



La rendición de cuentas

como imperativo de la democracia

Érik Andrés Toledo Villalpando

La rendición de cuentas

como imperativo de la democracia



La rendición de cuentas

como imperativo de la democracia

Érik Andrés Toledo Villalpando

Toluca, Estado de México, 2014

Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada y avalada por el sistema de pares académicos.

La rendición de cuentas como imperativo de la democracia

Érik Andrés Toledo Villalpando

Primera edición, mayo de 2014.

D. R. © Érik Andrés Toledo Villalpando, 2014.

D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2014.

Paseo Tollocan núm. 944, col. Santa Ana Tiapaltitlán,

C. P. 50160, Toluca, México.

www.ieem.org.mx

Serie: Cuadernos de Formación Ciudadana núm. 2

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN de la versión electrónica: 978-607-9028-53-4

Los juicios y afirmaciones expresados en este documento son responsabilidad del autor y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita

No sabemos a dónde vamos, sino tan sólo que la historia nos ha llevado hasta este punto y por qué. Sin embargo, una cosa está clara: si la humanidad ha de tener un futuro, no será prolongando el pasado o el presente. Si intentamos construir el tercer milenio sobre estas bases, fracasaremos. Y el precio del fracaso, esto es, la alternativa a una sociedad transformada, es la oscuridad.

Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX*

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, las sociedades del mundo se han convertido en estructuras cada día más complejas, plurales e informadas. Ante esta situación, el aparato público se ha visto obligado a cumplir con un número creciente de compromisos para satisfacer las demandas sociales.

Nuestra época actual se caracteriza por una aceleración del tiempo. Las experiencias adquiridas rápidamente se vuelven caducas y de poco sirven al formular las expectativas del mañana. Aún más importante: el futuro se desvanece. El presente ya no es la antesala del futuro ... sino la dimensión única y exclusiva de la realidad. (Lechner, 1995, p. 3)

Debido a esa aceleración del tiempo, también enfrentamos derroteros nunca antes vistos. La modernidad y la sobreexcedida modernidad, que genéricamente es llamada posmodernidad, no sólo se ha traducido en progreso, también en riesgos e incertidumbres que afectan a todos por igual, sin distinción de origen o posición. Pareciera ser que los pronósticos decimonónicos de progreso se quedaron cortos; son las

consecuencias del *mundo desbocado* que vivimos, son las consecuencias de la globalización (Giddens, 2012, p. 15).

El mundo de hoy configura naciones en las que las tendencias de cambio son imparables, las instituciones se transforman, las sociedades se diversifican y ante este escenario, contrario a lo que pudiera pensarse, el Estado y su accionar no pierden importancia. No sólo no pierde valor, sino que se hace más urgente y necesaria su intervención como ente que mitigue la desigualdad social y promueva el desarrollo igualitario y equitativo de los ciudadanos.

Sin embargo, en la actualidad las instituciones políticas sufren de una crisis recurrente y continua de legitimidad; el Estado, máxima imagen de tales instituciones, es el ente que más gravemente experimenta dicho padecimiento. Sus mecanismos, su lógica, sus procedimientos, sus componentes y su racionalidad son gravemente cuestionados por todos los sectores sociales.

El sociólogo francés Michel Crozier (1989) asume que la política se encuentra en crisis debido a su megalomanía. La clase política se asume omnicompreensiva y omnipotente, se cree responsable de todo y, por ello considera necesario monopolizar y controlar la información.

Paralelamente, aunque no en el ritmo y velocidad que se quisiera, la sociedad civil ha emergido como un actor que reclama para sí ciertas tareas monopolizadas por la clase política. Es por ello que también exige la democratización en el acceso a la información pública en aras de un mayor control social sobre el aparato público.

Reafirmamos que en este contexto globalizado y sobreexcedido de modernidad, el Estado no pierde significación y relevancia, pero sí es necesario que, en aras de ser más competente en el cumplimiento de su misión, lleve a cabo una serie de reformas en su interior que lo doten de mejores recursos para gobernar, de manera que se transforme en un instrumento útil y socialmente necesario, aunque para lograrlo sea preciso abandonar la visión autoritaria del Estado omnipresente por otra democrática donde la sociedad sea concebida como instancia coprotagonista en la vida pública.

Para que una sociedad sea viva en la actualidad se necesita un Estado modesto, no un Estado débil o precipitado, sino un Estado respetuoso, que sepa lo que no sabe, que conozca sus límites, que antes que nada sea un Estado al servicio de la sociedad. (Crozier, 1989, p. 56)

Por su parte, el argumento de que la mejor forma de gobierno posible es la democracia se ha extendido por todo el orbe y es una exigencia popular que ésta, más allá de quedar circunscrita sólo a la forma de gobierno, deba ser considerada como un sistema de vida, lo cual obliga a que sus efectos y manifestaciones sean visualizados en todos los ámbitos de la vida pública y privada. Uno de los mecanismos que hacen posible dicha apertura democrática es la rendición de cuentas (*accountability*).

Por lo que concierne a nuestro país, la reforma constitucional al artículo 6o. en materia del derecho de acceso a la información pública; la entrada en vigor de leyes en materia de transparencia y acceso a la información a niveles federal y local; la creación de institutos, comités y comisiones garantes de la transparencia,

y, sobre todo, el despertar de la sociedad civil y su emergente vinculación e involucramiento en tareas de control y vigilancia de los actos del gobierno son factores que hacen atractivo e interesante el estudio de esta tendencia.

En una investigación pasada (Toledo, 2009) se pretendió demostrar que las prácticas de transparencia y rendición de cuentas no están plenamente consolidadas. Los mecanismos y medios de los que disponen los actores públicos para transparentar su ejercicio no son cabalmente utilizados. Algunos funcionarios públicos no dan muestras de estar comprometidos con la obligación democrática que tienen de dar respuesta y atención a las peticiones ciudadanas; además de que, a pesar de que los ciudadanos se manifiestan dispuestos a interesarse en los asuntos públicos, en la práctica hacen falta mecanismos de concientización, a efecto de que se involucren mayoritariamente en aspectos como la solicitud de información pública de oficio a las diversas agencias y sectores públicos y gubernamentales.

El presente documento aspira a ofrecer argumentos teóricos sobre la necesidad de promover la rendición de cuentas como un mecanismo para la democratización de los actores públicos (gobiernos, partidos políticos, instituciones autónomas, medios de comunicación, sindicatos...) y cumplirá su objetivo si al lector le queda clara la vinculación de la rendición de cuentas con la transición y consolidación de la democracia.

Para cumplir dicho objetivo, el documento se integra por varios apartados que procuran llevar al lector a comprender la rendición de cuentas como componente de los requisitos de la democracia, su justificación filosófica, su noción conceptual, componentes, estado actual y limitaciones para nuestro país. En

lo que respecta a este último punto, se explora el argumento de que la rendición de cuentas no podrá consolidarse del todo y contribuir a la democratización del país si antes no atendemos y solucionamos el problema del déficit de ciudadanía que padecemos, quizá, de manera ancestral.

REQUISITOS DE UN RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

La democracia es impensable sin ciudadanos conscientes, instruidos, libres y reflexivos; no sobreviviría sin instituciones que trabajaran para ella. La democracia continuará siendo una quimera si adolece de espacios e instancias que promuevan la formación de ciudadanos con los atributos referidos (Álvarez-Uría, 2007, p. 120).

De acuerdo con Dahl (2006 y 2008), un gobierno que se precie de ser democrático deberá favorecer una serie de oportunidades en el marco de ciertas garantías institucionales. Dichas oportunidades son cinco, *la participación efectiva, el control de la agenda pública, la igualdad de voto, la comprensión ilustrada y la inclusión plena*, mismas que son garantizadas por un entramado institucional que involucra aspectos como el que los representantes sean electos, que dichas elecciones sean libres, equitativas y frecuentes, que exista libertad de expresión, fuentes alternas de información y autonomía asociacional.

“Los ciudadanos silenciosos pueden ser súbditos perfectos de un gobernante autoritario; serían un desastre para la democracia” (Dahl, 2006, p. 112), sentencia por demás concluyente respecto

a la necesidad de la libertad de expresión para contar con una participación plena, una comprensión ilustrada y un control efectivo sobre la agenda.

Este derecho fundamental de la democracia consagra la posibilidad de expresar las opiniones y puntos de vista de cada individuo, a efecto de hacer patentes sus opiniones y puntos de vista, de influir en sus conciudadanos, de obtener votos; pero también la posibilidad de escuchar opiniones y juicios de políticos, expertos, sociedad civil y con ello poder tomar partido por alguna alternativa política en particular; así también para ser ciudadanos plenos, capital humano indispensable para la democracia y para la consolidación de la rendición de cuentas como política de Estado.

Invariablemente concatenado con el anterior requisito se encuentra la disponibilidad de fuentes de información alternativas e independientes, lo cual implica la eliminación de cualquier tentación hacia la censura por parte de los gobernantes; pero que también exige responsabilidad de los que se expresan libremente, en el sentido de evitar la difamación o la denigración en alusión o bajo el supuesto amparo de la libertad de expresión.

Sería impensable una comprensión ilustrada, una participación efectiva y un control sobre el gobierno y la agenda si se careciera de medios y mecanismos que facilitaran el entendimiento de la ciudadanía respecto a los asuntos públicos. Es aquí donde la transparencia y el acceso a la información pública, componentes del proceso de rendición de cuentas, adquieren especial relevancia en la construcción y consolidación de un régimen democrático.

Uno de los más grandes retos de la democracia consiste en que no basta con que de manera formal se plasme el derecho a la

ciudadanía. Es necesario también garantizar las condiciones para que sea una ciudadanía completa, instruida, socialmente responsable, con equitativas condiciones para competir por un cargo de elección popular, con acceso a la información pública y formación suficiente para que tenga una idea clara de cómo hacer uso de ese derecho y para qué utilizar la información. La educación salta a la escena.

El principio de la igualdad política presupone la idea de que todos los miembros están igual de bien calificados para participar en las decisiones siempre que tengan adecuadas oportunidades de instruirse sobre las cuestiones relativas a la asociación mediante la indagación, discusión y deliberación. (Dahl, 2006, p. 50)

Uno de los retos más apremiantes para la rendición de cuentas y, por tanto, para la consolidación democrática tiene que ver con la cultura de los servidores públicos. Si los funcionarios públicos tuvieran claro que pueden ser llamados a cuentas existiría mayor posibilidad de evitar la discrecionalidad y el usufructo del poder por parte de ellos; también se haría viable que el accionar gubernamental se adaptara a las necesidades y requerimientos de la nación, depositaria de la soberanía en el marco de un régimen democrático. Sin embargo, el desconocimiento respecto a las funciones, responsabilidades y obligaciones del servicio público, aunada a una muy arraigada tradición de ejercicio patrimonialista del cargo público, ha provocado que muchos de nuestros servidores públicos estén más preocupados por atender sus necesidades y requerimientos personales o de grupo antes que a los de la colectividad.

Situación que no es necesariamente privativa de realidades como la mexicana de la actualidad, puesto que diversos filósofos y pensadores políticos han discurrido a lo largo de la

historia de las ideas políticas respecto a la condición natural del ser humano, identificándolo algunos como un ente bondadoso al que la sociedad corrompe (Rousseau, por ejemplo); o bien, como un ser malintencionado, cuya convivencia en comunidad es necesaria; pero puede convertirse en un estado de guerra permanente, de no ser controlado eficazmente (Maquiavelo, Hobbes, Calhoun, Spinoza, Paine...). Al final de cuentas, ambas posturas concluyen en que son necesarios el control y la coerción para el feliz desarrollo de la vida en comunidad.

La democracia moderna está fuertemente impregnada por las ideas liberales del Renacimiento y de la Ilustración. Esta libertad de la modernidad no es otra cosa que el marcado individualismo característico del pensamiento de los primeros ideólogos liberales: el sujeto abstracto, el individuo moderno que reclama para sí la primacía que en otro momento correspondía a Dios, a la Iglesia o al monarca absoluto. El sujeto individual y subjetivo que es el fundamento y base de todo y que se ubica por encima de todo. El sujeto moderno “se convierte así en base de la verdad teórica y práctica ... en un horizonte infinito de perfectibilidad y de progreso” (Habermas, 2000, p. 11).

En el momento en que estamos afirmando que la democracia moderna presupone al liberalismo y que éste se encuentra fundamentado en el individualismo será necesario considerar que la mayoría de los hombres buscará satisfacer sus deseos y aspiraciones personales antes que los de los demás, lo cual es plenamente legítimo, según la lógica liberal (Crespo, s/f); sin embargo, el problema surge cuando la satisfacción de los deseos personales se contrapone al interés del otro, surge entonces un conflicto de intereses en el que los individuos enfrascados en dicho conflicto se vuelven enemigos uno del otro y, por tanto, pretenderán aniquilarse mutuamente (Hobbes, 1997).

Para evitar esta catástrofe, la organización política de la sociedad se ha configurado, en mayor o menor medida, a partir de una serie de controles, pesos y contrapesos horizontales y verticales que hacen posible la coexistencia de individuos egoístas y poco solidarios. Consideremos que, pese a un éxito relativo de dichos controles, la convivencia armónica y pacífica entre los seres humanos precisa de un replanteamiento en la reflexión ontológica del hombre. A efecto de transitar de un individualismo egoísta a un multiculturalismo solidario. En el último apartado de este texto regresaremos a este punto.

La teoría política ha superado esta pregunta inicial de todo régimen político: ¿quién debe gobernar en una democracia? Queda claro que cualquier ciudadano en situaciones normales puede hacerlo. Queda también claro que todo gobernante, en tanto ser humano, no está exento de la ambición, la beligerancia y la corrupción, aún más si maneja instrumentos que lo pueden volver más poderoso que los demás.

En cualquier régimen político de hombres, sea éste democrático, oligárquico, aristocrático, monárquico o totalitario, gobiernan seres humanos y no ángeles, dioses o santos. Madison (1974, p. 220), al defender las disposiciones constitucionales de control sobre el gobierno en los Estados Unidos, señalaba: “Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno”.

En suma, siguiendo a Popper (1988, p. 12), el nuevo problema de la teoría de la democracia “ya no se formularía preguntando ‘¿quién debe gobernar?’, sino mediante una pregunta muy diferente: ‘¿cómo debe estar constituido el Estado para que sea posible deshacerse de los malos gobernantes sin violencia y sin

derramamiento de sangre?”. Situación que tiene mucho que ver con lo que Jon Elster (2006) ha denominado *justicia transicional* y que se relaciona directamente con la rendición de cuentas.

A decir de este autor, “la justicia transicional se compone de los procesos de juicios, purgas y separaciones que tienen lugar luego de la transición de un régimen político a otro” (Elster, 2006, p. 15). La rendición de cuentas es, por consecuencia, un elemento necesario para la transición hacia un régimen democrático e implica un proceso de *purga* en el que, en atención a Popper, el ciudadano puede desechar al gobernante o servidor público corrupto e ineficiente, a través de mecanismos institucionales no violentos y sin que se pongan en entredicho los esquemas de gobernabilidad y estabilidad en todos los sentidos.

Estamos ante un reto mayúsculo, que no es utopía, sino necesidad: diseñar mecanismos de rendición de cuentas que permitan al ciudadano, por sí o por interpósita persona, vigilar y mantener controlado al gobierno, evaluarlo y someterlo a las sanciones o recompensas a las que haya lugar, en función de la naturaleza de sus acciones y conductas de gobierno.

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL HACIA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

El concepto *rendición de cuentas* es uno de los más ambiguos en el lenguaje político y administrativo de la actualidad. La familiaridad con que se habla de él en los círculos académicos y de la práctica política pareciera indicar que la mayoría de las personas que lo utilizan tienen perfectamente claras las implicaciones que dicho término trae consigo, sin embargo, esto no necesariamente es cierto. Nosotros iremos más allá de la simple dilucidación conceptual de la rendición de cuentas, pues también identificaremos los elementos que le tendrían que dar forma en la práctica.

El término que nos ocupa proviene del inglés *accountability*, mismo que no tiene un equivalente preciso en el español, ni tampoco una traducción estable (puede ser entendido como responsabilización, fiscalización, control, transparencia), aunque lo mismo ocurre en otros idiomas. Incluso en el inglés no existe una definición unificada, así como tampoco existe consenso sobre los alcances o expectativas que se tienen respecto a la rendición de cuentas (Natal, 2006).

Desde el punto de vista etimológico y con una acepción muy elemental, *accountability* puede ser definido mediante la siguiente frase: “as the ability to account for” (Stufflebeam, citado por Natal, 2006, p. 4), es decir, la capacidad o habilidad de dar cuenta, de tal manera que este anglicismo tiene una connotación muy marcada en el aspecto de informar, elemento de alta trascendencia para la rendición de cuentas pero, en absoluto, definitivo y suficiente.

Siguiendo con otras definiciones provenientes de su lengua original, *accountability* puede ser definida como la obligación de ofrecer explicaciones por las acciones propias. *Accountable* es aquella persona susceptible de ser llamada para dar cuenta respecto al desempeño de sus responsabilidades y conductas (*Diccionario Oxford*, citado por Natal, 2006). Una persona que rinde cuentas debe tener claro que puede ser llamada para explicar su desempeño en función de sus responsabilidades pero también puede ser compelido para que explique sus conductas, en algunos casos no sólo públicas, sino también privadas.

Aquí pudiéramos realizar un pequeño primer paréntesis de distinción, la rendición de cuentas implica la acción de informar pero en una tradición política como la mexicana los informes de las autoridades gubernamentales más bien parecieran grandes soliloquios, ni siquiera monólogos, antes que mecanismos de diálogo. Al decir que el *accountability* es informar, nos quedaríamos muy cortos, por eso es preferible definirlo como “dar cuenta”, algo más que un simple informe a la usanza mexicana. Se precisa de una explicación concienzuda y profunda sobre las acciones realizadas por medio de indicadores, las omisiones y las conductas del gobernante.

Tras este paréntesis, sería pertinente continuar revisando alguna otra noción conceptual dada en el idioma nativo del término que nos ocupa. El *Diccionario Americano Harper Collins de Gobierno y Política* (Natal, 2006) ofrece un par de definiciones complementarias, la primera señala que *accountability* es la medida en la que se debe responder ante una autoridad superior, ya sea legal u organizacional, por las acciones propias de cara a la sociedad o a la propia organización. La segunda entiende que es la obligación de mantener registros exactos de los bienes, documentos o fondos públicos, lo cual hace más bien

referencia a uno de los alcances o implicaciones de la rendición de cuentas que tiene que ver con el manejo y disposición de la información pública.

Una definición más operacional señalaría que una persona X rinde cuentas a otra Y si se cumplen un par de condiciones: que se entienda que X está obligado a favorecer de alguna manera a Y y que este último está facultado, a través de reglas formales o informales, de sancionar o premiar al primero por su accionar en el desempeño de sus encomiendas (Fearon, 1999). Con esta idea tenemos claro que la rendición de cuentas tiene implícita una relación de autoridad, sólo quien no esté sometido a ninguna autoridad estará exento de rendir cuentas. En el caso de los regímenes democráticos, el gobernante o mandatario tiene la obligación de rendirle cuentas a la ciudadanía porque se entiende que ésta es la depositaria de la soberanía.

Schedler (2004, p. 11) califica *accountability* como uno de esos conceptos *viajeros* que se originan en una determinada realidad y que, sin embargo, trascienden las fronteras culturales y contextuales de origen para instalarse en nuevas realidades, adoptando en algunos casos traducciones costosas y que cambian su *equipaje semántico*. Nuestro *concepto viajero* puede ser traducido, como ya lo señalamos, de maneras muy diversas, a saber: control, responsabilización, fiscalización; sin embargo, su *familiar* más cercano sería rendición de cuentas, sólo que es menester hacer un segundo paréntesis aclarativo.

Si atendemos a las definiciones arriba presentadas, provenientes de diccionarios anglosajones, es fácilmente identificable que ellos entienden que el *accountability* es una obligación, un deber, una susceptibilidad inherente al ejercicio de un encargo; mientras que la rendición de cuentas en el contexto

mexicano más bien pareciera un acto de voluntad benevolente del gobernante o funcionario, de ahí que, atendiendo a esta aclaración, *accountability* es la rendición de cuentas que se realiza por obligación y deber y no por voluntad.

Si bien es cierto que esta acción, como muchas otras vinculadas al ejercicio público, precisa de la voluntad del que rinde cuentas, también es cierto que en un contexto democrático no podría quedarse circunscrita a eso (Uvalle, 2005), tampoco al simple hecho de que se aprecie como una obligación, puesto que, al tiempo en que efectivamente es una obligación del mandatario, se convierte en un derecho del ciudadano con el que controla a su gobierno. El anglicismo del que hablamos puede ser acertadamente traducido como rendición de cuentas pero sin olvidar las aclaraciones antes señaladas.

Finalmente, Ugalde (2002, p. 14, y s/f, p. 9) define la rendición de cuentas como la

obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales 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. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.

Esta perspectiva engloba mucho de lo que ya se ha discutido; sin embargo, aporta un punto de vista diferente sobre este proceso a la luz de la teoría principal-agente, misma que nos permitiría relacionar a la rendición de cuentas con los procesos de reforma gerencial del aparato público y de democratización.

EXPECTATIVAS RESPECTO A LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Como decíamos, la rendición de cuentas carece de una definición única y totalmente consensuada, así también carece de una idea clara respecto a sus alcances o pretensiones, puesto que lo que se espera de la rendición de cuentas depende del diseño institucional bajo el cual opere, además de las cuestiones endógenas de los actores que la estén exigiendo y de los que la estén rindiendo; sin embargo, trataremos de centrarnos en las expectativas más recurrentes.

Stufflebeam (1971) entiende que la finalidad de la rendición de cuentas es valorar si las decisiones tomadas fueron adecuada y eficientemente implementadas, además de favorecer la valoración de sus efectos. Por otro lado, Mansfield (1982) le otorga otro valor más pragmático y utilitario en la medida en que está vinculado con el establecimiento de estándares de competencia, integridad, procedimientos y objetivos. Otra finalidad expresa de la rendición de cuentas consiste en mantener un monitoreo constante y efectivo sobre la función pública, a efecto de garantizar el respeto al marco legal, a través de un sistema de contrapesos institucionales (Natal, 2006).

La transparencia suele ser considerada como un sinónimo de la rendición de cuentas, pero no lo es. Se trata de dos ideas que mantienen un vínculo muy estrecho, a tal grado que la primera debe considerarse un elemento fundamental para poder hablar de rendición de cuentas pero que, por sí misma no garantiza el cumplimiento del proceso completo como tal. En tal sentido, Fox (2008) entiende que la utilidad de la transparencia puede

verse en función de un dilema: si sólo se busca controlar la corrupción o bien, si tiene aspiraciones un poco más complejas, consistentes en mejorar el desempeño general del gobierno. Si éstos fueran los fines de la transparencia también pudieran trasladarse al ámbito de las pretensiones de la rendición de cuentas, pues eficaces mecanismos de *accountability* tendrían como resultado un adecuado control sobre la corrupción y favorecerían procesos gubernamentales más transparentes, certeros y eficientes.

Para Schedler (2004) la rendición de cuentas tiene como finalidad sujetar el uso y ejercicio de los recursos públicos a las disposiciones legales aplicables aunque también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia, de ahí que podamos ir perfilando una importante cercanía entre el *accountability* y las reformas administrativas que pretenden hacer al gobierno más eficiente; sobre lo que hace falta reflexionar es si la rendición de cuentas es resultado de la modernización administrativa, si sólo tiene cabida en un gobierno que es eficiente o si los procesos de reforma del gobierno y los de rendición de cuentas pueden ir caminando de la mano.

La rendición de cuentas forma parte tanto de la teoría democrática como de la vinculada con la reforma de lo gubernamental y lo público. Se trata de un proceso que se puede nutrir de diversas vertientes teóricas y que, al mismo tiempo, puede contribuir a consolidar lo que diversas teorías pretenden: inclusión y participación efectiva de los ciudadanos en las tareas de control, vigilancia y evaluación de los gobiernos; mayor eficiencia y racionalidad presupuestal, así como la consolidación de lo que se asume como *buen gobierno*. En síntesis, la rendición de cuentas es un tema de trascendente actualidad, pero también es un elemento sustancial para la construcción de una democracia

con mayor calidad y que es nutrida, al tiempo en que nutre, de los procesos de modernización administrativa.

Además de lo ya mencionado, el referido autor identifica en la rendición de cuentas una misión de vital importancia para lograr los objetivos de transición a la democracia y de mejora del desempeño gubernamental: “reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos” (Schedler, 2004, p. 24). Esta idea pareciera indicar que la rendición de cuentas, en tanto que coadyuva a reducir las incertidumbres inherentes al ejercicio del poder, es una institución, en los términos asignados por Douglas North (1993), o más bien un conjunto de instituciones.

En esta misma perspectiva, Ackerman (2004) hace hincapié en que la rendición de cuentas o responsabilidad de los servidores públicos es el elemento primordial que asegura el buen gobierno, dado que la única forma de garantizarlo es institucionalizando una fuerte estructura de rendición de cuentas que cumpla la tarea de hacer responder a todo funcionario estatal por sus acciones, en tanto servidor público. Aquí valdría la pena realizar un nuevo paréntesis a efecto de clarificar lo que podemos entender como *buen gobierno*, que no es otra cosa más que el aseguramiento de un aparato público lo suficientemente capaz de hacer frente a todas las responsabilidades que se le asignen, incluyendo la promoción del crecimiento y del desarrollo económicos con equidad.

Al referir que la rendición de cuentas es un requisito insustituible para la consecución del buen gobierno, nos queda absolutamente claro que, además de eficaz, eficiente y honorable, el gobierno

que se precie de ser catalogado como bueno tendrá que ser democrático, dotado con los requisitos de libertad, igualdad, inclusión y equidad a los que Dahl se refería como requisitos indispensables para hablar de un régimen democrático. En tal sentido, sin el afán de ser pretensiosos, pudiéramos referir que existe una línea muy clara de vinculación entre democracia, modernización y reforma administrativa en pro de la eficiencia, racionalidad y buen gobierno. El vínculo teórico y pragmático entre ellas es la rendición de cuentas.

El buen gobierno tiene que ver con la capacidad del Estado para poder cumplir sus responsabilidades. Ackerman (2004) visualiza la capacidad del Estado en cuatro dimensiones:

- Capacidad institucional: la cual tiene que ver con la existencia de reglas claras del juego que hagan posible una actuación estatal con eficacia y autoridad suficientes para regular las interacciones económicas y políticas.
- Capacidad técnica: que implica la posibilidad de fijar y manejar políticas macroeconómicas eficaces.
- Capacidad administrativa: entendida como el desempeño eficaz de las funciones administrativas básicas para potencializar el desarrollo y garantizar el bienestar social.
- Capacidad política: es preciso que se cuente con canales legítimos y eficaces para satisfacer las exigencias de la sociedad, la representación y la resolución de conflictos, así como con líderes políticos y administradores receptivos que respondan a las necesidades de la población. La participación de la sociedad en la toma de decisiones públicas juega un papel de importantes dimensiones si lo que se pretende es democratizar la administración pública.

Según el propio Ackerman (2004), las amenazas para la consecución de un buen gobierno en los países latinoamericanos son tres: la corrupción, el clientelismo y el acaparamiento, situaciones que tienen que ver con la utilización de los cargos públicos de manera patrimonialista, es decir, para beneficio privado. La única forma de alcanzar el buen gobierno y los beneficios que éste conlleva es garantizando que el Estado cumpla efectivamente su rol como ente de interés público. La rendición de cuentas contribuiría al logro de este propósito en la medida en que publicita el desempeño del gobierno en lo referente a la utilización y manejo de los recursos, toma de decisiones, cumplimiento de metas y atención de las necesidades más apremiantes. La rendición de cuentas, en tanto conjunto de instituciones, también hará posible que se reduzca la incertidumbre ciudadana respecto al accionar de su gobierno en la medida en que obliga a los servidores públicos a responsabilizarse de sus acciones en el marco del gobierno y de su conducta en el ámbito de lo privado.

Al hablar de un Estado con *capacidades*, podríamos acercarnos al modelo de la gobernabilidad centrada en las capacidades del Estado, el cual tiene importantes críticas; se trata de un enfoque centrado en las capacidades del gobierno, es decir, en sus potencialidades de acción y no en las acciones de relación del gobierno con la sociedad, que son las que, en última instancia, evalúan la pertinencia y calidad de tales capacidades. Es por ello que emerge el modelo de la gobernanza, el cual enfatiza que, si bien es necesario que el Estado cuente con la totalidad de las capacidades requeridas, esto no es suficiente en la medida en que también son necesarias las capacidades sociales.

En pocas palabras, el gobierno eficiente y capaz es un agente necesario para la dirección del Estado, pero no es suficiente,

se hace necesario el involucramiento directo y el trabajo coordinado entre el gobierno, la sociedad civil y el mercado para la resolución de los problemas públicos, no se trata de un modelo antigubernamental, sino posgubernamental, “es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales” (Aguilar, 2007, p. 9).

Analizar la gobernanza es también referirnos a un asunto de dificultad conceptual y analítica; sin embargo, el *Diccionario* de la Real Academia (2001) ofrece una definición altamente acertada: “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

El enfoque de la gobernanza ofrece una alternativa más para el análisis de la rendición de cuentas, en la medida en que el quehacer público, entendido como punto de encuentro entre la acción gubernamental y la social, en el proceso de solución y atención de problemas y demandas sociales (Cabrero, 2005) precisa un esfuerzo de corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados, siendo la rendición de cuentas un asunto emblemático de esta referida corresponsabilidad, dado que si bien es, como ya lo referíamos, una obligación de la autoridad, independientemente de que se le solicite o no dar cuenta del manejo de los recursos públicos, es el cumplimiento de metas y responsabilización sobre los resultados; también es cierto que muy poco se aportaría al cumplimiento de la misión del *accountability* si la ciudadanía, organizada o no, poco se interesa en mantener una vigilancia cercana sobre el gobierno o en realizar una evaluación adecuada sobre su desempeño, en suma, si no

hace uso de sus derechos de acceso a la información pública y de exigencia de cuentas a sus representantes o mandatarios.

Con lo que hemos reflexionado en este apartado, pudimos percatarnos de la utilidad, pertinencia y valor que la rendición de cuentas tiene en aras de la consolidación de un Estado democrático, que cuente con un gobierno eficiente, capaz, transparente, honesto y receptivo a las demandas y colaboración de los agentes privados o sociales.

ELEMENTOS Y TIPOLOGÍA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Accountability también puede ser traducido como responsabilidad, aunque aclarábamos que esto no es suficiente y se requiere algo más para poder hablar de la rendición de cuentas en un sentido amplio y completo, pues si bien implica la responsabilización del servidor público, también hace referencia a la posibilidad de fiscalización por parte de otras instancias y de la propia ciudadanía, aspectos que aislados no tendrían utilidad alguna, de ahí que la rendición de cuentas es la obligación del gobierno de hacerse responsable, informar y justificar sus actos y decisiones; pero también el derecho de la instancia correspondiente de fiscalizar y llamar a cuentas a los funcionarios (Schedler, 2004, y Ugalde, 2002).

Según Karl Deutsh, citado por Crespo (s/f), hablar de que una persona que ostenta el poder político tiene la obligación de

rendir cuentas, implica tres aspectos fundamentales: primero, que existe un canal de comunicación eficiente entre el agente público y sus controladores; segundo, que los controladores reciben la información que habrán de contrastar con su experiencia, a efecto de determinar incentivos o sanciones; y tercero, que existe un ámbito predeterminado formalmente, en el que los controladores pueden aplicar los incentivos o sanciones correspondientes, de acuerdo con el accionar de los funcionarios.

Así, la rendición de cuentas, a decir de Schedler (2004), tiene tres pilares básicos: la información, la justificación (*answerability*) y la sanción (*enforcement*) e implica, por tanto, el derecho de obtener información, la obligación de divulgarla, el derecho a recibir una explicación respecto a la información presentada, la obligación de justificar el ejercicio del poder y la posibilidad de castigar el comportamiento impropio, dentro de los márgenes de la gobernabilidad democrática.

Ackerman (2004) señala que además del manejo recto de los recursos, en el marco del *accountability*, los empleados públicos deberán responder por el cumplimiento de las metas prefijadas, así como por la respuesta a las necesidades públicas, en particular las de los más necesitados. De tal suerte que incorpora un elemento adicional a la rendición de cuentas que complementa lo señalado por Schedler, la receptividad o *receptiveness*, que implica la obligación de los funcionarios públicos de tener presentes las opiniones y aspiraciones de los ciudadanos; es decir, además de divulgar información, justificarla y someterse a una posible sanción, el gobierno tendrá que generar canales permanentes de comunicación con el público ciudadano.

La rendición de cuentas es, entonces, el requerimiento que se hace a una organización pública (aunque también se ha discutido sobre la obligación de las instancias privadas de rendir cuentas a la sociedad), para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar las responsabilidades derivadas de las mismas, lo cual incluye la posibilidad de la sanción, no sólo electoral, sino también penal y administrativa (Nonell, 2002).

En el cuadro que se presenta como anexo pretendemos resumir algunas tipologías que sobre rendición de cuentas se han generado. Esperamos sea de utilidad para que futuras investigaciones puedan adicionarlo o enmendarlo en el afán por construir una gran tipología de la rendición de cuentas.

Lo hasta ahora referido nos permite identificar que la rendición de cuentas es un gran proceso que implica la existencia de transparencia, además de la posibilidad de exigir respuestas al gobernante y, sobre todo, de sancionarlo, ya sea a través de los propios órganos del Estado, es decir, de manera horizontal o a través de la sanción directa de los ciudadanos, a partir de figuras, hasta ahora no conocidas en México, de revocación del mandato, lo cual implica un sistema de control a partir de los resultados e impactos de las acciones diversas de los actores públicos y gubernamentales.

No cabe duda de que la rendición de cuentas es todo un reto, mismo que tendrá que ser afrontado con voluntad política si lo que se busca es la consolidación de la democracia, puesto que la robustez de los mecanismos de *accountability* tendría que ser vista como un indicador más de la calidad de la democracia.

ESTADO ACTUAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

En 2002 un grupo de intelectuales y de organizaciones del tercer sector promovieron la promulgación de una ley en materia de transparencia, así como de un organismo garante del derecho de acceso a la información; sin embargo, la obligatoriedad gubernamental de la transparencia y el ejercicio ciudadano de acceso a la información pública adquirieron un cariz constitucional cuando en julio de 2007 fue agregado al artículo sexto un segundo párrafo compuesto por siete fracciones en las cuales se establece la obligatoriedad de garantizar el acceso a la información generada a partir del ejercicio gubernamental, además de promover el respeto y protección de datos personales de los ciudadanos, de contar con archivos actualizados, así como de generar indicadores de gestión que permitan medir el desempeño efectivo de los sujetos obligados, lo cual implica un gran reto para los gobiernos.

Los impulsores de la reforma constitucional tenían clara la trascendencia de ésta para la consolidación de la democracia en México, la cual no puede agotarse en el simple sufragio ciudadano sino que debe generar instrumentos que garanticen el hecho de que la soberanía popular no se agote en el voto, sino que sea una condición permanente que haga posible el control y escrutinio sobre los órganos del propio Estado. Así lo demuestra un fragmento de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, misma que nos permitimos transcribir y en la que queda constancia de lo que hemos señalado:

El avance democrático de un pueblo, no se evalúa únicamente en términos de resultados electorales, sino

también define de manera importante sus adelantos, en la medida en que la sociedad interviene discutiendo, demandando y apoyando acciones para el desarrollo social y económico de nuestro país, y coadyuvando en las soluciones que permitan una igualdad de oportunidades, mediante el análisis y evaluación de la información generada por los órganos del Estado. (Iniciativa de reforma al artículo 6o. constitucional)¹

Resultaría altamente pretensioso plasmar en unas cuantas líneas un estudio en extenso del grado de avance y consolidación de la rendición de cuentas en nuestro país; sin embargo, el avance es notable, porque además de la ya citada reforma constitucional, en adición de la Ley Federal y del Instituto Federal, todas las entidades federativas del país cuentan con una ley al respecto, además de un órgano garante del derecho de acceso a la información pública.

Por otro lado, con todo y que nuestro país está dando sus primeros pasos en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública, a decir de Ackerman (s/f), las llamadas democracias emergentes, entre las que se incluyen Sudáfrica, Corea del Sur, Tailandia, más de 20 países de Europa Oriental, así como México, están estableciendo estándares internacionales en materia de acceso a la información que superan en solidez a los marcos normativos creados en la materia por países aparentemente más consolidados en sus democracias, como Suecia, Colombia, Estados Unidos, Alemania, Inglaterra y Suiza.

No es fortuito que países de reciente democratización implementen estructuras normativas e institucionales para garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la

¹ www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas_transparencia/eventos/articulo6/&a=IniciativaGacetaParlamentaria.pdf

información, pues éstos se convierten en herramientas que, además de combatir la corrupción, promueven una mayor efectividad de los gobiernos y permiten que los ciudadanos empujen la democracia hasta sus últimas consecuencias (Ackerman, s/f).

Entre las bondades de la legislación mexicana en materia de transparencia podemos referir lo siguiente: en primer término, hace pública de oficio la información referente a las investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad; en segundo lugar, establece responsabilidades definidas y precisas, en caso de que alguna dependencia gubernamental no entregue la información requerida; finalmente, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública tiene facultades poderosas en materia de supervisión y de control de respuestas negativas por parte de la autoridad, además de que opera como el órgano garante del derecho ciudadano de acceso, así como el de un agente impulsor de la cultura de la transparencia, tanto en el Estado, como en la sociedad (Ackerman, s/f).

Han sido desarrollados algunos estudios que dan cuenta del grado de institucionalización de la transparencia en nuestro país. Uno de ellos es el reporte sobre competitividad del Foro Económico Mundial mismo que, con todo y que no es un indicador diseñado ex profeso para medir la transparencia, la califica y retoma para construir el índice de competitividad. En este sentido, el criterio transparencia es considerado por este estudio dentro del pilar que ellos refieren como institucional. Se asume que dos de las limitaciones más graves para la actividad económica de los particulares son la ineficiencia del gobierno, así como la corrupción.

La transparencia es, por tanto, un antídoto eficaz para la prevención y combate de la corrupción, así ha quedado demostrado por la experiencia internacional (Victoria, 2008). En este sentido, la apuesta por la transparencia y su vinculación con la democracia encuentran en el combate contra la corrupción un vínculo importante, pues los regímenes que se ostenten como democráticos no pueden ya tolerar prácticas y vicios como el soborno, el fraude y la deshonestidad, sobre todo en el sentido de que estas prácticas afectan notablemente a los sectores más pobres de la sociedad, tal como lo refiere Transparencia Internacional (2004).

Es indudable que la creciente utilización de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha favorecido el desarrollo de la transparencia y la rendición de cuentas, a tal grado que los portales de transparencia de los sujetos obligados que señala la propia Constitución y las leyes particulares de las entidades federativas son instrumentos fundamentales para que el ciudadano se haga llegar la información que requiera.

En tal sentido, resulta conveniente presentar los resultados de un estudio realizado por Rodrigo Sandoval Almazán, quien de manera continua, desde 2006, ha venido estudiando los portales de transparencia de los gobiernos estatales en México, a efecto de construir un Índice de Transparencia Electrónica, cuyo nivel máximo es de 30 puntos y mide aspectos como la confianza que puede tenerse respecto a la información, el valor y utilidad de la información, la mejora continua del portal, proclividad a la rendición de cuentas (que tiene que ver con el compromiso gubernamental, respecto a la transparencia, así como la existencia de mecanismos para que el ciudadano llame a cuentas a los funcionarios), disponibilidad de mecanismos para

medir y evaluar la transparencia, y la existencia de un sistema de búsqueda y clasificación de la información (Sandoval, 2009).

Como puede notarse, el ejercicio realizado por este autor toma en cuenta el diseño y accesibilidad del portal; pero también la calidad de la información, así como los mecanismos de los que se dispone para la interacción entre el ciudadano y la autoridad responsable de presentar información.

En lo que respecta a la situación de los municipios, a decir de Guillén (2003), desde hace más de dos décadas, algunos de ellos han realizado esfuerzos aislados y no continuos para transparentar su accionar y poner a disposición de los ciudadanos algún tipo de información de la que ellos generan. Han seguido una trayectoria propia de transparencia, en ocasiones anticipándose a lo que la legislación federal o estatal refería. Los municipios pioneros en cuanto a la reglamentación de las prácticas de transparencia en los ayuntamientos fueron Querétaro y Torreón, mismos que se anticiparon incluso a la confección de las leyes estatales en la materia.

Como puede ser apreciado en este apartado, el avance en la consolidación del derecho de acceso a la información pública, así como de la transparencia, como instituciones coadyuvantes al proceso que hemos definido como rendición de cuentas en nuestro país, ha sido notable y creciente, a partir de la iniciativa de un grupo de la sociedad civil; sin embargo, los retos y obstáculos siguen estando presentes. Según el Banco Mundial (2006), el panorama para consolidar plenamente la transparencia en México es complicado y tienen que atenderse los siguientes aspectos:

- Limitar la influencia de las élites económicas en la vida pública, revelando información clave relativa a las relaciones del gobierno con el sector privado.
- Difundir las identidades de las corporaciones que realizan contribuciones a las campañas electorales.
- Difundir información sobre los activos de los funcionarios electos, en cuanto a su ingreso actual como pasado, enfatizando en las actividades económicas que generaron dicho ingreso.

Adicionalmente, el Banco Mundial (2006) refiere que el “impacto del dinero en la política se relaciona de manera directa con la concentración de la riqueza” (p. 93), por ello será urgente limitar la influencia de las élites económicas en la determinación de las políticas públicas, es decir, retirar las condiciones de privilegio en que se encuentran, ya que sólo así podrá evitarse que los ciudadanos no asuman a la política gubernamental como la materialización de la voluntad de los ricos.

Victoria (2008) señala que el principal reto de las instituciones públicas es hacer que el acceso a la información pública y la transparencia formen parte de una cultura de participación ciudadana, sobre todo en los ámbitos locales de gobierno, a efecto de que desde ahí sea fortalecido el régimen democrático. La transparencia y la rendición de cuentas en general precisan, como lo hemos tratado de demostrar en este documento, de la vinculación efectiva y creciente de la sociedad con el gobierno. Pero esto no podrá lograrse si continuamos, como hasta ahora, con un país sin ciudadanos plenos y cabales.

MÉXICO: PAÍS SIN CIUDADANOS

México no ha podido consolidarse como un país democrático pese a ciertos avances que son tangibles. No tenemos una democracia consolidada porque a la par de esos progresos son visibles la exclusión y marginación de importantes segmentos de la sociedad, la violencia exacerbada, el miedo, la corrupción, la ilegalidad y un déficit de ciudadanía. La realidad mexicana es contundente: en discursos, leyes y estudios nos decimos democráticos pero estamos todavía muy distantes de llamarnos, incluso, ciudadanos. Si acaso lo somos, es en una perspectiva imaginaria (Escalante, 2005).

Un régimen político que no cuente con ciudadanos no puede ser considerado democrático. Ésa es la principal y más distintiva de sus características. Las democracias se mantienen gracias a la participación activa de los ciudadanos en el ámbito público, a un elevado nivel de información sobre estos mismos asuntos y a un sentido muy difundido de la responsabilidad cívica. Almond y Verba (2001) afirman que es un supuesto mantenido el que las democracias, si se les compara con otro tipo de regímenes, “tienden a poseer personas más educadas e instruidas, que sus ingresos per cápita y sus riquezas son mayores, y que disfrutan en mayor proporción de las comodidades de la civilización moderna” (p. 177).

El déficit de ciudadanía o de participación ciudadana se explica, entre otras cosas, por un desencanto general del ciudadano sobre lo público que se manifiesta a través de la apatía. Las causas pueden ser muchas y de diversa índole. Saramago (2006) considera que los ciudadanos “aplastados

por todos los problemas del mundo y por su propia posibilidad de supervivencia” deciden no participar o, si lo llegan a hacer, esta participación se reduce al voto, el cual no siempre es reflexivo (p. 47). Contemos también entre las causas además de la precariedad de la vida, el déficit en materia de cobertura y calidad en la educación y, por consecuencia, a la ausencia de una formación en valores y virtudes éticas y ciudadanas.

La virtud es la fuerza o poder de una cosa, lo que le otorga su eficacia, lo que la hace producir los efectos que se esperan de ella. En el ámbito de lo humano, es el poder del hombre para realizar una acción, para alcanzar un propósito y objetivo. Está estrechamente relacionada con el valor, el tesón y el ánimo. En una perspectiva histórica, desde los griegos hasta los modernos, pasando por el pensamiento medieval, la idea de virtud ha estado vinculada estrechamente con el bien, con la disposición o coraje de actuar conforme a lo moral, como la fortaleza o el ánimo de cumplir con el deber (Ferrater, 1996).

Los valores son atributos que hacen preciado a su poseedor. Su ausencia lo devalúa y deprecia. No desaparece porque no son cualidades esenciales de su ser (Frondizi, 2009). En el ámbito que a nosotros interesa, los valores son aquellos atributos que hacen al ciudadano un ente preciado y requerido en el ámbito de lo público, cualquiera que sea la naturaleza del régimen político. Cada uno de los cuales precisa un tipo particular de virtudes y valores (Kymlicka, 2003). Los valores propios de una forma determinada de régimen político necesariamente están vinculados con la ética, con una especie de ética cívica. Categoría sobre la que continuaremos nuestro análisis.

A lo largo de la historia del pensamiento político, la virtud ha sido una preocupación recurrente. Los griegos planteaban

que un individuo virtuoso moderaría sus instintos y pasiones por medio de la razón. En *Las Leyes*, Platón (1985) describe al hombre virtuoso como quien dignifica lo más sagrado: su alma. Lo que se logra cumpliendo con las leyes: el mayor bien que puede hacer un ciudadano a su patria. Los modernos, sobre todo los ilustrados, retomarían en buena medida los ideales clásicos.

El Barón de Montesquieu (2000) define a la virtud como el amor a la patria. Éste es un requisito fundamental de la vida republicana, únicamente al amparo de este sentimiento es posible la mejora de las costumbres. Hablar de la virtud republicana es referirse a la idea de que el ciudadano de estos regímenes posee una responsabilidad y fidelidad mucho mayor con su país que un súbdito. Dado que es copartícipe y corresponsable del accionar de la maquinaria estatal con miras al bien común.

Rousseau es partidario de la república y de la ciudadanía libre pero no de la democracia; entiende que el ciudadano responsable y virtuoso se encuentra enterado de la realidad pública de su nación. Él mismo aspira a ello al entregar su vida al estudio de los asuntos políticos:

Ciudadano de un Estado libre y miembro del poder soberano, por débil que sea la influencia que mi voz ejerza en los negocios públicos, el derecho que tengo de emitir mi voto impóneme el deber de ilustrarme acerca de ellos.
(Rousseau, 1998, p. 3)

Para este ginebrino la virtud debe acompañarse de la igualdad. Esto no significa posesión de lo mismo sino ausencia de la necesidad de vender al poderoso la dignidad y libertad propias.

La democracia, como cualquier régimen político, requiere que sus ciudadanos posean un conjunto de mínimos morales (Esquivel,

2008). Los valores y virtudes cívicos de la democracia son, a decir de Kymlicka (2003): el espíritu público, la justicia o proclividad a reconocer el derecho del otro, la civilidad o tolerancia y la solidaridad entendida como pertenencia e identidad.

Estas cuatro virtudes de la ética cívica democrática son coherentes y correspondientes con la idea de virtud fundamentada en la moderación y la templanza, como lo entendían los griegos; con el respeto a la ley y la búsqueda del bien común, como lo esgrimían los filósofos medievales; con el patriotismo o amor a la patria por el que pugnaban Maquiavelo y Montesquieu; así como con la instrucción en asuntos públicos y el refinamiento de las costumbres y apetitos naturales que, entre otras cosas, se logra a través de la educación y de las leyes estatales, como lo concebían Rousseau y Hobbes.

Las democracias latinoamericanas son delegativas (O'Donnell, 1998). Los ciudadanos otorgan carta abierta a los gobernantes para que ejerzan a su antojo el poder. Con esas condiciones, los gobiernos latinoamericanos no son capaces de garantizar las dos dimensiones propias de todo gobierno popular: el carácter republicano y el liberal. No quedan claros para el gobernante ni para el ciudadano los límites entre lo público y lo privado. Los abusos de poder siguen siendo constantes y el número de ciudadanos con plenitud de derechos y oportunidades es escaso. México no es ajeno a esta realidad.

La realidad mexicana es dialéctica y contradictoria. La cultura política de nuestros ciudadanos no es equiparable ni comparable con la de ninguna nación europea. Nuestro *excepcionalismo* consiste en el maridaje indisoluble entre el estoicismo y la esperanza, entre la dominación y la rebeldía, entre los imaginarios ciudadanos y los ciudadanos imaginarios (Cansino, 2012). Son

notables los avances que la sociedad civil mexicana ha dado en su búsqueda de apropiación del espacio público pero lo político sigue siendo visto ajeno a lo ciudadano. La tradición es una fuerte loza que a cada momento se transforma en inexpresividad, conformismo e inmovilidad.

La justicia como reconocimiento del otro es todavía una ficción. En México nos utilizamos unos a otros por medio del fraude, el abuso de confianza, la opresión pero nunca en aras del beneficio colectivo sino en el marco de un individualismo y egoísmo exacerbados. La filósofa sirio-mexicana Ikram Antaki (2012) identificó a los ciudadanos mexicanos como enemigos unos de otros aunque solidarios en la defensa de lo indefendible. La única libertad que se reconoce es la de violar las leyes, la de “hacer siempre lo que quiero”, la de rebajar y humillar al otro cuando hay oportunidad. Este pueblo constantemente vencido quedó instalado en la instantaneidad, en el complejo de inferioridad, en la condición de niño sin compromisos. Nuestra virtud preferida es la mediocridad que se traduce en el desprecio a todas las demás.

Cansino (2012, p. 19) señala que pocos pueblos como el mexicano han buscado en su pasado y tradición los elementos que permitiesen su compaginación y relacionamiento con el mundo. Durante décadas, el régimen posrevolucionario alimentó la idea real o virtual de identidad nacional como un pilar simbólico de legitimación del régimen. Eso que nos fue inculcado y que nosotros interiorizamos como “lo mexicano” eran simples procesos culturales que describían y legitimaban la explotación por parte del régimen (Bartra, 2007, p. 20). Nuestro *ethos* ciudadano siempre fue una imposición de las élites, jamás una construcción desde la sociedad civil. Las masas siempre han

estado más preocupadas por el momento, todo permiten. Todo les resulta indiferente.

La palpable pobreza de más de la mitad de la población mexicana según las cifras oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la ausencia de canales efectivos de información y la falta de conciencia cívica al amparo de los mínimos morales que definen a la ciudadanía democrática se manifiestan en antidemocráticas prácticas como la compra-venta y coacción del voto. La ciudadanía delegativa llega a su máxima expresión cuando el individuo inmediatista en una actitud que se debate entre la necesidad y la irresponsabilidad otorga su dignidad como miembro de una comunidad política a cambio de bienes materiales o monetarios. Las denuncias y evidencias de intercambio de votos por dinero que empañan la elección presidencial de 2012 en México son clara muestra de nuestra novatez democrática. Antaki (2012) escribe sobre México:

Encontré a un pueblo que se había despedido de la tragedia y, si no lograron siquiera pensarla, ¿cómo podrían lograr entonces domesticar las tragedias de su vida y de su historia? Encontré un pueblo dedicado a producir presentes, olvidándose del tiempo y del futuro. (p. 18)

Carecemos de una identidad acorde a los tiempos modernos. Raya en el patriotismo y la exaltación de un nacionalismo exclusionista. México requiere superar sus traumas históricos, reconciliarse y comprender su pasado. Es urgente reconstruir un *ethos* colectivo de carácter nacional que asuma críticamente la búsqueda y deliberación sobre las verdades históricas. Al ciudadano mexicano le urge reinterpretar su pasado para comprender y ser comprendido por el mundo. La historia

nacional debe ser conocida para reconstruir la tradición y conformar una identidad colectiva que no tienda a la exclusión sino al reconocimiento en los otros.

Los años posteriores al proceso electoral de 2000 no han significado la consolidación real de la democracia. El camino ha sido largo, lleno de indefiniciones, cuentas pendientes y actores ajenos a las exigencias de las circunstancias (Meyer, 2005, p. 71). Siguen estando presentes muchos obstáculos para la consolidación democrática: el déficit de ética cívica democrática, la aspiración popular de contar con gobernantes paternalistas y su fascinación por los caudillos y líderes mediáticos, nuestros falsos prototipos de identidad nacionalista, nuestro patriotismo folclórico, los vicios y rencores promovidos por la enseñanza oficial de la historia, así como nuestra falta de disciplina ciudadana (Aguilar, 2008).

Entre otras cosas, será necesaria una revisión crítica de nuestra historia oficial con la finalidad de consolidar nuestra madurez cívica y dejar de lado los vicios y rencores moldeados a lo largo de nuestra enseñanza escolar (Crespo, 2009). Es urgente la consolidación de una sociedad justa y decente donde la democracia sea creatura y no la madre (Aguilar, 2008). En suma, la consolidación de nuestra democracia deberá enfrentar obstáculos como la tradición, el desencanto, la debilidad del entramado social (Meyer, 2005) y por encima de todo la carencia o minoría de edad de sus ciudadanos.

REFLEXIONES FINALES

La democracia es una de las máximas aspiraciones de los tiempos modernos, representa la oportunidad real del ciudadano de ser considerado en la toma de decisiones públicas que, en última instancia, tienen efectos de considerables dimensiones en su propio futuro.

La democracia moderna comparte muy pocos aspectos con sus antecedentes de la Antigüedad, es por ello que Robert Dahl estima que las características del régimen representativo moderno exigen la dotación de un nombre propio y único, en este caso, poliarquía, misma que no representa otra cosa más que el establecimiento de una democracia mínima o en su nivel más bajo, dentro de lo que se considera aceptable.

De esta forma, todo régimen que aspire a considerarse como una poliarquía tendrá que ofrecer ocho garantías institucionales, a saber: representantes electos, elecciones libres, equitativas y frecuentes, libertad de expresión, fuentes de información alternativa, autonomía asociacional, así como una ciudadanía inclusiva, en un marco de derechos universales. Estas garantías institucionales generarán oportunidades manifiestas para que los ciudadanos puedan contar con una participación efectiva, un control real sobre la agenda pública, igualdad en cuanto al peso de su voto, una comprensión ilustrada sobre los asuntos públicos, una participación efectiva, a razón de concluir con una inclusión plena en los asuntos que conforman la acción colectiva.

La participación efectiva y el control de la agenda son exigencias que fácilmente pueden resolverse en una unidad política de escaso tamaño; sin embargo, eso es prácticamente inalcanzable

en los tiempos modernos; de ahí que, la solución pertinente, pero hasta cierto punto imperfecta, sería el hecho de que, una vez electos los funcionarios y representantes, el pueblo se reserve el derecho de someterlos a una rendición de cuentas más o menos eficaz a través de las elecciones, y podemos adicionar que también se asegure la participación plena y el control sobre la agenda, en la medida en que se cuente con más mecanismos de control que faculten a la sociedad para defender los intereses colectivos, entre los cuales pudiera incluirse la figura de la revocación del mandato.

Dichos controles verticales tendrán que ser complementados por los controles constitucionales por los que se hace posible que otras agencias públicas (ya sean instancias gubernamentales u organismos autónomos), de manera horizontal, puedan desarrollar acciones correctivas a las posibles desviaciones de los mandatarios y representantes populares en el ejercicio de su encomienda.

De tal suerte que los procesos de rendición de cuentas son un instrumento del cual se deben servir las democracias modernas, a efecto de asegurar la participación plena y efectiva de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas, así como de control y vigilancia del aparato público.

La rendición de cuentas es un proceso integral y complejo, en la medida en que se compone de varias etapas: 1) que los ciudadanos pidan cuentas y que los agentes gubernamentales informen; 2) que justifiquen y se responsabilicen de la información presentada; 3) que sean controlados permanentemente por las instancias correspondientes; 4) que tales instancias los evalúen; y 5) que se les sancione o premie en función de sus resultados. Los mecanismos de rendición de cuentas son diversos; sin embargo,

pueden agruparse en dos tipos: los horizontales, ejercidos por los propios órganos de gobierno en una suerte de sistema de pesos y contrapesos, y los verticales, mismos que consisten en la participación directa de la ciudadanía en los procesos de control, vigilancia y sanción de los servidores públicos.

En nuestro país se han dado pasos importantes para la consolidación del derecho de acceso a la información pública y la transparencia; sin embargo, esto no asegura por sí mismo la rendición de cuentas, la cual precisa, además de la transparencia cabal y completa (que tendría que incluir, entre otras cosas, la generación de verdaderos indicadores de gestión, herramientas para el incentivo o premio de los servidores públicos eficientes, así como de sanción para los servidores públicos ineficientes o deshonestos), la posibilidad de responsabilizar y sancionar a los funcionarios públicos, según sus resultados y del manejo que realicen de los fondos públicos.

Si bien la legislación previene la posibilidad de imponer sanciones a las autoridades ineficientes o deshonestas, es necesario que se introduzcan mecanismos de democracia directa en dichas medidas disciplinarias; en pocas palabras, es preciso que se considere la posibilidad de la reelección inmediata de autoridades, así como de la revocación del mandato por medios institucionales, en los que participe directamente la ciudadanía.

Los esfuerzos por transparentar la gestión pública y promover la rendición y exigencia de cuentas pasan más por un interés de cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables y no tanto por generar más y mejores canales de vinculación con la ciudadanía; los esfuerzos son más legalistas y discursivos, que plenamente democráticos.

En conclusión, son muchas las limitaciones y obstáculos que siguen existiendo en nuestro país respecto a la rendición de cuentas y la transparencia; sin embargo, podemos afirmar que el gran reto de la rendición de cuentas, y en general de la democratización mexicana, radica en incluir la dimensión política, específicamente aspectos de democracia participativa, de lo contrario podrían carecer de sentido los múltiples esfuerzos realizados, así como los logros alcanzados.

Para ello también es urgente invertir importantes esfuerzos en la confección de una ciudadanía participativa que haya interiorizado a la democracia como un sistema de vida, tal como lo refiere nuestra Constitución. Sin olvidar que para contar con una ciudadanía de mayor calidad es urgente que se cumpla el ideal democrático que también se consagra en la Carta Magna: mejoramiento constante de las condiciones materiales y culturales de la sociedad en su conjunto. No habrá rendición de cuentas ni mucho menos democracia si la pobreza y la ignorancia siguen acaparando el espectro visual de nuestra realidad cotidiana.

Anexo

Tipologías de la rendición de cuentas según diversos autores

Guillermo O'Donnell¹	Ámbito o espacio en el que se desarrolla la instancia ante la cual se rinden cuentas.	1. Accountability vertical Implica el control directo de los ciudadanos sobre los gobernantes, lo cual conlleva la determinación de premios y sanciones.	<ul style="list-style-type: none">- Elecciones razonablemente libres y regulares.- Demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal.- Medios que cubran con regularidad las demandas más visibles y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas.
Isunza y Ackerman²	Ámbito o espacio en el que se desarrolla la instancia ante la cual se rinden cuentas.	1. Accountability vertical Es la que se ejerce por medio del voto e incide desde abajo hacia arriba. 2. Accountability horizontal Se practica mediante contrapesos dentro del mismo Estado. 3. Accountability transversal (diagonal) Consiste en la apertura de un espacio de poder compartido entre el Estado y las organizaciones civiles o sociales para fiscalizar el desempeño estatal.	<ul style="list-style-type: none">- División de poderes: sistema de pesos y contrapesos: acciones de los tribunales o del congreso (impeachment o juicio político).- Agencias de supervisión.- Ombudsmen.- Contralorías.- Fiscalías.

¹ O'Donnell, 1998, pp. 5-34.

² Citados por Fox, 2008.

Jonathan Fox ³	Intensidad de la rendición de cuentas	<p>1. Rendición de cuentas blanda</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Divulgación y acceso a la información pública. - Derecho garantizado a exigir respuestas (<i>answerability</i>).
	<p>2. Rendición de cuentas dura</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Divulgación y acceso a la información pública. - Derecho garantizado a exigir respuestas (<i>answerability</i>). - Previsión de consecuencias para eventuales transgresiones. 	
Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ⁴	Mecanismos de control	<p>1. Control parlamentario</p> <p>Realizada a través de los políticos que han sido designados por el pueblo como representantes, este mecanismo garantiza el control mutuo entre el Ejecutivo y el Legislativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La evaluación de las nominaciones realizadas por el Ejecutivo para importantes cargos públicos. - El control de la elaboración y gestión presupuestaria y de la rendición de cuentas del Ejecutivo. - La existencia y el funcionamiento pleno de comisiones parlamentarias destinadas a evaluar las políticas públicas y a investigar la transparencia de los actos de gobierno. - Audiencias públicas para evaluar leyes en discusión en el Legislativo, proyectos del Ejecutivo o programas gubernamentales.
	<p>2. Control procedimental clásico</p> <p>Tiene como finalidad procurar que las burocracias funcionen en apego a la normatividad aplicable, principalmente es realizada por los propios burócratas, a través de comisiones, dependencias o cualquier otra instancia que sea definida para tal efecto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Controles procedimentales internos orientados a la gestión financiera. - Auditorías financieras independientes. - Tribunales de cuentas. 	

³ Fox, 2008.

⁴ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, s/f.

Mecanismos
de control

3. Control social

Implica la adopción de mecanismos de control y fiscalización social sobre el gobierno, que van más allá de los controles horizontales, entre ellos están las elecciones; pero también los instrumentos que se utilicen entre elección y elección.

- Procesos electorales.
- Consejos de auditorías independientes.
- Audiencias públicas en el parlamento.
- Definición de criterios que guían el control de los resultados de las políticas.
- Participación en la definición de las principales directrices y asignación de gastos de los presupuestos públicos.
- Gestión directa de servicios públicos.
- Participación en consejos que administren algunos equipamientos sociales.
- Utilización de mecanismos de democracia semidirecta (plebiscito, referéndum...).
- Actuación en canales públicos para que los ciudadanos evalúen y discutan la orientación de las políticas públicas.
- Participación de integrantes de la comunidad en órganos de fiscalización gubernamental.

4. Lógica de resultados

Implica la adopción de evaluaciones *a posteriori* sobre el resultado de las políticas, así como la imposición de sanciones o recompensas en atención a los resultados esperados. Esta lógica va más allá del control tradicional sobre cumplimiento de normas y procedimientos.

- Contratos de desempeño.
- Establecimientos de metas e indicadores de gestión claros.
- Control por medio de la propia burocracia.
- Mecanismos de control externos a la burocracia donde pueden participar la propia ciudadanía y los otros poderes.

5. Competencia administrada

- Descentralización de funciones entre las propias oficinas públicas.
- Privatización efectuada bajo régimen de concesión de los servicios públicos entre empresas privadas que compiten entre sí.
- Delegación de la prestación de servicios a entidades públicas no estatales, es decir, organismos del Tercer Sector o la propia comunidad.

Fuentes de consulta

- Ackerman, John (2004). *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial*. Estados Unidos: Documento de Trabajo del Banco Mundial núm. 31.
- Ackerman, John (s/f). *La ley de acceso a la información pública mexicana en perspectiva internacional*. Recuperado de <http://www.fundar.org.mx/pdf/pdfsderechoasaber/sec8%20john%20m.%20ackerman.pdf>
- Aguilar Camín, Héctor (2008). *La invención de México. Historia y cultura política de México 1810-1910*. México: Planeta.
- Almond, G. y Verba, S. (2001). "La cultura política". En *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. España: Ariel.
- Álvarez-Uría, F. (Comp.) (2007). *Karl Marx, Max Weber, Emilie Durkheim. Sociología y educación. Textos e intervenciones de los sociólogos clásicos*. Madrid: Ediciones Morata.
- Antaki, Ikram (2012). *El pueblo que no quería crecer*. México: Joaquín Mortiz.
- Banco Mundial (2006). *Gobernabilidad en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*. Estados Unidos.
- Bartra, Roger (2007). *La jaula de la melancolía. Identidad y metamorfosis del mexicano*. México: Grijalbo.

- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cansino, César (2012). *El excepcionalismo mexicano. Entre el estoicismo y la esperanza*. México: Océano.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (s/f), *Responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*.
- Crespo, José Antonio (s/f). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas* (serie Cultura de la Rendición de Cuentas núm. 1). México: Auditoría Superior de la Federación.
- Crespo, José Antonio (2009). *Contra la historia oficial. Episodios de la vida nacional: desde la Conquista hasta la Revolución*. México: Debate.
- Crozier, Michel (1989). *Estado moderno, Estado modesto*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert (2006). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. México: Taurus.
- Dahl, Robert (2008). *La igualdad política*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Elster, Jon (2006). *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*. Argentina: Katz Editores.
- Escalante, F. (2005). *Ciudadanos imaginarios*. México: El Colegio de México.
- Esquivel, N. (2008). *Viabilidad de la ética en los inicios del siglo XXI. Enfoque desde la hermenéutica*. México: Editorial Torres Asociados.
- Fearon, James. (1999). “Electoral accountability and the control of politicians”. En A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin (Eds.), *Democracy, accountability and representation* (pp. 55-97). Nueva York: Cambridge University Press.
- Ferrater, J. (1996). *Diccionario Filosófico Abreviado* (1a. ed.). México: Hermes.

- Fox, Jonathan (2008). "Transparencia y rendición de cuentas". En John Ackerman (Coord.), *Más allá del acceso a la información*. México: Siglo XXI.
- Fronzizi, R. (2009). *¿Qué son los valores? Introducción a la axiología* (3ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. México: Taurus.
- Guillén López, Tonatiuh (2003). *Transparencia en México. Ruta hacia el ámbito municipal*. México: Asociación de Municipios de México.
- GUNI (2006). *La educación superior en el mundo, 2006*. México: Global University Network for Innovation.
- Güemez, Ana María (2003, noviembre). "Gobierno electrónico: ¿sinónimo de buen gobierno? Una aproximación a la luz de las experiencias internacionales y los esfuerzos de México". *Prospectiva: Temas de Gobierno y Administración Pública*, 25, 33- 40.
- Habermas, Jürgen (2000). *Más allá del Estado nacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hobbes, Thomas (1997). *Leviatán*. México: Gernika.
- Kymlicka, W. (2003). *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. España: Paidós.
- Lechner, Norbert (1995, marzo-abril). "Tendencias actuales de los estudios políticos". *Enlace*, 36.
- Madison, Santiago (1974). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mansfield, H. (1982). "Accountability and congressional oversight". En B. Smith y J. Carroll (Eds.). *Improving the accountability and performance of government*. Washington: The Brookings Institution.
- Meyer, Lorenzo (2005). *El Estado en busca del ciudadano, un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*. México: Océano.

- Montesquieu (2000). *Del espíritu de las leyes* (13ª ed.). México: Porrúa.
- Natal, Alejandro (2006). *Rendición de cuentas: apuntes para una revisión conceptual*. (Documento de Difusión sobre el Nuevo Institucionalismo núm. 9). México: El Colegio Mexiquense.
- Nonell, R. (2002). *Transparencia y buen gobierno*. España: Fundación Amics de la UPC.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O' Donnell, G. (1998, verano). "Accountability horizontal". *Ágora*, 8, 5-34.
- Platón (1985). *Las Leyes*. México: Porrúa.
- Porter, Michael y Schwab, Klaus (2008). *The global competitiveness report 2008-2009*. Suiza: Foro Económico Mundial. Recuperado de <http://www.weforum.org/pdf/GCR08/GCR08.pdf>
- Popper, Karl (1988). "Un repaso de mi teoría de la democracia". *Vuelta*, 143.
- Real Academia Española (2001). *Diccionario de la Lengua Española* (22a. edición). Recuperado de <http://www.rae.es/rae.html>
- Rousseau, J. J. (1998). *El contrato social* (11ª ed.). México: Porrúa.
- Salazar Medina, Julián (2009). *Elementos básicos de administración municipal*. México: Universidad Autónoma del Estado de México/Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Sandoval Almazán, Rodrigo (2009, 11 de febrero). "Ranking de portales de transparencia: la medición 2009". *Política Digital*.
- Saramago, J. (2006). *El nombre y la cosa*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* (Cuadernos de Transparencia núm. 3). México: IFAI.
- Stufflebeam, D. (1971). *Educational evaluation and decision making*. Itaca, Illinois: Peacock.

- Toledo, Érik (2009). *Análisis de los mecanismos de rendición de cuentas en los municipios del Estado de México. Casos Toluca y Metepec*. Toluca, México: UAEM. Tesis de Maestría.
- Transparencia Internacional (2004). *Índice de la percepción de la corrupción 2004*. Alemania: Transparency International.
- Ugalde, Luis Carlos (s/f). *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. México: Auditoría Superior de la Federación. Recuperado el 28 de mayo de 2014, disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/63_serie_de_rendicion_de_cuentas/rc4.pdf
- Ugalde, Luis Carlos (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: IFE.
- Uvalle, R. (2005). *La transformación procedimental y democrática de la administración pública*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Vaughn, Robert (2000). *Transparencia, gobierno abierto y rendición de cuentas*. Disponible en www.usinfo.state.gov/journal.htm
- Victoria Marín, Alfredo Carlos (2008). *La transparencia, el derecho de acceso a la información, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción a debate: Consideraciones políticas, jurídicas y sociales en el Estado de México*. México: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.

NOTA SOBRE EL AUTOR

ÉRIK ANDRÉS TOLEDO VILLALPANDO es estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad Autónoma del Estado de México (Uaemex), misma institución donde es docente de licenciatura y posgrado y de la que egresó como maestro en Administración Pública y Gobierno y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Ha sido, además, docente de nivel medio superior en diversas instituciones privadas. Entre sus publicaciones se encuentran artículos en revistas especializadas, así como capítulos de libros. Sus líneas de interés académico se encuentran en la democracia, formación ciudadana, rendición de cuentas y educación.

ÍNDICE

Introducción	7
Requisitos de un régimen democrático	13
Aproximación conceptual hacia la rendición de cuentas	19
Expectativas respecto a la rendición de cuentas	23
Elementos y tipología de la rendición de cuentas	29
Estado actual de la rendición de cuentas en México	32
México: país sin ciudadanos	38
Reflexiones finales	45
Anexo. Tipologías de la rendición de cuentas según diversos autores	49
Fuentes de consulta	53
Nota sobre el autor	58



CONSEJO GENERAL

Consejero Presidente

Jesús Castillo Sandoval

Consejeros Electorales

J. Policarpo Montes de Oca Vázquez

Arturo Bolio Cerdán

Juan Salvador V. Hernández Flores

Jesús G. Jardón Nava

José Martínez Vilchis

Juan Carlos Villarreal Martínez

Secretario Ejecutivo General

Francisco Javier López Corral

Representantes de los partidos políticos

PAN Edgar Armando Olvera Higuera

PRI Eduardo G. Bernal Martínez

PRD Agustín Ángel Barrera Soriano

PT Joel Cruz Canseco

PVEM Esteban Fernández Cruz

MC Horacio E. Jiménez López

NA Efrén Ortiz Álvarez



JUNTA GENERAL

Jesús Castillo Sandoval

Consejero Presidente

Francisco Javier López Corral

Secretario Ejecutivo General

Jesús George Zamora

Director de Organización

Rafael Plutarco Garduño García

Director de Capacitación

Sergio Anguiano Meléndez

Director de Partidos Políticos

José Mondragón Pedrero

Director de Administración

Humberto Infante Ojeda

Director del Servicio Electoral Profesional

Alma Patricia Sam Carbajal

Directora Jurídico-Consultiva

Hernán Mejía López

Titular del Órgano Técnico de Fiscalización

Ruperto Retana Ramírez

Contralor General

Pablo Carmona Villena

Jefe de la Unidad de Informática y Estadística

Ángel Gustavo López Montiel

Titular del Centro de Formación y

Documentación Electoral

Juan Carlos Muciño González

Jefe de la Unidad de Comunicación Social

COMITÉ EDITORIAL

Presidente

Jesús Castillo Sandoval

Integrantes

Francisco Javier López Corral

Jesús Raúl Campos Martínez

Roberto Mellado Hernández

Rosa María Mirón Lince

Iliana Rodríguez Santibáñez

Juan Carlos Silva Adaya

Secretario Técnico

Ángel Gustavo López Montiel

Subdirectora de Documentación y Promoción Editorial

Ana Llely Reyes Pérez

Área de Promoción Editorial

Diseño gráfico y editorial

Jorge Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

Nancy Lois Jaimes

Viridiana Morán Escobar

Editorial

Tania López Reyes

Luther Fabián Chávez Esteban

Azálea Belem Eguía Saldaña



CUADERNOS DE
FORMACIÓN CIUDADANA

La primera edición de *La rendición de cuentas como imperativo de la democracia* se terminó de imprimir en mayo de 2014, en los talleres de Editorial CIGOME, S. A. de C.V. ubicados en vialidad Alfredo del Mazo nte. 1524, col. Exhda. La Magdalena, Toluca, México.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 3,000 ejemplares.

En la formación se utilizó la fuente tipográfica Gotham, diseñada por Tobias Frere-Jones en 2000.

Publicación de distribución gratuita