

## RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA COMO ELEMENTOS PARA LA PERSISTENCIA DEMOCRÁTICA

Santiago NIETO CASTILLO

SUMARIO: I. *Transición jurídica y rendición de cuentas.* II. *El concepto de democracia y la rendición de cuentas.* III. *Vínculos fácticos de la democracia y la rendición de cuentas.* IV. *Un diseño institucional para las comisiones de acceso a la información y los órganos superiores de fiscalización.* V. *El papel de los cuerpos intermedios.* VI. *Corolario.* VII. *Bibliografía.*

### I. TRANSICIÓN JURÍDICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El proceso de rediseño institucional de México, resultado de su transición democrática e incipiente y titubeante consolidación, se encuentra dividido en dos generaciones de reformas. En la primera generación coinciden la cristalización de las instituciones electorales imparciales y la de los órganos defensores de los derechos humanos. También a esa generación corresponde la instrumentación de los primeros Consejos de la Judicatura Federal. A ellas les correspondió separar la función electoral del ámbito gubernamental, dotar de legitimidad a los procesos electorales, iniciar los procesos de fiscalización de partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales y la democracia interna de aquellos; así como hacer palpables las deficiencias de nuestros sistemas de procuración e impartición de justicia y justificar la existencia del Estado en la medida en que procure el desarrollo de los individuos y no por su sola existencia. Este camino no fue fácil, los retractsos aparecieron en varios frentes: tanto en el político como en el académico. Sin embargo, hoy en día los órganos electorales y la figura de los *ombudsman* cuentan con un gran respaldo social.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Véase Concha Cantú, Hugo A.; Fix-Fierro, Héctor; Flores, Julia y Valadés, Diego, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, 2004, p. 73.

La segunda generación de reformas institucionales tiene que ver, ya no con el acceso al poder, sino con su ejercicio transparente. El punto central no está en la parte procedimental de la democracia, esto es, en el proceso de toma de decisión sobre los titulares de los poderes públicos, sino en la calidad del ejercicio cotidiano de la misma. Las Comisiones de Acceso a la Información Pública y los Órganos de Fiscalización Superior son las instituciones que deben llevar la vanguardia democrática hoy en día. Se han dado pasos importantes, pero en ambos casos queda mucho por hacer.

La rendición de cuentas no es otra cosa que la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones. En términos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, el derecho a la rendición de cuentas consiste en que los ciudadanos puedan exigir cuentas a las autoridades y servidores públicos, quienes tienen la obligación de justificar y aceptar las responsabilidades por las decisiones tomadas.<sup>2</sup>

Para Luis Carlos Ugalde, la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.<sup>3</sup>

Andreas Schedler,<sup>4</sup> por su parte, considera que la rendición de cuentas, traducción parcial del concepto *accountability*, tiene como sentido que los servidores públicos informen sobre sus decisiones y sean, en su caso, sancionados. Para el autor en comento, los pilares de la rendición de cuenta son la información, la justificación y la sanción. Por el primero de ellos, se abre la labor del funcionario a la inspección pública. En México lo estamos construyendo a través de estas instituciones de acceso a la información. El segundo consiste en la obligación de los servidores públicos de explicar y justificar sus actos. No sólo se trata de la fundamentación y motivación en términos internos del derecho, la justificación debe ser tam-

<sup>2</sup> *Diagnóstico de los derechos humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, México, 2003, p. 54.

<sup>3</sup> Ugalde, Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Cultura de la rendición de cuentas, núm. 4, México, 2002, p. 9.

<sup>4</sup> Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de transparencia, núm. 3, México, IFAI, 2004.

bién con herramientas desde el punto de vista externo,<sup>5</sup> que sean del conocimiento de la sociedad en su conjunto. El último esquema es la sanción, cuya finalidad es hacer valer el Estado constitucional de derecho.

En su conjunto, la transparencia y la rendición de cuentas son un elemento sustancial del Estado constitucional de derecho. En primer lugar, por su momento de instauración: la transición democrática y su consecuente transición jurídica. Son elementos nuevos para una nueva forma de ver al derecho. En segundo lugar, porque generan expectativas en los actores políticos y jurídicos: las autoridades tienen la obligación de informar a los ciudadanos, no es, como en el México autoritario, una graciosa concesión del régimen. En tercer término, porque los principios contenidos en la Constitución no pueden hacerse valer si no existe la justificación de los actos de las autoridades y la sanción por el incumplimiento de los mencionados principios. Son una forma de darle valor normativo a la Constitución. Son una forma de democratización del sistema jurídico.

## II. EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Señalar que la democracia y la rendición de cuentas son un binomio indisoluble se ha convertido en un lugar común. Sin embargo, hacer una afirmación sin dar mayores explicaciones es una falacia por ausencia de razones, en términos de la teoría de la argumentación jurídica de Stephen Toulmin. Por ello, cualquier afirmación tiene que ser sostenida por argumentos. En lo personal creo que la relación entre democracia y transparencia puede explicarse desde el plano conceptual y desde la perspectiva fáctica.

En el plano conceptual, Norberto Bobbio, en su obra clásica: *El futuro de la democracia*, establecía como definición mínima de democracia el conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. La democracia es, para el recientemente fallecido maestro de Turín, un procedimiento de quiénes y cómo. ¿Quiénes? La mayor cantidad posible. Una sociedad sería más democrática que otra si permite que un mayor número de interesados participen en los procedimientos de toma de decisión. ¿Cómo? A través de una herramienta técnica: el voto en una elección.

<sup>5</sup> Nieto, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*, México, UNAM, 2003.

Pero existe un ingrediente adicional: la elección debe ser sobre alternativas viables. Si no existen esas alternativas no existe democracia.<sup>6</sup> En ese orden de ideas, el derecho al voto es un derecho humano fundamental que sólo puede ser ejercido libre y responsablemente cuando se tienen alternativas, lo que sólo ocurre cuando el individuo tiene conocimiento real en el ejercicio gubernamental e, incluso, en la sociedad en su conjunto. En otras palabras: para que existan alternativas reales debe haber transparencia.

Ferrajoli, por su parte, conceptualiza dos esquemas de democracia. El primero, la democracia formal, corresponde al modelo procedimental de Bobbio al que se ha hecho mención. El segundo, la democracia sustancial, responde al interrogante de qué se puede o no decidir. Los derechos humanos se convierten en los límites de lo decidible al impedir que una mayoría, cualquiera que sea ésta, deje de satisfacer derechos sociales o vulnera derechos individuales.

En ese tenor, la transparencia se asume como un derecho fundamental. Todos los seres humanos tenemos derecho a contar con instituciones de gobierno responsables y transparentes, así como el de aspirar a pertenecer a éstas. Cabe aclarar que no se trata de un derecho en abstracto, sino de una expectativa adscrita a los seres humanos por normas jurídicas.

Así, por ejemplo, el artículo 23.1, inciso c, de la Convención Americana de Derechos Humanos, prescribe el derecho de todos de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del país. Similar disposición encontramos en el artículo 25, inciso c, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Son derechos políticos, cuya finalidad es contribuir a la promoción y a la consolidación de la democracia.<sup>7</sup>

Al respecto, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la resolución 1999/57, relativa a la promoción del derecho a la democracia, interpreta las prescripciones normativas antes descritas para señalar como derechos políticos, entre otros: el derecho a contar con insti-

<sup>6</sup> En México, durante décadas carecimos de la posibilidad de votar por alternativas reales: nuestro sistema de partidos era hegemónico y la presencia de fuerzas políticas opositoras obedecía a la necesidad de legitimar al régimen, sea a través de una oposición leal (el PAN) o de partidos satélites (PARM o PPS). Por eso nuestro sistema no se acercaba siquiera a una democracia. Era un régimen cohesionado pero corrupto, con elecciones periódicas pero opaco. Esta situación empezó a cambiar en la década de los ochenta.

<sup>7</sup> *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, 2003, p. 53.

tuciones de gobierno democráticas y responsables; el derecho de los ciudadanos a elegir su sistema de gobierno por medios constitucionales u otros medios democráticos, y el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública del propio país.

Finalmente, para Robert Dahl, un régimen democrático es aquél que reúne las características de contar con una renovación de elites, producida mediante procesos electorales limpios, periódicos, transparentes, y el respeto y tutela de los derechos humanos. En este tenor, la transparencia y la rendición de cuentas juegan un papel fundamental para conformar una sociedad participativa que presione a sus elites, permita su renovación, y cambie a sus gobernantes mediante mecanismos electorales y consensuales.

### III. VÍNCULOS FÁCTICOS DE LA DEMOCRACIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Ferrajoli<sup>8</sup> desarrolla la triple crisis del derecho contemporáneo. La primera, que es la que más interesa para el presente trabajo, es la de la crisis de la legalidad, que supone la pérdida del valor vinculante asociado con los poderes clásicos, y el consecuente surgimiento de un Estado paralelo. Ciudad Juárez en Chihuahua, Tapachula en Chiapas, las mafias, el narcotráfico, el Estado paralelo de las FARC en Colombia, son ejemplos de cómo se ha perdido la posición central del derecho estatal en las relaciones humanas, y de cómo la impunidad desafía y vence al Estado, que tiene que tolerar la convivencia con organizaciones paralelas.

Las consecuencias de la crisis son palpables y funestas: evasión fiscal, comercio informal, corrupción, tráfico de influencias políticas, oligarquización de los partidos políticos, falta de confianza del ciudadano en sus instancias gubernativas, impunidad, fragilidad democrática, apatía ciudadana, entre otras.

¿Qué hacer para evitar la crisis de legalidad? El combate debe plantearse por varios frentes: por un lado, se requiere de un diseño institucional adecuado de los órganos del Estado encargados de la transparencia y la rendición de cuentas; por el otro, la publicidad se constituye en un medio de control de la burocracia, tanto por el escrutinio público como el acceso a su información, que opera tanto del órgano hacia el exterior, como de los

<sup>8</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2001. Así como *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1996.

medios de comunicación y mundo académicos hacia el interior de las instituciones; otro esquema de rendición de cuentas es la disciplina interna en las dependencias, sin embargo, este esquema autoritario sólo da como resultado que los niveles inferiores se controlen pero que los superiores se encuentren exentos de control. Guy Peters menciona que existe, además, otro nivel de control político a través de instancias como las comisiones del Congreso, la responsabilidad ministerial, esto en regímenes parlamentarios; el financiamiento a través de las facultades de aprobación presupuestal, entre otros.<sup>9</sup> Estas instancias, a mi juicio, formarían parte del esquema del diseño institucional adecuado.

Ahora bien, con estos mecanismos, se puede observar cómo se vinculan en el plano fáctico la democracia y la rendición de cuentas. Desde mi particular punto de vista, los vínculos entre ambas son los siguientes.

### 1. *El ejercicio del poder público en público*

La democracia es el ejercicio del poder público en público. Sólo los regímenes autoritarios o totalitarios son opacos. Las decisiones se toman a espaldas de la ciudadanía, sin la participación de sectores sociales. Este esquema es erróneo, ya que la responsabilidad pública exige un escrutinio público. Si los individuos han decidido, por su propia voluntad, incursionar en el campo de la actividad pública, se encuentran sujetos a su revisión. Esta afirmación puede matizarse en el ámbito de su vida privada: sólo es objeto de escrutinio público la vida privada de los funcionarios, cuando se encuentra ligada a actividades de repercusión pública o cuando es incompatible con su función.

La transparencia es importante en el ámbito tributario. Contar con información sobre el gasto público no garantiza por sí mismo el respeto de los ciudadanos a las instituciones y su consentimiento para aportar recursos al erario. El ciudadano que aporta sus impuestos debe confiar en que las instituciones gubernamentales darán buen uso a sus recursos y que le serán devueltos con servicios proporcionales. Para ello, es importante que los ciudadanos tengan la certeza que cualquier desviación de las autoridades será sancionada.

<sup>9</sup> Peters, Guy, *La política de la burocracia*, Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, FCE, México, 1999, pp. 453 y ss.

En México hemos avanzado con la expedición de la LFTAIPG, así como las correlativas de las entidades federativas. Sin embargo, existen dentro del marco legal ciertos atrasos y, adicionalmente, existe una cultura de la opacidad en el ejercicio gubernamental.

Como ha sostenido el *Diagnóstico de los derechos humanos en México*, no puede decirse que el derecho de acceso a la información se encuentra garantizado, si no sabemos qué funciones realiza cada funcionario, de qué manera está cumpliendo sus funciones, de qué manera aplica los presupuestos o qué prioridades da para la aplicación de los grandes rubros del gasto público.

## 2. La responsabilidad de los servidores públicos

En un régimen autocrático no existe responsabilidad. El autócrata se encuentra por encima de las normas jurídicas y opera de conformidad con la coyuntura. No existe demanda de los ciudadanos, al carecer éstos de los mecanismos institucionales adecuados para ejercer sus derechos y, en cambio, sí existe oferta y rapidez de respuesta por parte del régimen.<sup>10</sup> Esta respuesta es siempre discrecional y, por ello, no sujeta a control alguno y sus procesos son fácilmente corruptibles. Régimen autocrático es sinónimo de impunidad. Es lo opuesto a la transparencia.

Siguiendo con Crespo, la rendición de cuentas públicas se erige como espina dorsal de la democracia política, al grado en que puede establecerse de manera determinante que si las instituciones políticas no son capaces de llamar a cuentas a los gobernantes, lo que prevalece es un régimen autoritario. Precisamente, lo contrario de la rendición de cuentas es la impunidad gubernamental.<sup>11</sup>

La rendición de cuentas debe enfocarse a dos contextos: su extensión y su intensidad. En el primero de los supuestos, un sistema será más democrático en la medida en que extienda los límites legales a una mayor cantidad de actores públicos. En el segundo, se trata de que se controle y corrija

<sup>10</sup> Es por ello que existen voces que defienden a los regímenes autoritarios, en virtud de esa capacidad de proveer discrecionalmente satisfactores. Pensemos en el caso de la Rusia post-soviética, o de algunos sectores duros del priismo mexicano.

<sup>11</sup> Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Auditoría Superior de la Federación, núm. 1, 2001.

cualquier exceso de los servidores públicos sin importar la preponderancia del funcionario, su nivel en la política o su relación con grupos de interés.

### 3. *La no violencia*

Se puede matizar el argumento anterior. Es factible que en los Estados autocráticos, sean éstos totalitarios, posttotalitarios, sultanistas o autoritarios exista rendición de cuentas, pero ésta se da en términos de conflicto. En otras palabras: en los regímenes no democráticos el llamado a la rendición de cuentas es violento, como ocurre en las transiciones por ruptura, en la que existe un conflicto entre el régimen y la oposición, que se traduce en una lucha violenta, cuyos resultados no necesariamente son democracias estables.<sup>12</sup>

En una democracia, por el contrario, la constante es la capacidad de llamar a cuentas en forma pacífica a los gobernantes. Por un lado, en virtud de que la no violencia es uno de los valores de la democracia, en términos de Bobbio: la posibilidad de cambiar a los gobernantes sin derramamiento de sangre. Idéntica posición encontramos en Popper, para quien la democracia es un modelo para deshacerse de malos gobiernos sin violencia. Para Crespo la no violencia es una de las ventajas operativas de la democracia. Por el otro, se trata de privilegiar al ciudadano por encima de la posición del gobernante. Es la búsqueda de la transparencia por encima de la opacidad.

### 4. *El papel del derecho en la transición jurídica*

Hans Kelsen incorporó como elemento fundamental del sistema jurídico su coercitividad. Esto es, la posibilidad de que el Estado ejerciera el monopolio de la fuerza para hacer cumplir sus determinaciones. Esa posibilidad es lo que distancia al derecho de otros ordenamientos normativos como la moral o los convencionalismos sociales. En ese orden de ideas, las normas jurídicas deben encontrarse provistas de una sanción.

Este esquema se ha desarrollado. Al dividir el ordenamiento jurídico en reglas y principios, fue claro que las primeras mantenían la estructura nor-

<sup>12</sup> Los casos de Rumania, Irán, Nicaragua, son ejemplo de estas transiciones por ruptura, en las que el conflicto y la incertidumbre fueron la constante.

mativa kelseniana, a diferencia de los segundos, que carecen de supuesto de hecho y de sanción exacta. El debate en torno al surgimiento de los principios nos ha demostrado que las consecuencias por la vulneración de principios —los ilícitos atípicos— no necesariamente tienen una sola sanción, sino que la sanción puede ser de distintos tipos.

Como han mencionado Fix-Fierro y López Ayllón,<sup>13</sup> el derecho se ha tornado autónomo. Desde el plano de las decisiones políticas institucionales, a partir de 1982 se ha cambiado el sistema de reglas formales de la responsabilidad de los servidores públicos. En el año 2002 hubo variaciones al marco normativo con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pero el esquema sigue siendo prácticamente el mismo. En este plano, debe decirse que si bien las reglas formales de los últimos 25 años no aminoraron la corrupción, sí limitaron la capacidad de respuesta discrecional del régimen autoritario. Lo cual es un avance, si bien insuficiente, sigue siendo un avance. Desde el plano de las expectativas, paulatinamente se han incrementado las percepciones de que es posible mejorar el sistema de impartición de justicia disciplinaria administrativa para evitar ser reglas de persecución al disidente del sistema, como en la época del autoritarismo priista, para convertirse en un verdadero sistema de reglas y principios jurídicos.

### 5. *Alternancia política y eficacia*

En un sistema de partido hegemónico como el que vivió México una buena parte del siglo XX, no existen partidos políticos que puedan contender con el del gobierno, por lo que la actuación de este último queda exenta de controles.

En el polo opuesto a esta circunstancia, dentro de un sistema de partidos competitivo, como el generado en nuestro país a partir de la década de 1990, y significativamente con las elecciones federales de 1997 al transitar de un sistema de partido hegemónico a uno de pluralismo moderado, los partidos políticos y sus grupos afines se encuentran en constante vigilancia de la actividad gubernamental. En otras latitudes se consolidan gabinetes alternativos cuya función es supervisar al contrario y preparar a los cua-

<sup>13</sup> Fix-Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, “Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México”, *Estado de derecho y transición jurídica*, México, 2002.

dros propios en el ejercicio gubernamental. De hecho, la estructura de las comisiones parlamentarias responde a ese objetivo.

Esta supervisión genera un nivel de competitividad mucho mayor. Los partidos políticos, al momento de asumir la función gubernamental —por regla general— se cuidan de no generar escándalos que los puedan perjudicar electoralmente.

La alternancia genera nuevos mecanismos de rendición de cuentas, y éstos a su vez, al mostrar a la sociedad los errores de los partidos políticos, se traducen en nuevos cambios de partido en el gobierno. Alternancia y rendición de cuentas se conjugan para lograr un fin diferente: la efectividad en el gobierno.<sup>14</sup>

## 6. *Combate a la corrupción*

El sistema político mexicano, para su conformación, requirió un pacto implícito entre todos los actores políticos de la época posrevolucionaria. A cambio de permitir la edificación de una presidencia fuerte,<sup>15</sup> y de no buscar el poder central, el gobierno federal cedió importantes espacios a los caudillos locales, y permitió, toleró o propició una compleja red de corrupción.

La maquinaria del sistema político mexicano fue aceiteada a través de la corrupción, que se vio beneficiada no sólo de la cultura política sino de un inadecuado e ineficiente marco jurídico. El Poder Judicial subordinado a las decisiones presidenciales, el partido hegemónico sin vida propia, el Poder Legislativo condenado a un amateurismo permanente, y los Estados sujetos a voluntades propias.

Existen varios temas vinculados con la corrupción. El primero es que la corrupción y la pobreza, producidas por la injusta distribución de los recursos, son fenómenos paralelos. No quiere decir que las sociedades occidentales democráticas desarrolladas no sean corruptas —recordemos el caso

<sup>14</sup> Es interesante la percepción de Carlos Elizondo Mayer-Serra, quien, citando a Margaret Levi, afirma que los representantes de los ciudadanos aceptan mayores impuestos porque saben cómo se gastan los recursos. Elizondo Mayer-Serra, Carlos, “Impuestos, democracia y transparencia”, *Cultura de la rendición de cuentas*, México, ASF, 2001, núm. 2, p. 35.

<sup>15</sup> El presidencialismo se instauró con Lázaro Cárdenas. Con anterioridad a él, existía una diarquía en el ejercicio del poder, entre el Presidente de la República (llámese Portes Gil, Abelardo L. Rodríguez o Pascual Ortiz Rubio) y el Jefe Máximo de la Revolución (Plutarco Elías Calles).

de Enron— sino que la corrupción no ha permeado todas las actividades. Es la excepción y no la regla.

En el segundo, la corrupción afecta al sistema democrático. En un sistema democrático cada voto vale igual, indistintamente de que se trate de un voto rural o urbano. El problema de la corrupción es que daña la regla de la mayoría porque las decisiones son tomadas, no por los grupos mayoritarios que votaron por un partido o candidato, sino por las élites económicas que generaron o financiaron las campañas electorales.<sup>16</sup>

Sin embargo, el combate a la corrupción debe enfrentarse en dos frentes: por una parte, el ámbito del diseño institucional interno, por la otra, el cambio de cultura en la sociedad.<sup>17</sup> La confianza es el mecanismo de facilitamiento de las operaciones económicas, y de incremento de la productividad.

### 7. *La estabilidad como resultado de la fiscalización*

El principal objetivo de los órganos de transparencia o de fiscalización es brindar garantía para el ejercicio de la gestión pública. La función de control se convierte en una función de suma importancia para garantizar la estabilidad política.

### 8. *La consolidación democrática*

La ausencia de transparencia produce democracias de baja calidad y, por consiguiente, susceptibles de ser destronadas por una regresión autoritaria.

Como lo ha sostenido la Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas, para dar plena vigencia a los derechos políticos es necesaria una reforma del Estado que implique que todas las esferas del gobierno pongan como ejes de su acción los derechos humanos, la participación ciudadana, la tolerancia política y la reforma electoral.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Véase Cárdenas Gracia, Jaime, *Lecciones de los casos Pemex y amigos de Fox*, México, UNAM, 2004.

<sup>17</sup> Al respecto, Reyes Heróles, Federico, “Corrupción y valores”, *La fiscalización superior ante el nuevo milenio*, Memoria del Primer Foro Internacional sobre Fiscalización Superior, México, 2000, p. 88.

<sup>18</sup> *Diagnóstico sobre los derechos humano en México*, cit., nota 7, p. 53.

#### IV. UN DISEÑO INSTITUCIONAL PARA LAS COMISIONES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LOS ÓRGANOS SUPERIORES DE FISCALIZACIÓN

Un tema en el que vale la pena insistir es el diseño institucional de las comisiones de acceso a la información y los órganos superiores de fiscalización. El estudio del diseño institucional nos remonta a la irrupción del nuevo institucionalismo. El concepto del neo-institucionalismo es un término originario de la economía que poco a poco tomó carta de naturalización en la ciencia política y, finalmente, en el ámbito jurídico. Básicamente refiere la importancia de las instituciones en los procesos para modificar comportamientos individuales y sociales; esto es, señala que no sólo el poder político influye en la sociedad y no sólo la sociedad influye en las instituciones, sino también éstas moldean las preferencias individuales y colectivas. Desde una óptica de simple decisión racional, preferiremos las bondades de las instituciones democráticas a las dictaduras, por ejemplo. Lo anterior lleva a plantear que la teoría de la elección racional es limitada, no sólo por el horizonte hermenéutico de los operadores, sino por las propias instituciones,<sup>19</sup> que establecen márgenes al proceso racional.

El nuevo institucionalismo también nos brinda importantes pistas para rediseñar las instituciones públicas y con ello lograr un mayor grado de eficacia en su cometido. Además, su importancia es vital para entender el grado de democratización de una sociedad.<sup>20</sup>

El análisis del proceso evolutivo de una institución determinada —el presente ensayo pretende incidir en la estructura de las comisiones de acceso a la información y de los órganos de fiscalización, pero puede aplicar-

<sup>19</sup> Powell, Walter y Dimaggio, Paul J., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Nuevas lecturas de política y gobierno, México, FCE, 1999, pp. 11 y ss.

<sup>20</sup> Douglass North es el pionero en los estudios del nuevo institucionalismo. Véase Powell, Walter y Dimaggio, Paul J., *op. cit.*, nota 19, p. 10. North señala que las instituciones pueden promover el desarrollo económico atendiendo a los costos de operación de las propias instituciones. Cárdenas, Jaime, “Diseños constitucionales para la transición”, *Problemas actuales de derecho constitucional, Estudios en homenaje del doctor Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 84. Igualmente en *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, capítulo primero. Por su parte, desde la filosofía política, la teoría de la justicia de John Rawls refiere el carácter prioritario de las instituciones para la construcción de las sociedades bien ordenadas. Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, FCE, 1997, específicamente la segunda parte; así como en *Liberalismo político*, FCE, 1996, capítulo tercero.

se a otros órganos similares— nos puede llevar a la conclusión de que existe la tendencia de eliminar las instituciones obsoletas o fallidas.<sup>21</sup>

Desde la historia de los órganos fiscalizadores: ¿por qué se transformó la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados en la Entidad Superior de Fiscalización? Todo parece indicar que el modelo y los alcances de la citada Contaduría eran incompatibles con el proceso democrático mexicano. El modelo imperante de los órganos de control se había convertido en instrumento mediante el cual el sistema buscaba su legitimación pública a partir de los excesos de corrupción en la administración pública. La Contraloría del gobierno federal respondía a esa lógica. La Contaduría Mayor de Hacienda, a pesar de su raigambre en el sistema jurídico mexicano, por ser una institución que data de 1824 (con antecedentes previos desde la época de la conquista, específicamente desde 1524) a partir de la consolidación del sistema político mexicano se había convertido en un organismo vinculado informalmente al Ejecutivo federal. Incluso los contadores mayores de hacienda eran “promovidos” por el Ejecutivo en turno. Todo lo anterior deslegitimaba su actuación y resultaba incompatible con el sistema democrático que, por su propia naturaleza, debe ser abierto.

Pero volviendo al punto, la revisión del modelo institucional busca la viabilidad de una determinada institución. No sólo la viabilidad política del momento, sino una permanencia importante en el tiempo. En tal virtud, debemos estar conscientes de que el diseño que buscamos debe cumplir con el doble propósito de ser políticamente aceptable y de ser eficaz y proporcionar en forma tangible los frutos que esperamos. La idea es que las instituciones funcionan a base de incentivos, por lo que mientras mejores beneficios se planteen, la viabilidad de una institución será mayor.<sup>22</sup>

Por otra parte, no puede tratarse de una institución aislada. Una institución atrasada puede sobrevivir mucho tiempo sólo si las condiciones políticas se lo permiten: así sucedió con el sistema de partido hegemónico mexicano desde su fundación en 1929 hasta la década de 1980. Sobrevivió

<sup>21</sup> Romero, Jorge Javier, “Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo”, *La ciencia política en México*, Merino, Mauricio (coord.), México, FCE-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2000, p. 246. Del mismo autor *La democracia y sus instituciones*, México, Instituto Federal Electoral, Serie Ensayos, núm. 5, 1998.

<sup>22</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 2000, pp. 211 y ss.

por el aislamiento del régimen y la nula competitividad de los demás partidos. Sin embargo, un partido cerrado no sobreviviría en el modelo actual de competencia electoral y de elecciones vigiladas. Lo mismo ocurre en el ámbito de la fiscalización o el acceso a la información, sea ésta de cualquier naturaleza, no puede sobrevivir una institución cuando sus procedimientos internos están encaminados a la impunidad. Por consiguiente, la implantación de un modelo con esas características sería inviable para un periodo largo.

Por el contrario, la viabilidad buscada depende de las ventajas que encontremos en el organismo. Trasladando lo anterior al ámbito de los modelos de fiscalización o del acceso a la información podemos concluir que un modelo que privilegie la apertura, la transparencia y el derecho a la información, la apoliticidad y la prevalencia de la técnica, la responsabilidad de sus integrantes, puede ser considerado como más rentable que uno cerrado.

Sin embargo, no podemos echar las campanas al vuelo y predecir el triunfo de cualquier institución con base en el diseño institucional. El análisis del diseño no puede desligarse de la realidad política. Por más perfecto que sea el diseño de una institución, no es factible trasladarlo al entramado constitucional de un país sin tomar en consideración los factores políticos, la cultura jurídica y la evolución histórica de sus instituciones jurídicas. Es una utopía pretender que una institución democrática se traslade a una institución democrática y se consolide en su diseño originario por este mismo hecho.

No obstante, a pesar de ser necesario un estudio *a posteriori* que mida el impacto de los actores políticos en las instituciones, creo que es recomendable analizar a las instituciones —en tanto reglas de juego— en forma aislada para (sin recurrir a las variables de la oportunidad política) encontrar los errores del modelo.

Por otra parte, y ya desde una óptica exclusivamente interna del derecho, la teoría jurídica contemporánea ha destacado, en tiempos recientes, que la tarea del juez y del jurista en un Estado garantista es la de realizar una crítica interna al derecho vigente. Ferrajoli<sup>23</sup> concibe desde el modelo garantista, que uno de los cambios de paradigma en la concepción del de-

<sup>23</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1994, específicamente el capítulo 13.

recho es la desvinculación entre vigencia (una ley aprobada y publicada) y validez (una norma que formal y sustancialmente concuerda con la Constitución). Para el penalista, existe una división entre normas vigentes y normas válidas, y puede darse el caso que una norma se encuentre vigente pero que no sea formal o sustancialmente válida. En tal virtud, los juristas y aplicadores del derecho, al momento de conocer de un caso concreto, deben buscar los vicios del ordenamiento, con la finalidad de lograr el cabal cumplimiento de la Constitución y por ende de los derechos fundamentales. Esto implica que los juristas y aplicadores deben ser críticos con su objeto de estudio y no simples aplicadores mecánicos.

Lo anterior lleva a pensar que la mejor forma de conocer y desarrollar a una institución es estudiar su marco normativo para encontrar las posibles antinomias y lagunas del mismo y así, proponer soluciones jurídicas a la problemática. No obstante, los resultados idóneos no saldrán exclusivamente de la revisión interna del derecho invalidado, por el contrario, es menester revisar el plano fáctico para contar con una solución integral.

En el aspecto del diseño institucional de las comisiones de acceso a la información y de los órganos de fiscalización superior, por tratarse de instituciones que encabezan la segunda ola de reformas institucionales para la consolidación democrática, es necesario que se realicen ajustes en temas como los siguientes:

- a) Ampliar la autonomía política de los órganos consolidándolos como órganos constitucionales autónomos.
- b) Ampliar la autonomía jurídica de los órganos de fiscalización superior, convirtiendo su competencia en una jurisdicción contable que no sólo investigue, sino que adicionalmente sancione en forma directa a los servidores públicos, evitando que sus decisiones queden sujetas a los órganos de control interno.
- c) Ampliar la autonomía presupuestal para estatuir a nivel constitucional un porcentaje del presupuesto de egresos para los órganos de rendición de cuentas, que no pueda ser reducido por las mayorías parlamentarias.
- d) Ampliar la autonomía técnica y de gestión, para que sean los propios órganos quienes fijen sus programas de auditoría y que no estén sujetos a las decisiones políticas de las Comisiones de Vigilancia.
- e) Ampliar la revisión no sólo a la Cuenta Pública, sino a cualquier persona física o moral, entidad de interés público, órgano autónomo,

dependencia, entidad, organismo descentralizado, empresa de participación pública estatal, o cualquier otro que ejerza recursos federales.

- f) Permitir a la sociedad civil participar en los procesos políticos de decisión de los titulares de los órganos.
- g) Establecer direcciones colegiadas en los órganos para consolidar su imparcialidad, tener mayores aportaciones y enriquecimiento con las experiencias personales e impedir que el error en la designación de las personas influya en el comportamiento del órgano.<sup>24</sup>
- h) Incluir herramientas de democracia semi-directa.
- i) Cambiar los formatos de los informes presidencial y de los gobernadores.
- j) Participación ciudadana en la elaboración y fiscalización del presupuesto.
- k) Establecer órganos consultivos ciudadanos para la fiscalización.

En lo que respecta al estatuto jurídico de los titulares, podría buscarse una homologación en los siguientes términos:

- a) Establecer la garantía de inamovilidad en el ejercicio del cargo.
- b) Establecer la remuneración a nivel constitucional, no inferior a los magistrados de los tribunales superiores de justicia.
- c) Establecer una renovación escalonada de los órganos.
- d) Establecer una permanencia superior a la duración de la legislatura que los elija.

## V. EL PAPEL DE LOS CUERPOS INTERMEDIOS

Norberto Bobbio desarrolló seis falsas promesas de la democracia. Dos me parece importante rescatar en este debate: el nacimiento de la sociedad pluralista y el espacio limitado.<sup>25</sup> La primera hace hincapié en que los Estados se compondrían por individuos, dejando de lado a los cuerpos intermedios característicos del medievo. La segunda, que la democracia iría paulatinamente alcanzando mayores espacios sociales de influencia.

<sup>24</sup> Mijangos, María de la Luz, “Comentario a la reforma en materia de fiscalización superior de la federación. Derechos del pueblo mexicano”, *México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, 2003.

<sup>25</sup> Cfr. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, pp. 28 y ss.

A pesar de ello la realidad nos demuestra todo lo contrario: las sociedades democráticas actuales son sociedades compuestas por una infinidad de grupos relevantes por sí mismos (iglesia, medios de comunicación), en tanto que la democracia se encuentra anclada a los procesos políticos y no ha podido incursionar en todos los ámbitos del desarrollo social.

Ahora bien, si entendemos que el Estado constitucional de derecho implica tomar a la carta fundamental en serio, lo que conlleva la protección de derechos humanos contra particulares y la obligación de todos de sujetarse a los principios constitucionales, entonces podremos concluir que todos aquellos espacios que incidan en los procesos democráticos deben contar con reglas claras y transparentes en su interior. Es ilógico pensar que una institución, de la cual depende el desarrollo democrático de la nación, sea un coto cerrado.

Para nadie es desconocido el rol que juegan los cuerpos intermedios en el proceso democrático actual. Ahora, que hablamos de la videodemocracia o la democracia de audiencia, en la que los medios de comunicación pueden llevar a sus magnates al poder (piénsese en Italia) o, por lo menos encontrarse alejados de cualquier intento de control (piénsese en México), es necesario llevar a los medios de comunicación a esa arena.

### 1. *Los partidos políticos*

Jose Woldenberg,<sup>26</sup> en la mecánica del cambio político, señalaba que el proceso de cambio en México había sido posible gracias a una espiral eficiente y autorreferente que había perfeccionado la dinámica política. Para Woldenberg, el proceso había consistido en la reforma constitucional para tener partidos políticos fuertes, que se presentaran en elecciones más competitivas, que a su vez generaran congresos más plurales y participativos, cuya decisión se traduciría en reglas jurídicas que fortalecieran nuevamente a los partidos políticos, repitiendo el ciclo.

Tiene razón Woldenberg. Sin embargo, hoy en día estamos en presencia de un fenómeno de estancamiento político y de oligarquización de los partidos políticos. Por ello, si la mecánica referida fue indispensable para lograr la transición democrática, hoy en día la consolidación requie-

<sup>26</sup> Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2001.

re de otro tipo de reglas. Hoy en día el tema debe ser cómo frenar a las elites partidistas.<sup>27</sup>

Hoy en día, los partidos políticos presentan patologías internas y externas. Las internas tienen que ver con la ausencia de mecanismos democráticos que garanticen la sustitución de las elites en el poder. Cada día vemos que permanecen las figuras públicas desde hace 10 o 15 años, lo cual demuestra que las elites<sup>28</sup> no se oxigenan tan rápido como la sociedad. Es el cumplimiento mexicano a la Ley de Hierro de Michels.

Por otra parte, las patologías externas tienen que ver con la forma de comportamiento de los partidos hacia las instituciones que los financian. La creación de estructuras paralelas a los partidos políticos, que organizan y dirigen los ingresos de los partidos, incluso sin su conocimiento o, lo que es peor, con su vigilancia dolosa.

El fenómeno de la corrupción y del financiamiento ilegal en los partidos políticos puede explicarse en dos direcciones:

- La desconfianza del elector para darle recursos directamente a los partidos; esto es en una dinámica de abajo hacia arriba, que implica una deslegitimación de los partidos políticos y abre la posibilidad a los individuos y corporaciones de invertir por otras vías —mucho más ágiles y pragmáticas— en la construcción de sus propios intereses.
- La imposibilidad del marco jurídico de hacer frente a los partidos; esta relación se da de arriba para abajo y refiere otra deslegitimación, en este caso de las autoridades electorales, que por conveniencia o debilidad, no pueden llamar a cuentas a los partidos políticos.

Si la democracia construyó la falsa promesa de la reivindicación de los intereses o, mejor dicho, si esa promesa no pudo establecerse en el plano

<sup>27</sup> Al respecto, véase Moctezuma Barragán, Gonzalo, “El marco jurídico del derecho electoral en México”, conferencia que se impartió en el ciclo *La consolidación democrática en México*, México, Segob, octubre de 2004 (en prensa).

<sup>28</sup> Para Crespo, existen aptitudes adecuadas para la política como el carisma, la capacidad retórica, la intuición política, las facultades de negociación, así como un precio por pagar que no todos están dispuestos a pagar en cuanto al tiempo, energía y esfuerzo. Todo lo anterior lleva a que sólo un 1% de los ciudadanos se convierte en activista político y, a partir de ahí, dirigente partidista y gobernante. Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, cit., nota 11, p. 51.

fáctico, se debió en gran medida a que las elites económicas no lo permitieron y han jugado con los partidos políticos para consolidar el *status quo*, en perjuicio del desarrollo de los individuos. Esto ha debilitado al sistema democrático.<sup>29</sup>

Jaime Cárdenas ha mencionado que para avanzar en la fiscalización y la rendición de cuentas de los partidos políticos es necesario, entre otras medidas, contar con un marco legal que permita consolidar a una autoridad electoral fuerte; adicionalmente, publicitar y transparentar el proceso de financiamiento público y privado: conocer quién aportó, cuánto y cómo fueron utilizados dichos recursos; imponer sanciones y fortalecer a las autoridades electorales.

Es importante mencionar, por ejemplo, que los partidos políticos se han negado sistemáticamente a ser sujetos obligados para informar. Esto hay que recalcarlo: reciben recursos federales y pretenden no dar cuentas.<sup>30</sup>

## 2. Las iglesias

Existen graves violaciones de derechos humanos al interior de las iglesias. Los casos de pederastia no son exclusivos de la iglesia católica norteamericana, por lo que debe discutirse públicamente el problema porque se trata de derechos humanos, con repercusión más allá de las iglesias. Lo mismo puede decirse de los derechos de expresión, reunión, voto, información, o cualesquiera otros.

Es cierto que los individuos en lo personal presentan votos de obediencia en sus congregaciones. Sin embargo, me parece que los derechos humanos son irrenunciables, y ni aun con su voluntad, pueden renunciar a su derecho a la dignidad, a la información o a la expresión. Este es un tema del cual no nos gusta hablar, pero que en términos de una democra-

<sup>29</sup> Jaime Cárdenas cita 11 razones de Jorge Malem que explican el proceso de socavamiento del sistema democrático en razón del financiamiento ilegal. Entre ellos, se encuentra el daño a la regla de la mayoría la corrosión de los fundamentos de la teoría de la representación, la eliminación de la esperanza de los actores políticos (siempre ganan o ganarán los mismos); el ser una excusa para golpes militares, el ocultamiento de las razones verdaderas que sirven de base a las decisiones; el fomento a la impunidad, entre otros. *Cfr.* Cárdenas Gracia, Jaime, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004, pp. 17 y ss.

<sup>30</sup> Salvo algunos casos como los de Michoacán, Coahuila y Sinaloa, en los que las leyes de acceso a la información permiten el escrutinio de los partidos políticos.

cia total, debemos incursionar: la violación a los derechos humanos en los ámbitos de los cuerpos intermedios.

### 3. *Los medios de comunicación*

Los medios de comunicación son pilares de la democracia actual. Han transitado del espacio público para convertirse en espacio privado, que influye en la gestión del Estado y en la vida privada de los individuos. Pero no sólo eso, representan los intereses de una elite económica y política, sirven como canalizadores de información y, consecuentemente, coadyuvan al cumplimiento de los derechos humanos.

Para Issa Luna, la expansión económica ha presentado como consecuencias, la especialización de mercados y de contenidos dirigidos a audiencias clasificadas, la fragmentación de la sociedad a partir de gustos y la homogeneización de las culturas.<sup>31</sup>

Este enfoque de homogeneización y clasificación de la sociedad, adaptado al fenómeno político puede traer consecuencias funestas. Como señalaba Bobbio, la democracia tiene que cumplir la condición de elegir entre alternativas viables. En ese contexto, los medios pueden actuar como homologadores de la opinión, excluyendo del debate público a organismos políticos con ideologías específicas o a grupos marginales. Lo anterior sería un régimen excluyente, incompatible con el modelo integrador de la democracia. Además, con un esquema semejante los partidos políticos más cercanos a las elites económicas que dirigen los consorcios televisivos serían los de mayor impacto. Esto también es incompatible con los procesos democráticos.

Hemos transitado de una democracia representativa e ideologizada a una democracia de audiencia y sin una posición ideológica clara. Hoy en día, producto de la fragilidad de las instituciones públicas, de la pérdida de posición central del Estado en la posmodernidad, de la penetración social de los medios electrónicos en los hogares sobre todo de clases media y baja, los medios de comunicación son indispensables para lograr el acceso al poder. Este rol prioritario ha creado esquemas de corrupción en los que las concesionarias a cambio de impunidad apoyan a los candidatos más

<sup>31</sup> Luna Pla, Issa, "Medios de comunicación y democracia", *Derecho comparado de la información*, núm. 1, enero-junio de 2003, p. 25.

viables; establecen mecanismos de discriminación a través de bonificaciones que benefician a dos partidos en perjuicio de los demás.

Ciertos sectores de la doctrina se escandalizan de que la democracia en México es cara. Pero nunca dicen que sería más caro no contar con ella, o que los costos se encarecen por la presencia de medios de comunicación voraces. El 60% de los recursos de las campañas electorales se destinan a los principales medios de comunicación electrónica: radio y televisión.

Los medios pueden servir a la democracia para consolidar la idea del ciudadano educado, o pueden convertirse en sus verdugos al manipular a la ciudadanía. Es importante que los medios asuman su responsabilidad en el proyecto democrático. Es su responsabilidad, pero también la de todos nosotros. Finalmente, la democracia parte del fundamento de controlar los poderes, incluso estos poderes cada día más absolutos.

## VI. COROLARIO

La persistencia de la democracia requiere que los ciudadanos la conciban como viable y deseable. Si los ciudadanos empiezan a dudar de sus bondades, y prefieren un régimen autoritario que les proporcione satisfactores, la democracia se derrumbará, persistiendo sólo en Estados con desarrollo económico. Este escenario es viable, e indeseable. Por ello, instituciones como las comisiones de acceso a la información y los órganos de fiscalización superior, son uno de los elementos que podrían darle certeza al ciudadano sobre el uso de los recursos públicos y sobre la justificación de las decisiones políticas, fortaleciendo los esquemas de rendición de cuentas y responsabilidad de los servidores públicos y, consecuentemente, a la democracia. Por ello, la persistencia de la democracia o su sobrevivencia, depende de los diseños institucionales que formulemos para mejorar la calidad de vida democrática, es decir, requiere de rendición de cuentas y de transparencia. El otro camino es el regreso al sistema autoritario.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1996.  
CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Lecciones de los casos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004.

- \_\_\_\_\_, “Diseños constitucionales para la transición”, en *Problemas actuales de derecho constitucional, Estudios en homenaje del doctor Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- CONCHA CANTÚ, Hugo A., FIX-FIERRO, Héctor, FLORES, Julia y VALADÉS, Diego, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, 2004.
- CRESPO, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, serie Cultura de la rendición de cuentas, núm. 1, 2001.
- Diagnóstico de los derechos humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, México, 2003.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1996.
- FIX-FIERRO, Héctor y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México”, *Estado de derecho y transición jurídica*, México, 2002.
- PETERS, Guy, *La política de la burocracia*, Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, México, FCE, 1999.
- LUNA PLA, Issa, “Medios de comunicación y democracia”, *Derecho comparado de la información*, núm. 1, enero-junio de 2003.
- MAYER-SERRA, Carlos Elizondo, “Impuestos, democracia y transparencia”, *Cultura de la rendición de cuentas*, México, núm. 2, 2001.
- MIJANGOS, María de la Luz, “Comentario a la reforma en materia de fiscalización superior de la federación. Derechos del pueblo mexicano”, *México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, 2003.
- \_\_\_\_\_, “La fiscalización de los recursos públicos”, *El Órgano Superior de Fiscalización y sus repercusiones institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 2000.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo, “El marco jurídico del derecho electoral en México”, conferencia impartida en el ciclo *La consolidación democrática en México*, México, Segob, octubre de 2004 (en prensa).

- NIETO, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*, México, UNAM, 2003.
- POWELL, Walter y DIMAGGIO, Paul J., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, 1999.
- RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, México, FCE, 1997.
- REYES HEROLES, Federico, “Corrupción y valores”, *La fiscalización superior ante el nuevo milenio*, Memoria del Primer Foro Internacional sobre Fiscalización Superior, México, 2000.
- ROMERO, Jorge Javier, “Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo”, *La ciencia política en México*, MERINO, Mauricio (coord.), México, FCE-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2000.
- \_\_\_\_\_, *La democracia y sus instituciones*, Serie Ensayos, núm. 5, Instituto Federal Electoral, México, 1999.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 2000.
- SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004, Cuadernos de Transparencia, núm. 3.
- UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, México, 2000.
- \_\_\_\_\_, “La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales”, *Cultura de la rendición de cuentas*, núm. 4, México, ASF, 2002.
- WOLDENBERG, José, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2001.