogelio y José Luis Reyna, “El riesgo de la ingobernabilidad de México. Los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas”, *Estudios Sociológicos*, 12 (1994).
- Holzner, Claudio, “Voz y voto: participación política y calidad de la democracia en México”, *América Latina hoy*, 2007, núm. 45.
- Huntington, Samuel P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, trad. Josefina Delgado, Barcelona, Paidós, 1994.
- Instituto de Acceso a la Información Pública, *El derecho de acceso a la información en México: Conceptos y procedimientos*, México, IFAI, 2005.

- Instituto Federal Electoral, “Documentos” en <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html>.
- Juárez, Rodrigo Santiago, “Participación y deliberación como correctores del sistema democrático”, *Estudios Fronterizos*, 2009, núm. 10.
- Labastida Martín del Campo, Julio y Miguel Armando López Leyva, “México: una transición prolongada (1988- 0996/97) *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (2004).
- Linz, Juan J. “, An authoritarian regime: Spain” en Stanley G. Payne (ed.) *Politics and Society in Twentieth- Century: Spain*, Nueva York, New Viewpoints, 1976.
- , “Una interpretación de los regímenes autoritarios”, *Papers: Revista de Sociología*, 1978, núm. 8.
- Linz, Juan y Alfred Stepan, *Problems of democratic transitions and consolidation: southern Europe, south America and post-communists Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997.
- Loeza, Soledad, “El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México”, *Lecturas de política mexicana*, México, COLMEX, 1977.
- , *Consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, COLMEX, 2008.
- Madrid, Javier Esteinou, “Hacia un nuevo pacto nacional de comunicación social”, *Global Media Journal. Ediciones Latinoamericana*, 2004, núm. 1.
- Mainwaring, Scott, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*, Stanford, University Press, 1999.
- Manjarrez Rivera, Jorge, “Fortalecimiento institucional de la rendición de cuentas y la fiscalización superior en México” en José Luis Calva (coord.), *Finanzas públicas para el desarrollo*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura – UNAM, 2007.
- Manuel Castells en entrevista a René Lefort, “El nuevo papel del ciudadano ante la revolución de Internet”, *Correo de Unesco*, Madrid, octubre de 1999 citado por Dênis Roberto de Moraes, “Comunicación virtual, activismo político y ciudadanía”, *Nodo 50*, 2008, núm. 2, en http://www.nodo50.org/IMG/pdf/DE_MORAES_Denis_Roberto.pdf
- Marshall, Thomas H., “Citizenship and Social Class”, en T.H. Marshall (comp.), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York- Garden City, Doubleday, 1965.
- Marván, María, *Intencional, no casualidad, la falta de transparencia en México*, México D.F., IFAI, 24 de agosto de 2011 (IFAI/101/11)
- Marván Laborde, María y Roberto Corona Copado, “Democracia y transparencia: lecciones a dos años de vigencia de la ley de acceso a la información en México” en Calos Elizondo Mayer-Serra *et al.*, *Democracia y transparencia*, México, IEDF, 2005.
- McCubbins Mathew D., y Thomas Schwartz “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”, *American Journal of Political Science*, 1984, núm. 28, pp. 1771-172.
- Merino, Mauricio, *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, México, CIDE-ASF, 2009.
- Meyer, Lorenzo, “La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982- 1996”, *Foro Internacional*, 36 (1996).
- Middlebrook, Kevin J., “Mexico’s democratic transitions”, en Kevin Middlebrook (ed.), *Dilemmas of political change in Mexico*, Londres- San Diego, University of London- University of California, 2004.
- O’Donnell, Guillermo, *Delegative democracy?*, Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1992.
- , “Hacia un Estado de y para la Democracia”, en Rodolfo Mariani (coord.), *Democracia/ Estado/ Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia*, Lima, PNUD, 2007.

- , “Notes on the State of Democracy in Latin America”, documento preparado para el proyecto *El estado de la democracia en América Latina*, patrocinado por la División Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002.
- Olvera, Alberto, *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la Sociedad Civil al Tercer Estado*, México, Universidad Veracruzana, 1998.
- Ortega, Reynaldo (ed.) *Caminos a la democracia*, México, COLMEX, 2001.
- , “El proceso de democratización en México 1968- 2002” p. 67 en Walther L. Bernecker (comp.), *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*, México, COLMEX-DAAD-UNAM, 2004.
- Pacheco, Guadalupe, “De la hegemonía a la regionalización electoral: el sistema de partidos en México, 1979-1997”, *Estudios sociológicos*, 18 (2000).
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo flores, Andrés Allamand Zavala, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003.
- Peruzzoti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.), *Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies*, Pittsburgh, University Press, 2006.
- , “Social Accountability: An introduction” en Peruzzoti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.), *Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies*, Pittsburgh, University Press, 2006.
- Przeworski, Adam, “Social Accountability in Latin America and Beyond” en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies*, Pittsburgh, University Press, 2006.
- Quintana Roldán, Carlos F., “Transparencia y rendición de cuentas en el ordenamiento jurídico mexicano” en Henio Millán y Alejandro Natal Martínez, *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, México, El Colegio Mexiquense, 2008.
- Red interamericana para la democracia, http://www.redinter.org/UserFiles/File/ipc/Informe7_Mex.pdf, visitado el 1 de junio de 2010.
- Reyna, José Luis, *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, México, COLMEX, 1976.
- , “México: una democracia incipiente” en Romer Cornejo (comp.), *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo. Algunos casos de Asia, África y América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2006.
- Rosanvallon, Pierre, “Conferencia: Las nuevas vías de la democracia”, *Cuadernos del CENDES*, 2009, núm. 72.
- , *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2007.
- , *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, trad. Heber Cardoso, Buenos Aires, Manantial, 2009.
- Rose-Ackerman. Susan, “Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias”, *Perfiles latinoamericanos*, 2005, núm. 26.
- Salgado Porcayo, Raymundo, “La población en México”, http://inep.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=210,
- Salmerón Castro, Fernando I., “Modernidad y prácticas políticas: democracia, eslabonamientos y mediaciones en la sociedad civil”, *Revista Mexicana de Sociología*, 64 (2002).
- Segovia, Rafael, *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 103-105.

- Somuano, Fernanda, “Más allá del voto: Modos de participación política no electoral en México”, *Foro Internacional*, 45 (2005).
- Soria, Víctor M., “Crecimiento económico y desarrollo de la seguridad social en Brasil y México” en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/etp/num5/a3.htm>.
- Stoner, James A.F. y R. Edward Freeman, *Administración*, México, Prentice Hall Hispanoamericana, 1994 citado por Jorge Manjarrez Rivera, “Fortalecimiento institucional de la rendición de cuentas y la fiscalización superior en México” en José Luis Calva (coord.), *Finanzas públicas para el desarrollo*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura – UNAM, 2007
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, FCE, 2005.
- Treviño de Hoyos, Miguel, “Evaluación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Instituto Federal de Acceso a la Información”, en Alberto Ortega Venzor *et al.* (eds., coords., comps.) *Los retos de la democracia: Estado de Derecho, corrupción y sociedad civil. Memorias 2003 IBERGOP-MEXICO*, México, Porrúa, 2004, vol. 3.
- Tsebelis, George, “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, 1995, núm.25.
- Vilalta, Carlos J., *Patrones y tendencias de las muertes relacionadas con el crimen organizado*, Conferencia en la Facultad de Planeación Urbana y Regional, UAEMex, 26 de abril de 2011, en <http://geocrimen.cide.edu/resources/Ponencias-y-Medios/Vilalta---Crimen-organizado-v24Abril2011.pdf> visitado el 22 de agosto de 2011.
- Walzer, Michael, 1992. "The Civil Society Argument" en Chantal Mouffe, *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*. Londres, Verso, 1992.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.

PERIODICOS

El Universal

La Jornada