

## RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA EN LOS GOBIERNOS LOCALES

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. *Transparencia y rendición de cuentas a nivel local.* V. *Un diseño institucional para las comisiones de acceso a la información y los órganos superiores de fiscalización.* VI. *El papel de los cuerpos intermedios.* VII. *Corolario.* VIII. *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 aquéllos; así como hacer palpables las deficien-

\* Doctor en derecho por la UNAM, profesor de la División de Investigación y Posgrado de la Universidad Autónoma de Querétaro. Actualmente, secretario Técnico del Consejo de la Judicatura Federal.

cias 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 retractoros 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>

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>

Luis Carlos Ugalde define la rendición de cuentas 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> *Diagnóstico de los derechos humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en 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, Auditoría Superior de la Federación, 2002, p. 9.

<sup>4</sup> Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia núm. 3, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2004.

servidores públicos informen sobre sus decisiones y sean, en su caso, sancionados. Para el autor en comento, los pilares de la rendición de cuentas 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 también 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 tanto desde el plano conceptual, como desde la perspectiva fáctica.

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

En el plano conceptual, Norberto Bobbio, en su obra clásica *El futuro de la democracia*, apuntaba 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.

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, incluye el derecho de todos de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del país. Similar disposi-

<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.

ción 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 descritas para señalar como derechos políticos, entre otros: el derecho a contar con instituciones 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 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 a 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, oligarquía

<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.

<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.

zación 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 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 o la responsabilidad ministerial 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, 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

<sup>9</sup> Guy Peters, B., *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 453 y ss.

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.

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

<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 prisma mexicano.

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 cualquier exceso de los servidores públicos sin importar la preponderancia del funcionario, su nivel en la política, 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.

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

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

#### 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 normativa 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 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 conten-

<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.

der 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 los noventa, 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 cuadros propios en el ejercicio gubernamental. De hecho, la estructura de las comisiones parlamentarias responden 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.

<sup>14</sup> Son interesantes percepciones como la 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. Mayer-Serra, Carlos Elizondo, *Impuestos, democracia y transparencia*, Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 2, México, Auditoría Superior de la Federación, 2001, 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).

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 corrupción y pobreza, producida 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 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 elites económicas que generaron o financiaron las campañas electorales.<sup>16</sup>

Sin embargo, el combate a la corrupción debe realizarse 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.

<sup>16</sup> 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.

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

#### IV. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS A NIVEL LOCAL

El nuevo institucionalismo ha hecho hincapié en conocer, no sólo las reglas formales de la organización y funcionamiento de los entes, sino también las reglas informales que expliquen por qué ese es su comportamiento y no otro. En otras palabras, de forma adicional al diseño, se tienen que estudiar las motivaciones políticas, el objetivo de las instituciones, su contexto político y social, la calidad de sus recursos financieros y humanos, entre otros.

En el caso de las entidades federativas, el diagnóstico del diseño institucional de los órganos encargados de la transparencia y la rendición de cuentas de los servidores públicos no es nada halagador.

1. Transparencia mexicana ha realizado un estudio serio en torno a las percepciones ciudadanas, en el cual los trámites ante las instancias locales implican altos niveles de corrupción, siendo el más destacable la relación conductor-oficial de tránsito, y siendo la entidad de mayores niveles de corrupción el Distrito Federal.

2. En el tema de los partidos políticos se carece de mecanismos legales para su control a nivel local; no existe una adecuada fiscalización de los recursos locales.

3. La revisión siempre es *ex post* y sobre documentación proporcionada por los propios partidos políticos.

4. En el tema de los derechos humanos, permanecemos anclados a los vaivenes de la política local, con escasa institucionalidad de las comisiones locales.

5. En el tema de la sociedad civil, no existe una participación ciudadana activa. El problema de los Consejos de Planeación Democrática es quién fija la agenda. Al carecer de mecanismos de democracia directa se limita la participación social.

<sup>18</sup> *Diagnóstico sobre los derechos humanos en México, cit.*, nota 2, p. 53.

6. Los órganos de fiscalización superior de los estados no cuentan con recursos suficientes para revisar un porcentaje importante de los recursos del Estado.

7. Muchas entidades no han reformado sus Constituciones para incorporar órganos de fiscalización, en lugar de las contadurías mayores de hacienda.

8. Existen 13 leyes de acceso a la información de los estados; Sinaloa y Jalisco incluso antes de la federal, pero en muchas entidades no funcionan los órganos.

9. El Distrito Federal, por valoraciones políticas, no ha permitido la consolidación de su Consejo.

En el presente trabajo, retomando lo señalado al principio del texto, en relación con que la primera generación de reformas institucionales para la democracia se caracterizó por crear órganos electorales y de defensa de los derechos humanos, mientras que la segunda generación pretende mejorar la calidad de vida democrática a través de órganos de fiscalización y de acceso a la información, la intención es mencionar las asignaturas pendientes de la primera ola en materia de fiscalización de los partidos políticos, para posteriormente analizar los órganos de segunda generación.

### 1. *Fiscalización de los partidos políticos*

El primer tema es la oportunidad de la revisión. En todos los casos se trata de una revisión *ex post*, y salvo el caso del Distrito Federal en que existen mecanismos para revertir los resultados electorales, en las demás entidades la única consecuencia es la sanción económica.

#### A. *Informes*

El primer problema se encuentra en la oportunidad de las revisiones. El control puede efectuarse en tres momentos: previo, concomitante o posterior. En el primero, se trata de establecer criterios y normas para encauzar la actividad administrativa o partidaria. En el segundo, la intención es revisar durante la ejecución de los actos. El tercero se realiza una vez concluido el proceso de ejercicio, y es a través del rendimiento de la cuenta pública.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Mijangos, María de la Luz, *El órgano superior de fiscalización y sus repercusiones institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 2000.

Si revisamos algunas legislaciones nos encontraremos la constante de la falta de oportunidad de la revisión. Por ejemplo, en el estado de Querétaro se establecen dos obligaciones de rendición de cuentas de los partidos políticos: por un lado, presentar la documentación contable de los ingresos y egresos, y por el otro, presentar un informe general de actividades de carácter anual. En el caso de Aguascalientes, existe la obligación de permitir el ejercicio de auditorías, así como de rendir ciertos informes anuales y de campaña (artículo 45 y ss. del Código Electoral del estado de Aguascalientes). Situación similar existe en Chihuahua (artículo 37, fracciones IX y XI). Sin embargo, esta obligación de rendir informes se encuentra limitada a ciertos periodos y a una revisión *ex post*.

El problema es que los partidos políticos no son controlados en los procesos electorales, sino sólo en forma posterior. En segundo lugar, la revisión se limita a los informes anuales y de campaña, con lo que no existe la posibilidad de revisar en forma concomitante los ingresos y egresos de los partidos. Tal debilidad institucional fortalece la impunidad, la corrupción y la desviación o captación de recursos ilegales públicos o privados.

### *B. Relación entre financiamiento público y privado*

El artículo 39 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro establece como mecanismos de financiamiento el público, el privado y el autofinanciamiento, y aclara que el financiamiento privado no podrá exceder en ningún caso del 99% del importe del financiamiento público. Esta norma es atentatoria contra el principio de equidad, pues lo único que está manifestando es que el financiamiento privado puede ser prácticamente el mismo que el público, lo que favorece a los partidos políticos fuertes que en forma más sencilla pueden tener acceso al financiamiento de los grandes y medianos capitales.

Otro punto destacable es el artículo 42 de la citada Ley Electoral queretana, que fija el tope de financiamiento privado por donaciones o aportaciones de personas físicas o morales en tres mil veces el salario mínimo general vigente en el estado por ejercicio fiscal anual. Digo que llama la atención, porque el artículo 284, fracción I, establece como sanción a los partidos que vulneren las disposiciones del Código una multa de cincuenta a cinco mil veces el salario mínimo vigente en el estado. Lo anterior implica que un partido político puede pagar su multa máxima, con dos donan-

tes. No requiere de más. Esto es una burla. O es una legislación que favorece la impunidad.

### *C. En las precampañas*

Los estados han aportado a la construcción del Estado un tema que a nivel federal se encuentra relegado, y es el correspondiente a las precampañas. Baja California, Baja California Sur y Aguascalientes contemplan en sus legislaciones electorales reglas para regular las precampañas. Básicamente se trata de normas sobre propaganda y actos proselitistas, pero es un avance para fortalecer la fiscalización en esos ámbitos, como el caso hidrocálido que en su artículo 141 obliga a partidos y precandidatos a enviar informes y documentación a las comisiones de fiscalización.

Si bien es cierto que los órganos electorales han cumplido con su momento histórico, también lo es que no podemos quedarnos indefinidamente discutiendo los temas de la competencia electoral. Existen otros igualmente importantes para avanzar en la transición democrática. Me referiré a dos de ellos: los órganos de fiscalización superior y las comisiones de información.

## *2. Los órganos de fiscalización superior*

La fiscalización de los recursos públicos es un fenómeno antiguo. Desde 1824, México contaba con un Tribunal de Cuentas y, desde 1824, contamos con órganos de fiscalización ininterrumpidos. Sin embargo, eran comparsas del sistema, no órganos reales de fiscalización.

México se encuentra en un proceso de transición jurídica y, con ello, el concepto de fiscalización y de rendición de cuentas tiene ahora un nuevo significado. De escaso valor sirve conceptualizar a los órganos superiores de fiscalización de acuerdo con los postulados del constitucionalismo clásico. La idea es vincularlos con el modelo del Estado constitucional de derecho. En ese orden de ideas, los órganos de fiscalización superior aportan, al Estado constitucional de derecho, mecanismos de control de las actividades del Estado.

### *A. El problema de la deslegitimación constitucional*

Ferrajoli entiende el problema de la deslegitimación constitucional como el fenómeno propio de las Constituciones contemporáneas que consiste en

que, en virtud de lo ambicioso de sus contenidos, los textos constitucionales se ven reducidos a afirmaciones retóricas que no son adoptadas en las leyes que deberían desarrollarlos.

Por ejemplo, la Constitución mexicana establece en su artículo 114 que las leyes de responsabilidad administrativa fijarán la prescripción de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos que, cuando fuera grave, no podrá ser inferior a los tres años. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable en el Distrito Federal para el ámbito local, así como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como las propias de los estados, regulan en tres años la prescripción de las responsabilidades administrativas.

Esto implica que, a pesar del texto constitucional que señala que no podrá ser inferior a tres años, las leyes secundarias establecen como tope máximo los mismos tres años. Con lo anterior, se deslegitima el texto constitucional y se apoya institucionalmente a la impunidad.

### B. *Sujetos*

El segundo tema tiene que ver con los límites a la cobertura de la fiscalización. Los textos constitucionales y legales lo circunscriben a la Cuenta Pública; sin embargo, este concepto es distinto en los glosarios legales y en términos administrativos, por lo que se provoca una indeterminación.

La idea es que los sujetos pasivos, esto es, las personas físicas o morales sobre las cuales ejerce su control el órgano de fiscalización, cubran todo el universo patrimonial del estado y de los particulares que reciben recursos de éste.

El artículo 2 de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla incluye a los órganos con autonomía constitucional, e incluso cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que maneje fondos o valores estatales o municipales.

### C. *Status constitucional y autonomía*

La autonomía política es la independencia de los órganos de presiones de las demás instancias del Estado y desvinculación de los entes auditados. Entre mayor sea su independencia de las elites partidistas, su trabajo será más imparcial. Para favorecer la autonomía es necesario que los órganos de fiscalización tengan un status constitucional.

La autonomía política se complementa con otros tipos de autonomía. Como la técnica: autonomar el proceso de control de la gestión del Estado, así como la planeación; la de gestión: posibilidad de determinar los recursos internos necesarios de la entidad, tanto humanos como materiales y financieros; la financiera o presupuestal: manejo independiente de ingresos y egresos.<sup>20</sup> También se encuentra la autonomía jurídica, esto es, la capacidad de autorregulación de los entes y la definitividad de sus resoluciones con independencia de otros órganos del Estado.<sup>21</sup>

Veracruz cuenta con un órgano de fiscalización superior autónomo. Puebla, por ejemplo, ha sido uno de los estados que ha pugnado por un Órgano de Fiscalización Superior, definido como la unidad de fiscalización, control y evaluación, dependiente del Congreso del estado, pero dotado de autonomía técnica y de gestión. Nuevo León no tiene un diseño institucional tan propicio para la autonomía, pues se encuentra sujeto al Congreso, y de hecho la Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano técnico del mismo.

El artículo 3 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas establece que la auditoría superior del estado goza de autonomía, presupuestal, técnica y de gestión, funcionamiento y resoluciones. El artículo 1 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado, señala que en el desempeño de sus atribuciones la Auditoría tendrá el carácter de autoridad administrativa y gozará de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna y funcionamiento.

El caso de Coahuila señala en el artículo 1 de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda que cuenta con autonomía presupuestal.

#### D. Sanción directa y jurisdicción contable

En México independiente hemos tenido dos experiencias de Tribunales de Cuentas: el primero en las repúblicas centralistas de 1838 a 1855, y el segundo en el imperio de Maximiliano.<sup>22</sup> Tal vez por tratarse de momentos que la historia oficial ha querido minimizar, hemos optado por el esquema

<sup>20</sup> Mijangos, María de la Luz, *op. cit.*, nota 19, y varios autores, *La fiscalización superior ante el nuevo milenio, cit.*, nota 17.

<sup>21</sup> Mijangos, María de la Luz, “El órgano superior de fiscalización”, *El órgano superior de fiscalización y sus repercusiones institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 2000, p. 61.

<sup>22</sup> Gregorio Guerrero, por ejemplo, señalaba que los tribunales de cuentas tenían “más debilidades humanas y menos técnicas que la Contaduría”, sin dar argumentos al respecto.

de las contadurías mayores. No queremos tribunales de cuentas porque son un reflejo del conservadurismo mexicano. Creo que la discusión democrática es incompatible con esta línea argumentativa.

Podríamos adoptar el modelo español de órgano especializado en la jurisdicción contable, esto es, verdaderos Tribunales de Cuentas. Casos como Alemania (artículo 114), Chile (artículo 87), Uruguay (artículo 208) y Argentina (artículo 85).<sup>23</sup>

No se trata de una discusión semántica. Se trata de una discusión de atribuciones. Una Contaduría Mayor se encuentra limitada institucionalmente. El Órgano Superior de Fiscalización tendrá facultades para revisar no sólo a dependencias y entidades, sino a cualquier persona pública y privada que ejerza recursos; también determinaría directamente las responsabilidades resarcitorias que afecten al erario público.

En ese orden de ideas, uno de los problemas que presenta el control de los órganos superiores de fiscalización es la sanción directa. Los resultados de sus auditorías o son enviados a las comisiones de vigilancia, que los politiza, o son turnados a las contralorías internas para que sancionen, con lo cual quedan sujetas a la decisión política del ejecutivo local, al ser las contralorías órganos dependientes de éstos.

### E. Auditorías

La idea es fiscalizar el presupuesto mas allá de una evaluación contable de los resultados. Debe medir los resultados, hacer comparaciones. En forma adicional a las auditorías de legalidad, financieras, de obra pública, deberían homogeneizarse auditorías de desempeño y programáticas presupuestales.

### F. Inconstitucionalidad

El artículo 109, fracción III establece que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Por su parte, en el Título IV de la Constitución general de la República y sus equivalentes a nivel local, se establece una cuádruple división de la responsabilidad

<sup>23</sup> En torno al tema del Tribunal de Cuentas: Cárdenas, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM.

de los servidores públicos: civil, penal, administrativa y laboral. Sin embargo, en ningún momento se hace mención de la responsabilidad resarcitoria que obliga a servidores públicos y particulares a resarcir al erario público el daño o perjuicio ocasionado.

Aquí la pregunta fundamental es qué entendemos por “una misma naturaleza”. Si la respuesta es el tipo de responsabilidad, entonces entraríamos al debate de si la responsabilidad resarcitoria es una responsabilidad administrativa.

En ese supuesto, si una Contraloría ha sancionado por responsabilidad administrativa a un servidor público por esa misma conducta, sancionarlo nuevamente por un procedimiento de responsabilidad resarcitoria sería inconstitucional.

En otro contexto, si por naturaleza entendemos el tipo de sanción, en caso de que una Contraloría hubiera aplicado una sanción económica, no podría desarrollarse la responsabilidad resarcitoria cuya sanción es exclusivamente de carácter pecuniario.

### G. *Estatuto jurídico del titular*

El ejercicio de una función estatal requiere de ciertas reglas para su adecuado ejercicio. Reglas que respondan a la necesidad de fortalecer la autonomía institucional. En el ámbito de los órganos jurisdiccionales, esto se cumple a partir de las denominadas garantías judiciales que son el sustento del derecho constitucional procesal. En la esfera del derecho parlamentario, esta función se recoge con el Estatuto Jurídico de los parlamentarios, que se constituye en un verdadero valladar en contra de las limitaciones a la autonomía y libertad de expresión de los legisladores.

Para los órganos constitucionales autónomos, debe establecerse igualmente un Estatuto Jurídico de sus titulares, que les permita desarrollar su función de manera técnica e imparcial, a través de un marco regulatorio que establezca las siguientes garantías:

- *Remuneración.* Plasmada a nivel constitucional y no inferior a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia o equivalente.
- *Estabilidad.* Con el objeto de fortalecer la imparcialidad (imparcialidad es distinto a neutralidad).
- *Permanencia.* De cinco años en el ejercicio de su encargo o, en su caso, cuatro con posibilidad de una reelección. Es indispensable que

se elijan con un periodo mayor al de la legislatura que los designa. Por ejemplo, para el caso de Puebla son seis años con posibilidad de una reelección (artículo 19). En el caso de Nuevo León son ocho años sin reelección.

- Idoneidad primaria en el ejercicio de su encargo.
- Renovación escalonada.

El Contador Mayor de Coahuila será designado para un periodo de seis años con posibilidad de una reelección. Sólo puede ser removido por causa grave ante el Pleno del Congreso, votado por mayoría calificada (artículos 9 y 10).

En el caso de Chiapas, al frente de la Auditoría Superior del Estado hay un Auditor Superior designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, durará en su encargo siete años pudiendo ser nombrado por una sola vez, y removido sólo en términos de responsabilidad de los servidores públicos.

La designación del titular debe estar vinculada entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Por último, una preocupación por procurar que los periodos de gestión de los titulares de las EFS no coincidan necesariamente con los gobiernos constitucionales.<sup>24</sup>

En el caso de Puebla, el Auditor General es nombrado por las dos terceras partes del Congreso, de una terna derivada de la convocatoria de la gran comisión.

#### H. *Presupuesto*

Juan Pablo Guerrero Amparán y Helena Hofbauer, al desarrollar un estudio comparado de transparencia presupuestaria en México, Brasil, Argentina, Chile y Perú, encontraron como puntos débiles del andamiaje presupuestal la rendición de cuentas, el acceso a la información y la participación ciudadana en los procesos.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Caso Lay, Víctor Enrique, “La importancia de la autonomía de gestión de las entidades de fiscalización superior”, *La fiscalización superior ante el nuevo milenio, Memoria del Primer Foro Internacional sobre Fiscalización Superior*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2000, pp. 43 y ss.

<sup>25</sup> Guerrero Amparán, Juan Pablo y Hofbauer Balmori, Helena, *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina. Resultados en 2001*, México, CIDE-Porrúa, 2004, p. 29. Por cierto, aparece calificado en cuarta posición, sólo arriba de Perú.

Entre los problemas se encuentra el monopolio de elaboración de la iniciativa por parte del Ejecutivo. En este punto es importante señalar que en entidades como Michoacán, Colima y Aguascalientes, existe la posibilidad de reconducir el presupuesto ante una eventual no aprobación del proyecto enviado por los ejecutivos locales. En Sonora, se aplica el presupuesto sólo para cubrir salarios de los servidores públicos y el gasto de determinados programas gubernamentales permanentes.

Entre las características que debe contar un presupuesto para ser considerado transparente y, por tanto democrático, deben encontrarse:

- La identificación de responsables del gasto.
- Existencia de canales formales para la participación ciudadana que abarquen desde el establecimiento de prioridades del ejercicio de gasto, la rendición de cuentas, el acceso a la información y los mecanismos de democracia semidirecta, como la revocación del mandato.
- El conocimiento de los recursos económicos con impacto en el futuro, o que comprometan otros ejercicios.
- Criterios de evaluación.

Para supervisar el presupuesto debemos ver qué tan transparente es en cada una de sus etapas: formulación, aprobación, ejecución y fiscalización.<sup>26</sup> Los ciudadanos deben saber sobre los mecanismos para incorporar las preferencias de la población al proceso presupuestario, sobre los cambios en la distribución de gasto y sobre el impacto de gasto en la vida. Para ello, se requiere que el marco jurídico establezca los canales de su discusión y que los planes de desarrollo sean efectivamente seguidos año con año en la formulación presupuestal. En la etapa de formulación no se conocen los mecanismos para integrar el proyecto de presupuesto.

Tampoco existen mecanismos para el control, ejercicio y fiscalización. En 2002 se incorporó en el PEF una evaluación del impacto presupuestal en las iniciativas de ley o decreto. Esto es nuevo, no se ha desarrollado en todas las entidades federativas y su difusión es escasa.

Es necesario ampliar los tiempos para el análisis del presupuesto en los congresos. Fortalecer los sistemas de seguimiento de las declaraciones patrimoniales.

<sup>26</sup> México ocupa el poco honroso cuarto lugar en los rubros de aprobación e información general, y es el último en cuanto a la transparencia de su ejecución.

### 3. *Comisiones de acceso a la información*

El tercer tema son las comisiones de acceso a la información. Al momento, existen 13 leyes de acceso a la información aprobadas, de las cuales operan institucionalmente sólo cinco. Un tema importante a resaltar es que en todos los demás estados existen iniciativas en dictamen.

#### A. *Proceso*

Si bien la instalación de Comisiones de Acceso a la Información es producto de la segunda generación. A diferencia de los órganos electorales en que la dinámica fue de arriba hacia abajo, primero instrumentándose a nivel federal y posteriormente en las entidades federativas, las comisiones de acceso iniciaron en forma paralela a nivel federal y local, siendo la primera en publicarse la del estado de Jalisco el 20 de diciembre de 2001, y la siguiente la Ley de Acceso a la Información Pública de Sinaloa publicada el 26 de abril de 2002.

#### B. *Interés jurídico*

Un segundo punto importante es el interés para tener acceso a la información. Como en pocos ámbitos del Estado mexicano, las legislaciones locales y la federal establecen una total apertura en la legitimación procedimental activa para requerir alguna información. En otras palabras: no es necesario acreditar interés alguno para solicitar información.

#### C. *Recursos financieros y órgano para la información*

El derecho de acceso a la información no merece naufragar. La posición de reducir o eliminar a estos órganos por motivos presupuestales es simplemente insostenible. Entre las ventajas se encuentran:<sup>27</sup>

- Economizan al Estado, al evitar la desviación de recursos financieros y humanos en la búsqueda de información pública.

<sup>27</sup> Para mayores argumentos, Villanueva, Ernesto, *La experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

- Economizan al ciudadano, al evitarle un desgaste con las dependencias y entidades; se trata de una variable del derecho de acceso a la justicia.
- Capacitan a la ciudadanía, y no existe un solo peso mal empleado en ese proceso, máxime cuando México tiene un largo camino que recorrer para transparentar sus procesos políticos.

#### D. *El status constitucional*

Es importante que las comisiones de acceso estén plasmadas a nivel constitucional, como Nuevo León y Morelos. Sinaloa recoge el derecho de acceso a la información pública y Querétaro el de acceso a la información.

#### V. 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>28</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

<sup>28</sup> Powell, Walter y Dimaggio, Paul J., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 11 y ss.

eficacia en su cometido. Además, su importancia es vital para entender el grado de democratización de una sociedad.<sup>29</sup>

El análisis del proceso evolutivo de una institución determinada nos puede llevar a la conclusión de que existe la tendencia de eliminar las instituciones obsoletas o fallidas.<sup>30</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.

<sup>29</sup> Douglass North es el pionero en los estudios de nuevo institucionalismo. Powell, Walter y Dimaggio, Paul J., *ibidem*, 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. 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, Fondo de Cultura Económica, 1997, así como en *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

<sup>30</sup> Romero, Jorge Javier, “Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo”, en Merino, Mauricio (coord.), *La ciencia política en México*, México, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2000, Biblioteca Mexicana, p. 246, y Romero, Jorge Javier, *La democracia y sus instituciones*, México, Instituto Federal Electoral, 1998.

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 funcionen a base de incentivos, por lo que mientras mejores beneficios se planteen, la viabilidad de una institución será mayor.<sup>31</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 los ochenta. Sobrevivió 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 ins-

<sup>31</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 211 y ss.

titución 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>32</sup> concibe desde el modelo garantista que uno de los cambios de paradigma en la concepción del derecho 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 que 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 inválido; 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:

<sup>32</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1994.

- Ampliar la autonomía política de los órganos consolidándolos como Órganos Constitucionales Autónomos.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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 públicos.
- Permitir a la sociedad civil participar en los procesos políticos de decisión de los titulares de los órganos.
- 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>33</sup>
- Incluir herramientas de democracia semidirecta.
- Cambiar los formatos del informe presidencial y de los informes de los gobernadores.
- Participación ciudadana en la elaboración y fiscalización del presupuesto.
- 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:

<sup>33</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.

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

## VI. EL PAPEL DE LOS CUERPOS INTERMEDIOS

Norberto Bobbio desarrolló en una de sus obras seis falsas promesas de la democracia. Me parece importante rescatar dos en este debate: el nacimiento de la sociedad pluralista y el espacio limitado.<sup>34</sup> La primera hace hincapié en que los Estados se compondrían por individuos, dejando de lado a los cuerpos intermedios característicos del medioevo. La segunda, que la democracia iría paulatinamente alcanzando mayores espacios sociales de influencia.

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.

<sup>34</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 28 y ss.

## 1. *Los partidos políticos*

José Woldenberg,<sup>35</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, la consolidación requiere de otro tipo de reglas. Hoy en día el tema debe ser cómo frenar a las elites partidistas.<sup>36</sup>

Actualmente, 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>37</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:

<sup>35</sup> Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2001.

<sup>36</sup> Al respecto, Moctezuma Barragán, Gonzalo, *El marco jurídico del derecho electoral en México*, conferencia en el ciclo *La consolidación democrática en México*, México, Segob, octubre de 2004 (en prensa).

<sup>37</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 el 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, *Los fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, cit., nota 11, p. 51.

a) 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.

b) 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 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>38</sup>

Jaime Cárdenas ha mencionado que para avanzar en la fiscalización y la rendición de cuentas de los partidos políticos es necesario 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 fue utilizado dicho recurso; 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 no pretenden dar cuentas.<sup>39</sup>

El proceso de transición democrática en México se caracterizó por la creación de instituciones imparciales encargadas de conducir y resolver las controversias electorales. Los órganos electorales han cumplido con su

<sup>38</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*, cit., nota 16, pp. 17 y ss.

<sup>39</sup> Salvo algunos casos como los de Michoacán, Coahuila y Sinaloa, en que las leyes de acceso a la información permiten el escrutinio de los partidos políticos.

momento histórico y cuentan con la legitimidad social necesaria para cumplir su deber. Presentan problemas y deben avanzar en su consolidación.

Uno de los temas centrales es la fiscalización de los recursos. A nivel federal, el proceso inició en el Código Federal Electoral de 1987 con normas y conceptos mínimos relacionados con los costos de campaña. En 1990 se regulan los tipos de actividades electorales. En 1993 se debate el tema del financiamiento. Ahora, el tema es la fiscalización de los recursos. Es un hecho que los mecanismos tradicionales no necesariamente funcionan. Hemos visto como estructuras paralelas o instancias gubernamentales captan los recursos de los partidos políticos.

El otro tema es la inequidad en la contienda. Los recursos que reciben los partidos políticos exceden cualquier tipo de racionalidad. En 2004, los partidos políticos recibieron sólo a nivel federal 1,785,830,186.02 pesos, de los cuales 550,797,172.79 corresponden al PRI y 449,131,088.83 al PAN.<sup>40</sup> Esto por tratarse de un año no electoral, ya que en 2003 recibieron, sólo los partidos políticos con registro, la cantidad de 4,569,079,136 por concepto de financiamiento para actividades ordinarias permanentes y financiamiento para gastos de campaña.

México Posible recibió un monto de 91,381,582.72 pesos para año electoral, que comparado con los 1,428,336,536.56 pesos del PRI o los 1,282,264,039 del PAN, resulta ilógico.<sup>41</sup>

La cantidad recibida por México Posible es similar a los 89,291,509.30 que recibió cada partido por concepto del 30% en forma igualitaria en 2004. Esto es, por un solo concepto, sin contar el 70% de los recursos que cada partido recibe en razón de su fuerza electoral, así como de las aportaciones provenientes del financiamiento privado y el autofinanciamiento.

Ahora bien, comparando los ingresos de un partido político nacional con las instancias gubernamentales resulta aterrador. El PRI o el PAN, en 2004, insisto, un año no electoral, reciben cada uno más del doble de ingresos que las erogaciones para el Instituto Federal de Acceso a la Infor-

<sup>40</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el Financiamiento Público de los Partidos Políticos Nacionales para el año 2004, página de Internet del IFE: [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

<sup>41</sup> Avante Juárez, Alejandro David, "Problemas de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en México", *Temas electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, pp. 195 y ss.

mación Pública. El IFAI recibe 215,376,733 contra los 550 millones del PRI o los más de 499 millones del PAN.<sup>42</sup>

Los partidos en su conjunto reciben más dinero que la Presidencia de la República (1,645,331,320), que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (912,534,000), que Turismo (1,230,202,790), que la Secretaría de la Función Pública, casi tres veces más que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (629,104,976) o que la Auditoría Superior de la Federación (613,882,000).

El mensaje es claro: es preferible financiar a las élites partidistas que promover el acceso a la información, la justicia electoral, el turismo, los derechos humanos o el control interno o externo de los servidores públicos.

Pasemos el esquema de comparación a nivel de las entidades federativas. El PRI y el PAN reciben cada uno más recursos que los destinados para el programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas (ramo 39), en 21 entidades federativas. Sólo se encuentran por arriba de los recursos los estados de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Sonora y Veracruz. En año electoral, la cifra se reduce a cinco (Puebla, Distrito Federal, Nuevo León, Jalisco y el Estado de México).

El PRD recibe una cantidad similar a estados como San Luis Potosí, Hidalgo y Durango, en tanto que los recursos destinados al Partido Verde Ecologista (171,206,971) son superiores a Aguascalientes, Baja California Sur, Colima o Quintana Roo. Algo está mal, tenemos que cambiarlo.

## 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

<sup>42</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, p. 72.

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 democracia 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 al espacio público para influir 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>43</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

<sup>43</sup> Luna Pla, Issa, "Medios de comunicación y democracia", *Derecho comparado de la información*, núm. 1, enero-junio de 2003, p. 25.

al poder. Este papel prioritario ha creado esquemas de corrupción en los que las concesionarias a cambio de impunidad apoyan a los candidatos más 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.

## VII. 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.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

AVANTE JUÁREZ, Alejandro David, “Problemas de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en México”, *Temas electorales*, México, TEPJF, 2004.

- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Lecciones de los casos Pemex y amigos de Fox*, México, UNAM, 2004.
- , “Diseños constitucionales para la transición”, *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.
- CASO LAY, Víctor Enrique, “La importancia de la autonomía de gestión de las entidades de fiscalización superior”, *La Fiscalización Superior ante el nuevo Milenio, Memoria del Primer Foro Internacional sobre Fiscalización Superior*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2000.
- 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*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 1, México, Auditoría Superior de la Federación, 2001.
- Diagnóstico de los derechos humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en 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.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo y HOFBAUER BALMORI, Helena, *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina. Resultados en 2001*, México, CIDE-Porrúa, 2004.
- GUY PETERS, B., *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- LUNA PLA, Issa, “Medios de comunicación y democracia”, *Derecho Comparado de la Información*, enero-junio, 2003.

- MAYER-SERRA, Carlos Elizondo, *Impuestos, democracia y transparencia, Cultura de la Rendición de Cuentas* núm. 2, México, Auditoría Superior de la Federación, 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 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*, Nuevas lecturas de política y gobierno, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 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”, en MERINO, Mauricio (coord.), *La ciencia política en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2000.
- , *La democracia y sus instituciones*, México, Instituto Federal Electoral, 1999.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004.
- UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Porrúa-Cámara de Diputados, 2000.
- , *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 4, México, ASF, 2002.

- VILLANUEVA, Ernesto, *La experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- WOLDENBERG, José, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2001.