

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

La calidad de la democracia en México

Trabajo recepcional para obtener el grado de Licenciado en Ciencia
Política y Administración Urbana

Presenta:

Mauricio Adrián Gómez Hernández

Director: Daniel Tacher Contreras

UACM

BIBLIOTECA

México D.F., a junio del 2011

SAN LORENZO TEZONCO

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

UACM TST-208

TE
JA71
G65

Esta tesis la dedico a mis amados hijos:

Adriana y Leonardo.

Pues ellos son el motor y la fuerza de mis creaciones.

Agradezco a Dios por darme la fuerza y el espíritu para culminar una larga y escabrosa trayectoria. Agradezco a mi madre Martha Patricia por darme luz y por su gran amor. Agradezco a mi querido Tío Agustín por sus grandes enseñanzas, pero sobre todo, por su ejemplo. Agradezco a mi esposa Martha por caminar de la mano hombro con hombro en este trayecto. Agradezco a mis hermanos Lupita y Paúl por el gran amor que siempre nos hemos tenido.

Agradezco:

A mi director de tesis Daniel Tacher Contreras por sus magnas aportaciones teóricas que nutrieron mi proceso de aprendizaje.

A mis lectores por sus valiosas contribuciones académicas sin las cuales este trabajo no sería el mismo. Gracias:

Luis Medina, Pablo Vargas, Susana Nava y Lilia Gómez.

Asimismo, agradezco el apoyo económico del IC y TDF y la UACM para elaborar el trabajo recepcional.

Por último agradezco a la UACM por todos los conocimientos que a través de ella y sus excelentes profesores me brindaron para mi formación profesional y por el apoyo para la impresión del presente trabajo.

ÍNDICE

Introducción.....	6
Capítulo I	
Calidad de la democracia”.....	9
Distintas conceptualizaciones sobre calidad de la democracia.....	12
Poliarquía y calidad de la democracia.....	15
¿México puede ser evaluado bajo el concepto de calidad de la democracia?.....	17
Calidad de la democracia para Leonardo Morlino.....	18
Calidad de la democracia y Estado de Derecho.....	20
Calidad de la democracia y rendición de cuentas.....	20
Conclusiones.....	23
Capítulo II	
El Estado de derecho como indicador de la calidad de la democracia en México.....	26
La impartición de justicia y el Estado de derecho: dos casos polarizados.....	27
Morlino y el Estado de derecho.....	30
Violaciones a la ley electoral en el proceso 2009.....	35
Conclusiones.....	46
Capítulo III	
La Rendición de cuentas y la calidad de la democracia en México.....	50
Dos tipos de rendición de cuentas: horizontal y vertical.....	53
Mecanismos de rendición de cuentas en México.....	55
Mecanismos de rendición en el poder ejecutivo.....	57

Reflexiones sobre la rendición de cuentas en el poder ejecutivo.....	63
Rendición de cuentas en los estados y los municipios.....	65
Plan Nacional de Desarrollo y Rendición de cuentas.....	68
Personas en México que tienen acceso al internet.....	71
Rendición de cuentas en el poder legislativo.....	74
Reflexiones sobre la rendición de cuentas.....	76
Conclusiones generales.....	80

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La democracia por sí misma es un concepto sumamente complejo, a lo largo de sus años numerosos estudiosos han intentado darle un significado de acuerdo con la época y el lugar donde ésta se estudie.

Sin embargo, los estudios más recientes sobre democracia sugieren una democracia política moderna, la cual está vinculada a una definición mínima procedimental, hoy uno de los significados predominantes sobre democracia es concebido como el mecanismo o el procedimiento para acceder al poder.

La democracia, por su misma complejidad tiene múltiples posturas y muy diversas aristas de estudio y de análisis. En la presente tesis se aborda el tema de la democracia pero con el término incorporado de calidad, por tanto, calidad de la democracia.

Dicho concepto ha sido acuñado en la última década por Leonardo Morlino, autor que se utiliza como base en el marco teórico dentro del primer capítulo de la tesis para esclarecer, explicar y hasta justificar el estudio de la calidad de la democracia.

Por lo tanto, en el presente trabajo recepcional se aborda a la democracia desde el punto de vista de la teoría política moderna y desde el enfoque de la definición mínima, la cual tiene mayores referentes empíricos y menores objetivos ideológicos.

Así, en el presente trabajo se entiende por democracia a la llamada “democracia liberal representativa” como la fórmula más adecuada desde el punto de vista práctico, es decir, aquella en la que se cuentan con los siguientes elementos: derecho al voto ciudadano, elecciones periódicas y competitivas, libertad de expresión, libertad de asociación y acceso a distintas fuentes de información.

No es objeto de estudio del presente trabajo la discusión teórica acerca de la oposición entre el deber ser (democracia prescriptiva) y el ser (democracia descriptiva), dicha discusión esta inconclusa para numerosos estudiosos de la ciencia política.

Tampoco es objeto de estudio de la presente tesis la discusión terminológica, que se sustenta de la discusión del significado de la palabra democracia, igual a “poder del pueblo” y las muchas connotaciones que se le han hecho. Lo anterior sin caer en el simplismo realístico, pretender que lo único importante es lo real y que no cuenta lo ideal.

De igual manera, está excluida metodología comparada, es decir, no se utiliza la medición de la calidad de la democracia en comparación con otros países de la región ni mucho menos con los de otro continente, lo anterior, a sabiendas de que numerosos estudios sobre calidad de la democracia están centrados en la comparación de los sistemas políticos entre los países de una región o incluso entre los países de distintos continentes.

Por último quedan excluidos los innumerables indicadores sobre calidad democrática que distintas corrientes de pensamiento e instituciones han utilizado para medir la calidad de la democracia, en este trabajo se estudia la calidad de la democracia a partir de dos indicadores: Estado de derecho y rendición de cuentas.

Para lo cual, en un primer momento se define democracia, posteriormente se define calidad de la democracia y en un segundo momento se explican y justifican los indicadores teóricos para medir a la democracia en México en un periodo que va del 2005 al 2010.

En el primer capítulo de la tesis se expone la definición de calidad de la democracia así como los distintos indicadores existentes, se plantean diferentes argumentos al respecto de calidad de la democracia pero, al final del capítulo se aproxima una definición de calidad de la democracia, así como del porqué de la selección de los indicadores de Estado de derecho y Rendición de cuentas.

En suma, el propósito del primer capítulo es exponer una breve discusión al respecto de la calidad de la democracia para lo cual se exponen las voces de Leonardo Morlino, Robert Dahl, Guillermo O'Donnell, Sartori, Philippe C. Schmitter, José Woldenberg, Ángel Sermeño e incluso las definiciones del Banco Mundial y del PNUD con la finalidad de: definirla y explicarla como concepto y como herramienta de medición, asimismo, poner de manifiesto la existencia de numerosos indicadores de la democracia.

De dicho capítulo, se desprende el segundo capítulo el cual tiene por objetivo en un primer momento explicar las razones para retomar el Estado de derecho como indicador de medición y en un segundo momento pasar de lo general a lo particular para delimitar dentro del Estado de derecho a la parte de los derechos políticos principalmente y a la aplicación de la ley.

En el tercer capítulo, en consonancia con los anteriores se tiene como objetivo primeramente la justificación y explicación del porqué utilizar a la rendición de cuentas como el segundo indicador de medición, posteriormente se describe, se analiza y se utiliza para evaluar el caso mexicano.

Para el estudio y análisis de la dimensión del Estado de derecho se toman como variables las siguientes: La igual aplicación de la ley a todos, supremacía del Estado legal; la inexistencia de corrupción, la existencia de una policía efectiva, acceso equitativo al sistema de justicia, pronta resolución de las investigaciones criminales y la independencia de los tribunales de justicia de cualquier influencia política.

Para la dimensión de la rendición de cuentas se toman como variables de análisis las siguientes: la explicación, la justificación y la sanción todas de forma sistemática e institucional con respecto a la actuación de los representantes.

En suma, lo que se plantea en la presente tesis es un marco teórico sobre la calidad de la democracia para evaluar el caso mexicano a partir de dos indicadores: el Estado de derecho y la rendición de cuentas.

Con respecto al Estado de derecho más allá de plantear la consolidación o los grandes avances en materia de derechos políticos particularmente, pese a la continua elaboración de leyes electorales y los escasos intentos por reformar el sistema de impartición de justicia; actualmente la calidad del Estado de derecho es baja, México está aún lejos de llegar a la consolidación de la democracia pues quizá el pilar de mayor importancia para la democracia es el Estado de derecho.

En cuanto a la rendición de cuentas su calidad no es mayor que la del Estado de derecho, puesto que, las instituciones y las leyes creadas con la finalidad de rendir cuentas son muy

blandas en su cumplimiento y la mayoría de los actores políticos y las instituciones en cuanto a rendición de cuentas únicamente se quedan en el nivel de informar, es decir, de entregar informes, los cuales en la mayoría de los casos no llegan a la justificación y muy pocos a la sanción.

Un aspecto fundamental es que en la presente tesis se entiende que no es lo mismo “calidad de la democracia” que “democracia de calidad” puesto que, la primera plantea un análisis, una medición o un balance del estado actual alguna democracia, y la segunda sugiere una democracia con alto nivel democrático incluso hace referencia a las democracias consolidadas. Aun cuando parece una sutileza, lo cierto es que dicha terminología cuando no se es bien abordada termina por ser una confusión metodológica. En los siguientes párrafos se define y se explica el concepto de calidad de la democracia.

Por último en el trabajo presente se sostiene la tesis de que la calidad de la democrática en México es media-baja, pues si bien se han dado pasos hacia la consolidación de la democracia, lo cierto es que en sus principales pilares (el Estado de derecho y la Rendición de cuentas) continúan con deficiencias que se tendrán que corregir para aumentar la calidad de la democracia en México y por qué no, aspirar a su consolidación.

Capítulo I. ¿Calidad de la democracia?

La democracia está caracterizada por ser un concepto en evolución, a lo largo de su historia ha estado acompañada de múltiples adjetivos (algunos incluso contradictorios entre sí) los más recientes como democracia incluyente, democracia global, democracia participativa, democracia radical, democracia sustentable, democracia delegativa, entre otros más, la naturaleza del concepto es perfectible y por tanto su cambio es continuo.

Así, uno de los debates actuales en torno a la democracia es el de la “calidad de la democracia” autores como Leonardo Morlino y Guillermo O Donell, son los principales impulsores de éste concepto partiendo de una definición mínima de democracia entendida e como “aquella donde hay un mínimo de intenciones y un máximo de extensiones o referentes empíricos, así que, para identificar una definición se debe buscar solamente

aquellos atributos necesarios”(Matthew: 2007:107) dichos atributos para definir calidad de la democracia son los propuestos por Dahl en la poliarquía y por Morlino en democracias y democratizaciones.

Dado que las democracias en la región latinoamericana no se han consolidado y los ciudadanos no cuentan con los mecanismos suficientes para exigir a sus gobernantes una democracia de calidad, es urgente que desde las academias y las asociaciones autónomas se evalúe la calidad de la democracia.

La democracia es un concepto polisémico y controvertido, el término incorporado de calidad merece una revisión, en una primera aproximación semántica calidad como tal significa: “propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”¹ por lo tanto, medir la calidad de una democracia en principio tiene un sentido de evaluación, es decir de qué tan alta o baja es dicha democracia a partir de sus propias características. Por su parte, Morlino plantea y argumenta el concepto de calidad de la siguiente manera:

“En relación a la noción de ‘calidad’, si se reconstruye el uso que de la expresión se hace en otros ámbitos, surgen con claridad tres modos con los que se puede relacionar: 1) la calidad es definida por los aspectos del procedimiento fijados cuidadosamente por cada uno de los productos, es decir, está en el seguir procedimientos constructivos precisos y controlados en los tiempos y en los métodos; el cuidado está en los procedimientos; 2) la calidad consiste en el tener un producto que tenga ciertas características constructivas, esté hecho con ciertos materiales, tenga formas y funcionamiento definidos, junto a otros aspectos del producto precisados en detalle: se pone, entonces, atención en el contenido; 3) la calidad del producto o del servicio deriva indirectamente de la satisfacción expresada por el consumidor, también en el volver a solicitar el producto o el servicio, independientemente de cuáles sean los procedimientos y sin necesidad de considerar directa y explícitamente los contenidos del producto o servicio o los procedimientos usados para tener ese producto o servicio, sino confiando simplemente en el resultado.”(Morlino: 2007:11)

Así también, para definir calidad de la democracia hay una serie de autores e instituciones que han elaborado aportes y propuestas con el afán de buscar una aproximación al concepto, partiendo de que, el término de calidad de la democracia tiene un carácter evaluativo, y por tanto, es preciso definirlo y operacionalizarlo, tomando en cuenta un

¹ Significado obtenido del diccionario de la Real Academia de la Lengua.

elemento fundamental propuesto por Michael Grace “no está claro qué constituye una democracia de alta calidad y, aunque digamos reconocer una cuando la vemos, no existe un consenso acerca de cómo definir la calidad de la democracia” (Grace: 2005:41) Por su parte, Morlino ofrece una puntual justificación del porqué estudiar la calidad de la democracia:

“Promover el análisis empírico de la calidad democrática en la ciencia política contemporánea responde por lo menos a dos tipos de exigencias, ambiciosas y difíciles de realizar. La primera deriva del desarrollo ‘natural’ o, más bien dicho, obvio del sector de la política comparada que ha dado, al menos cuantitativamente, las mayores contribuciones a la disciplina en las últimas dos décadas(...)La segunda exigencia es igualmente importante. Hace muchos años (1957) Sartori ponía en evidencia cómo en el término ‘democracia’ convivían, inevitablemente, referencias ideales y reales. Una dirección de investigación completamente empírica, por lo tanto, debería excluir cualquier referencia ideal y subrayar aquellas empíricas, y así efectivamente lo han hecho y lo hacen diferentes autores.”(Morlino: 2009:167)

Por consiguiente, medir la calidad de la democracia resulta ser un proceso imprescindible para verificar el estado o la situación de las democracias contemporáneas, sus avances, sus retrocesos, así como para señalar sus fortalezas y sus debilidades, dicho instrumento forma parte de los estudios comparados en la región de América Latina al respecto, O’Donell menciona que:

“El ser humano siempre ha generado instrumentos bajo la idea del progreso, pero se puede caer en el fetichismo y olvidar que el instrumento es únicamente el instrumento, no el fin último ni el producto(...) La democracia es multidimensional aquellas que sólo se centran en el régimen son míopes, saber que los instrumentos son aproximaciones parciales que siempre se van a ver superados por la realidad (...) aceptando la multidimensionalidad de la democracia la calidad es una dimensión para saber dónde estamos, a partir de variables, la democracia exige buenos instrumentos, no se debe llegar a un solo número con reducciones cuantitativas.” (O’ Donell: 2010)

A continuación, se exponen las múltiples posturas que se han hecho con definiciones sistemáticas sobre la calidad de la democracia, para visualizar cómo muchos de esos estudios privilegian la importancia de la igualdad, otros le colocan un valor primordial a la transparencia en el gobierno y el establecimiento del Estado de derecho excluyendo las dimensiones normativas de la democracia.

De igual forma, varios autores hacen énfasis en que, si bien la efectividad del gobierno y el establecimiento del Estado de derecho son cruciales para lograr un buen gobierno e incluso una sociedad digna, éstos no son suficientes para constituir una democracia de calidad.

Distintas conceptualizaciones sobre la calidad de la democracia.

Michael Grace divide las distintas mediciones de la calidad democrática en dos dimensiones: derechos y representación. Así, la protección de derechos, el Estado de derecho, el control de la corrupción y la igualdad en la dimensión de los *derechos* así como la rendición de cuentas, la responsividad y la participación en la dimensión de la *representación*. El planteamiento de éste autor es uno de los más elaborados por su capacidad para seleccionar metodológicamente los indicadores apropiados para medir la calidad de la democracia, intentando abarcar las principales características normativas y empíricas de la democracia. (Grace: 2005: 45)

Por su parte, Philippe C. Schmitter consideró la posibilidad de generar una “escala de la calidad de la democracia” partiendo de la consideración previa de que la *rendición de cuentas* era un elemento fundamental de la misma considerando los siguientes indicadores:

1. Los acuerdos sobre los regímenes parciales y en la Constitución misma son aplicados efectivamente a todos los grupos y los territorios.
2. Las condiciones de una competencia política efectiva son iguales para la mayoría de los ciudadanos y grupos.
3. La efectiva igualdad de participación genera mayores grados de igualdad sustantiva para más ciudadanos y grupos.
4. Los resultados electorales decrecen o aumentan significativamente, o permanecen iguales durante tres elecciones nacionales sucesivas.
5. La membresía en asociaciones o movimientos se incrementa y extiende su influencia a una amplia gama de intereses.
6. Los individuos muestran una tendencia ascendente a considerarse a sí mismos como “políticamente eficaces”.
7. La igualdad de géneros ha mejorado.” (Schmitter: 2005:67)

Por su lado, Leonardo Morlino define una democracia de calidad es aquella que presenta “una *estructura institucional estable* que hace posible la *libertad e igualdad* de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos.” (Morlino: 2005) Para lo cual, la subdivide en términos de procedimiento, de contenido y resultado, esta propuesta representa quizá el planteamiento más elaborado y

útil para la medición de la democracia, por lo tanto, en el presente trabajo se profundiza el planteamiento de éste autor.

Por otro lado, el Banco Mundial ha construido indicadores de gobernabilidad que por medio de las instituciones evalúen aspectos como: si la autoridad en un país es ejercida a partir de la rendición de cuentas, la estabilidad política y ausencia de conflicto, la eficiencia en el gobierno, el Estado de derecho y calidad regulatoria. Si bien pareciera que en la actualidad el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se preguntan poco por la calidad de las democracias a la hora de establecer sus programas de préstamo o ayuda, lo cierto es que justo por esta razón, han desarrollado indicadores como los anteriormente mencionados. (Kaufmann: 2007)

Asimismo, José Woldenberg se ha referido a calidad de la democracia como aquella que a partir de la calidad de nuestros partidos políticos y medios de comunicación dependerá la calidad de nuestra democracia, plantea indicadores como: el sistema de partidos, cauce de expresión de la pluralidad política, entidades de interés público y elementos de representación, en sus propias palabras expresa lo siguiente:

“Dado que no existe democracia sustentable sin un sistema de partidos fuerte y con arraigo. Dado que los partidos son insustituibles como agregadores de intereses, referentes ideológicos, redes de relaciones, plataformas de lanzamiento electoral, ordenadores de la vida pública. Dado que los partidos expresan diversas plataformas políticas, intereses materiales y hasta sensibilidades que coexisten en la sociedad. Dado que los partidos son connaturales a las sociedades modernas. Dado que si no existieran habría que crearlos para ofrecer un cauce a la expresión de la pluralidad política. Dado que, en nuestro país, la Constitución los define como "entidades de interés público" y que por ello gozan de derechos y prerrogativas, y por supuesto, tienen obligaciones. Dado que en México los partidos usufructúan el monopolio para postular candidatos a los distintos cargos de elección popular. (...) Dado que ningún exorcista será capaz de desaparecerlos. Por ello, repito, de su calidad dependerá la calidad de la democracia.” (Woldenberg: 2004)

Al respecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elabora un conjunto de indicadores de ciudadanía política, ciudadanía civil y ciudadanía social, con diversas dimensiones de la democracia como: “los derechos políticos, civiles y sociales de la ciudadanía, así también, sobre algunos factores socioeconómicos”(Kaufmann:2007)

además incluye un Índice de Democracia Electoral (IDE) partiendo de indicadores como: participación electoral, competencia electoral y representación electoral como ejes centrales.

Una vez mostrado el estado de la cuestión, consecutivamente se realiza una depuración conceptual para, en un primer momento, delimitar a los autores que se consideraran como marco teórico y en un segundo momento proceder a la selección de los indicadores que se utilizarán para medir la calidad de la democracia en la presente tesis.

Para lo cual, se requiere de una delimitación metodológica y conceptual puesto que existen diferencias entre los académicos o autores que se han referido al concepto calidad de la democracia, algunos lo han hecho con la rigurosidad pertinente y otros engordan el concepto haciéndolo inútil, o como lo plantea Grace:

Los académicos han considerado que elementos tan diversos como el de establecer la oficina de un *ombudsman*, ofrecer agua potable a las casas en barrios pobres o crear oportunidades para una democracia deliberativa podrían aumentar la calidad democrática. Pero al incluir toda una letanía de rasgos deseables de gobierno y políticas públicas dentro del término "calidad de la democracia", éstos desdibujan el concepto, hacen imposible medirlo, le quitan cualquier utilidad como variable independiente y lo dejan vulnerable de ser desechado por los científicos sociales como utópico.(Grace:2005:42)

Al respecto, Ángel Sermeño plantea que: "una democracia de calidad, es la que al mismo tiempo que profundiza en la construcción de las instituciones políticas que sostienen los derechos políticos y civiles de los ciudadanos permite, a través del estímulo de nuevos esquemas de participación política, que los ciudadanos ejerzan el poder de defender o alcanzar nuevos derechos sociales que actualmente les faltan." (Sermeño: 2005)

Así, el análisis sobre la calidad de la democracia es, como se dijo anteriormente, un buen proceso de evaluación de la democracia, para observar a partir de indicadores, en qué medida un Estado está más cercano o lejano de la consolidación democrática.

Como se planteó antes, los indicadores desarrollados para medir a la democracia son múltiples y algunas de las preocupaciones de quienes estudian la calidad de la democracia son: ¿Cómo medir la democracia? ¿Cómo realizar un balance? y ¿Qué indicadores elegir?

Por consiguiente, en el presente trabajo se estudian el Estado de derecho y la rendición de cuentas como indicadores de medición, porque a partir del análisis de los diferentes autores e instituciones sobre el tema de la calidad de la democracia la mayoría coincide en el que el Estado de derecho y la rendición de cuentas son los pilares de la democracia y por tanto, los mejores indicadores para medir la democracia de un determinado país, o como lo señala Frances Hagopian: “la calidad democrática no sólo implica la protección de las libertades, de los derechos básicos, de la supremacía del Estado de derecho, sino también de gobiernos que rindan cuentas (accountable) ante otros agentes del Estado y ante los ciudadanos.”(Hagopian: 2005:27)

En suma, en el presente trabajo se entiende por calidad a la democracia como un proceso de evaluación. Dicho proceso parte de un marco teórico donde se delimita el concepto y se explican los indicadores y las variables para medir la democracia de algún país y así poder determinar qué tan alta o baja es su calidad y las implicaciones que de eso se derivan. En esta tesis se aborda el caso mexicano, a partir del Estado de derecho y a la rendición de cuentas como indicadores de medición con sus respectivas variables.

Poliarquía y calidad de la democracia

Partiendo de la definición semántica de calidad, podemos incorporar el planteamiento de Robert Dahl, quien elabora una definición real de la democracia política moderna que continúa vigente por su carácter empírico, el cual se encuentra expresado en lo que define como “poliarquía”² término que se explica en un apartado sucesivo.

Además, en Dahl podemos encontrar las propiedades de las democracias modernas, también trabajadas y definidas por Sartori entre otros autores, Dahl aporta una discusión

² Dahl ha desarrollado el concepto en (1971) *Poliarquía; participación y oposición*, Yale U. Press: New Haven y en (1982) *Los dilemas de la democracia pluralista* Yale U. Press: New Haven

compleja de la democracia, en la cual pone al descubierto las limitaciones teóricas democráticas de las poliarquías realmente existentes, para sugerir reformas estructurales.

Por lo tanto, retomar a Robert Dahl en el estudio de la calidad de la democracia es pertinente, justo porque se ha encargado de construir un marco teórico que suministra de forma satisfactoria y articulada los elementos históricos, normativos y empíricos de la democracia.

Paralelamente, Morlino propone que: “La definición mínima de democracia fija los umbrales bajo los cuales se establece que una democracia para ser definida como tal tiene que tener por lo menos: sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, recurrentes, con más de un partido y acceso a fuentes alternativas de información.” (Morlino, 2003, Cap.2) En el ámbito de las democracias que están por sobre ese umbral mínimo, será necesario ver empíricamente qué tanto del recorrido se ha cumplido o pueda cumplirse para la realización más plena de los dos objetivos centrales de una democracia ideal: libertad e igualdad según Morlino.

Por consiguiente, calidad de la democracia debe estar íntimamente ligado a sus características propias, si bien Morlino³ incorpora una serie de elementos en su mayoría inherentes a su características, también podemos encontrar divergencias en los distintos autores e instituciones que se han encargado del estudio y medición de la calidad de la democracia; desde quienes miden su calidad a partir de un elemento como lo electoral como lo es el (IDE) Índice de Democracia Electoral hasta quienes elaboran una multiplicidad de indicadores para medir su calidad como el Latinobarómetro y el PNUD principalmente.

³ Principal impulsor del actual debate teórico y metodológico sobre la “calidad de la democracia”, presenta en un artículo publicado en la revista metapolítica núm. 39 la propuesta más elaborada hasta ahora tanto para entender el significado de este concepto como para aproximarse a su estudio empírico riguroso.

¿México puede ser evaluado bajo el concepto de calidad de la democracia?

Quizá, una de las cuestiones más importantes en términos metodológicos es, saber quién puede y quién no puede ser medido bajo los indicadores de calidad de la democracia, puesto que, no todos aquellos países que en el discurso se dicen democráticos podrían encajar en el análisis y evaluación sobre calidad de la democracia, existen requerimientos democráticos quizá mínimos, pero esenciales, mismos que ya han sido descritos por Dahl, Morlino y Sartori.

Por tal razón, Morlino propone que primero se debe excluir los regímenes combinados, es decir, aquellos que no garantizan la competencia electoral libre, justa y un nivel mínimo de derechos civiles lo cual hace difícil caracterizarlos como democráticos. Así mismo las llamadas *democracias imperfectas*, democracias “excluyentes”, que brindan únicamente garantías limitadas para los derechos políticos; democracias “dominadas”, en la que la élite de poder usa su influencia para condicionar y limitar la autonomía de los líderes electos; y democracias “iliberales” que ofrecen únicamente garantías parciales sobre derechos civiles. A estos tipos de regímenes también se les conoce como regímenes híbridos.

En consecuencia, para Morlino las *democracias delegativas* de O’Donnell, son un buen escenario para el presente análisis. Puesto que, estos regímenes están basados usualmente en un sistema de mayoría, llevan a cabo “elecciones relativamente limpias”, “los partidos, el parlamento y la prensa son usualmente libres de expresar sus críticas” y “la corte bloquea políticas anticonstitucionales”. Algunas de las características anteriores son coincidentes con la Poliarquía de Dahl: sufragio universal; elecciones regulares, libres, competitivas y justas; libertad de expresión, derecho a votar y ser votado, libertad de asociación, más de un partido político y más de una fuente de información. (Dahl: 1971:89)

Si bien Morlino y O’Donnell en coincidencia con Dahl ofrecen una serie de características propias de las democracias modernas, el problema es que en la realidad los ciudadanos en éstas democracias “delegan a otros tomar decisiones en su nombre desde el momento en que votan, pero después ya no tienen la oportunidad de verificar y evaluar la labor de sus

gobernantes una vez electos. De igual forma, los órganos del gobierno, incluso los creados para éste propósito, se niegan a cumplir su función de supervisión o fracasan al llevarla a cabo, por lo que, consecuentemente, el así llamado gobierno de la ley sólo se respeta parcial o mínimamente” (O’Donnell: 1994:60-62).

Por tal razón, el estudio de la calidad de la democracia resulta no solo pertinente, sino necesario para el análisis y la evaluación, así como, para detectar el estado actual de la democracia en México; si bien ya se han realizado estudios comparados en la región latinoamericana, es sabido que el proceso de evaluación es constante, es decir, la calidad de la democracia es una evaluación continua que nos dirige hacia el mejoramiento y consolidación de nuestra democracia.

Calidad de la democracia para Leonardo Morlino

El autor base del marco teórico de la presente tesis es Leonardo Morlino⁴ justamente, por ser el autor que ha desarrollado de manera amplia y precisa el concepto de calidad de la democracia y quizá el autor que está a la cabeza en el debate y estudio del tema dentro de sus aportaciones más relevantes se encuentra el importante libro *Democracias y democratizaciones* obra con múltiples aportaciones conceptuales y empíricas para medir diversos fenómenos que están presentes en los procesos de transición y consolidación de la democracia (incluyendo sus etapas intermedias, como la instauración y la crisis, por mencionar dos ejemplos).

Por consiguiente, Morlino menciona que, en principio una buena democracia es un régimen sumamente legitimado y, por tanto, estable, que satisface completamente a los ciudadanos (*calidad con respecto al resultado*). Si, por el contrario, las instituciones no son confiables, entonces muchas atenciones, energías y objetivos se consumirán por la necesidad de la consolidación o el mantenimiento, y una vez superado el umbral mínimo, se

⁴ Leonardo Morlino, destacado Profesor de Ciencia Política adscrito al Instituto Italiano di Scienze Umane (Florencia), desde 2006 es coordinador del Doctorado en Ciencia Política en el mismo instituto. Es primer Vice-Presidente del International Political Science Association.

vuelve un resultado apreciable. Segundo, los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que forman parte de este tipo de democracia gozan de libertad e igualdad por encima de los mínimos (*calidad con respecto al contenido*). Tercero, los ciudadanos de una buena democracia tienen el poder de controlar y evaluar si el gobierno trabaja efectivamente por aquellos valores con pleno respeto a las normas vigentes, de vigilar su aplicación eficiente, así como evaluar la eficacia decisional y la responsabilidad política con respecto a las elecciones tomadas por el personal electo también en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil (*calidad con respecto al procedimiento*).

Asimismo, define cinco dimensiones para describir un buen grado de calidad de la democracia, las primeras dos son dimensiones *procedimentales*, por cuanto se atienen principalmente a las reglas y sólo indirectamente a los contenidos. Estas son: 1) respeto a la ley; y 2) rendición de cuentas. La tercera dimensión concierne al resultado y tiene que ver con: 3) reciprocidad, es decir, la capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil en general. Las últimas dos dimensiones *sustantivas*: 4) respeto pleno de los derechos que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades; y 5) progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica.

Del mismo modo, considera una serie de indicadores que tienen como finalidad medir que tan estable es su estructura institucional a partir de indicadores como: calidad en términos de procedimiento teniendo como eje rector dos principios: el de Estado de derecho y la rendición de cuentas que implica que los ciudadanos tengan el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley. Verifican la eficiencia de la aplicación de las leyes vigentes, la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil. En suma las esferas procedimentales de la calidad democrática son el Estado de Derecho y la rendición de cuentas.

Por tanto, calidad en Términos de Procedimiento: significa que los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley. Monitorean la eficiencia de la aplicación de las leyes vigentes, la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil.

Calidad de la democracia y Estado de Derecho

Con respecto a éste principio, Morlino propone que más allá de fortificar las normas legales, el término supone el principio de la supremacía de la ley y admite al menos la capacidad de las autoridades para hacer que se respeten las leyes y para tener leyes de dominio público, universales, estables y precisas no retroactivas, características fundamentales para cualquier orden civil y un requerimiento básico para la consolidación democrática, junto con otras cualidades básicas, tales como el control civil sobre el ejército y la independencia del poder judicial.

Asimismo, para su medición propone las siguientes variables: La igual aplicación de la ley a todos, supremacía del Estado legal; la inexistencia de corrupción, la existencia de una policía efectiva, acceso equitativo al sistema de justicia, pronta resolución de las investigaciones criminales y la independencia de los tribunales de justicia de cualquier influencia política. Por consiguiente, se dedicará un capítulo para definir y desarrollar más detalladamente el concepto de Estado de Derecho.

Calidad de la democracia y la rendición de cuentas

Igualmente, el otro eje transversal o rector que propone Morlino, es la rendición de cuentas, que efectivamente resulta ser un elemento fundamental para la medición de la calidad de democracia, en voz no únicamente de Morlino sino de varios estudiosos de la democracia, puesto que, éste elemento permite analizar los vínculos entre la sociedad y el Estado, es decir; hasta dónde los representantes o gobernantes deciden en función del

interés general de la nación, que es el elemento que sustenta su elección, o gobiernan para vigilar los intereses de particulares.

Al respecto, existe un consenso más o menos generalizado para definir a la rendición de cuentas, como la obligación de los líderes políticos electos de responder por sus decisiones políticas cuando les es pedido por los ciudadanos, electores u otros cuerpos constitucionales.

Morlino la define a partir de tres características principales: la información, la justificación y el castigo/recompensa. El primer elemento, la información sobre el acto político o serie de actos de un político u órgano político (el gobierno, el parlamento, etcétera), es indispensable para atribuir responsabilidad.

El segundo, el de la justificación, se refiere a la exposición de las razones por la que los líderes gobernantes toman sus acciones o decisiones según el caso y el tercero, castigo o recompensa, es la consecuencia diseñada por el elector o cualquier otra persona o cuerpo que realice una evaluación de la información, las justificaciones y otros aspectos e intereses detrás del acto político.

Para lo cual, estos tres elementos requieren de la existencia de una dimensión pública caracterizada por el pluralismo, la independencia y la participación real de una gama de actores individuales y colectivos.

Asimismo, la rendición de cuentas puede ser vertical u horizontal. La primera es la que los electores pueden demandar a sus gobernantes electos, exigir al gobernante que aclare a la luz pública sobre ciertos actos por él ordenados. Que por su parte, Sartori define como la representación por mandato imperativo, según Morlino este primer tipo de rendición de cuentas tiene una naturaleza periódica y depende de las diversas fechas electorales a nivel nacional y local.

La segunda, la rendición de cuentas horizontal es la responsabilidad que los gobernantes tienen de responder a otras instituciones o actores colectivos que poseen la habilidad y el poder de controlar la conducta de los gobernantes. Es relativamente continua y está sustancialmente formalizada por la ley. En la práctica, se manifiesta usualmente en el monitoreo ejercido por la oposición en el legislativo, por las diversas valoraciones y decisiones emitidas por la corte, si se encuentra activa, y por las cortes constitucionales, las agencias auditoras, los bancos centrales y otros cuerpos con propósitos presentes en las democracias. Lo que por su parte, José Antonio Crespo ha llamado el “sistema de vigilancia mutua” (Crespo: 2005:78)

Por otro lado, calidad en Términos de Contenido: una democracia de calidad es aquella en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de libertad e igualdad, éstos son los dos principales ideales democráticos, y es innegable que son centrales para una definición normativa de la calidad democrática, así mismo, Morlino menciona como los derechos esenciales a los derechos políticos, los cuales incluyen el derecho al voto, el derecho a que los líderes políticos puedan competir por el apoyo electoral y el derecho a ser electo para un cargo público.

Igualmente, los derechos civiles esenciales incluyen la libertad personal, el derecho a una defensa legal, el derecho a la privacidad, la libertad de elegir el lugar de residencia, la libertad de movimiento, el derecho de emigrar, la libertad y el secreto de correspondencia, la libertad de pensamiento y expresión, el derecho a la información y una prensa libre, y la libertad de asamblea, asociación y organización, incluyendo organizaciones políticas sin vínculo alguno con los sindicatos.

La igualdad y la solidaridad se han alcanzado en la realidad mediante la implementación de derechos sociales. En una democracia, ellos incluyen el derecho a la salud o al bienestar físico y mental, el derecho a la asistencia y la seguridad social, el derecho al trabajo, el derecho a la dignidad humana, el derecho a huelga, el derecho al estudio y la educación, así como el derecho a entornos saludables, concretamente, a la protección del ambiente, y el derecho a vivienda.

Por último, calidad en Términos de Resultados: al tratarse de un régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a los ciudadanos esto puede observarse cuando las instituciones tienen el completo apoyo de la sociedad civil, pueden alcanzar los valores del régimen democrático. Morlino plantea que tal vez el método más efectivo para medir la dimensión de la reciprocidad es verificar la legitimidad del gobierno; a partir de la percepción de los ciudadanos.

Conclusiones

En resumen, como se mostró en párrafos anteriores los trabajos de los autores e instituciones que se han encargado sobre la calidad de la democracia presentan listas de atributos y condiciones que la definen, y casi todos asocian la calidad de la democracia con el tema de los derechos y cómo estos derechos funcionan en la sociedad y en instituciones claves (electorales, judiciales y administrativas).

De igual forma, se evidenciaron algunas condiciones mínimas como: ciudadanía inclusiva, acceso abierto y en términos claros y relativamente iguales a la actividad política para individuos y organizaciones, libertad de información y organización, y mecanismos formales e informales para asegurar la rendición de cuentas y responsabilidad de los gobernantes (*accountability*).

Por tales razones, en la delimitación del marco teórico del presente trabajo primeramente se establece el concepto de calidad, a partir del conjunto de propiedades que propone Morlino, que permitan juzgar su valor, con la finalidad de medir su calidad bajo el principio de evaluación.

Así también, para definir las características propias de la democracia se retoma a la poliarquía de Robert Dahl “1. Funcionarios públicos electos 2.elecciones periódicas y limpias 3 derecho a todos los adultos a votar 4. Derecho a postularse en los cargos públicos electos 5.derecho a la libre expresión libre de represión 6 acceso a fuentes alternativas de información 7 libertad de asociación” (Dahl: 1971:68)

Por lo tanto, para medir la calidad de la democracia podemos retomar a Dahl dado que, si bien ya observamos en los distintos autores una multiplicidad de indicadores, en el presente trabajo partiremos del concepto de democracia de dicho autor.

Por consiguiente, al respecto de calidad de la democracia se establecen los indicadores a partir de dos consideraciones: la primera es elegir indicadores que por si mismos, sean características propias de la democracia, como las enumeradas por Robert Dahl, la segunda consideración de selección es, partir de los indicadores más recurrentes o coincidentes propuestos por los autores descritos y particularmente los de Morlino por su relevancia y aportaciones en el tema como ya se planteó en párrafos anteriores.

En consecuencia, para Michael Grace el “Estado de derecho es un elemento fundamental para medir la calidad de la democracia e implica la protección de derechos, el control de la corrupción y la igualdad como derechos y la rendición de cuentas, la responsividad y la participación como representación”. (Grace: 2005:39)

Para Morlino el Estado de Derecho constituye un elemento esencial como ya se describió antes a partir de la igual aplicación de la ley a todos, incluyendo a las autoridades, nunca el crimen sobre la ley, una policía efectiva y respetuosa de los derechos individuales y las libertadas garantizadas por la ley; el acceso igual y sin complicaciones de los ciudadanos al sistema de justicia; rápida resolución de investigaciones criminales y de demandas civiles y administrativas; Independencia de los tribunales de justicia de cualquier influencia política; habilidad de las cortes para mantener firmes sus decisiones; supremacía de la Constitución, interpretada y defendida por una Corte Constitucional. (Morlino: 2005:38)

Paralelamente, el Banco Mundial considera como uno de sus elementos principales al Estado de derecho como pieza fundamental para las mediciones democráticas, puesto que, en el Estado de Derecho se incluyen diversos indicadores los cuales miden la extensión de cuáles agentes confía y cuales se atienen a las reglas de la sociedad. Estos incluyen “percepciones de la incidencia del crimen, la efectividad y predicción de la justicia y la

capacidad de hacer cumplir los contratos. Juntos, estos indicadores miden el éxito de una sociedad en desarrollo en cuanto a la observancia de las reglas, bases para las interacciones económicas y sociales, y sumamente trascendente para ésta institución, la certeza de que los derechos de propiedad son protegidos.” (Kaufmann: 2007: 45)

Por su parte, Guillermo O’Donnell quien es uno de los principales animadores del debate contemporáneo sobre la calidad de la democracia. En síntesis, su posición al respecto puede resumirse en el siguiente planteamiento: “Para que un Estado sea un Estado democrático de derecho, tiene que cumplir con tres condiciones: 1) sostener las libertades políticas y las garantías de la poliarquía; 2) sostener los derechos civiles de toda la población y 3) establecer redes de responsabilidad para que todos los agentes, privados y públicos — incluidos los más altos funcionarios—, sean sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos respecto a la legalidad de sus actos.” (O’Donnell: 2005:94)

El segundo indicador de mayor importancia que se establece a partir de la revisión de los autores es: la rendición de cuentas, para la cual, Michel Grace hace referencia a la protección de derechos, el Estado de derecho, el control de la corrupción y la igualdad como *derechos* y la rendición de cuentas, la responsividad y la participación como representación. (Grace:2005: 45)

En suma, la calidad de la democracia es un concepto controvertido y contemporáneo puesto que hoy día sirve de instrumento de medición de las democracias teniendo como base los estudios de política comparada y los preceptos de la democracia política moderna.

Por lo tanto, dado que son muchos los indicadores y las instituciones que se encargan de medir la calidad de las democracias en todo el mundo, en éste trabajo se desarrollan los dos principales indicadores de la calidad de la democracia que son el Estado de derecho y la rendición de cuentas por las razones justificadas en los primeros párrafos.

Por último, si bien existen posturas que aseveran medir la calidad de la democracia en México, es más que absurdo, dado que parten del supuesto de que en México no hay

democracia, en el presente trabajo se parte de una definición mínima de democracia no ideal ni normativa, ni desde la mirada de la filosofía política; entendida como definición mínima aquella que tiene un mínimo de intenciones ideales y un máximo de extensiones o referentes empíricos.

CAPÍTULO II.

El Estado de derecho como indicador de la calidad de la democracia en México

El Estado de derecho es quizá, la principal característica de la democracia y por tanto uno de los indicadores fundamentales para medir su calidad, como todos las concepciones políticas se puede analizar desde distintos ámbitos, aquí se presentan a los autores y las posturas que están más íntimamente vinculadas al término de calidad de la democracia y Estado de derecho con distintos planteamientos como el de O'Donnell:

“Para que un Estado, sea un Estado democrático de derecho, tiene que cumplir con tres condiciones: 1) sostener las libertades políticas y las garantías de la poliarquía; 2) sostener los derechos civiles de toda la población y 3) establecer redes de responsabilidad para que todos los agentes, privados y públicos —incluidos los más altos funcionarios— sean sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos respecto a la legalidad de sus actos” (O'Donnell: 2005: 42)

De lo anterior, la primera condición: 1) sostener las libertades políticas y las garantías de la poliarquía, las cuales se encuentran directamente en la democracia política, es decir, tiene que ver con la protección de los derechos relacionados a la democracia, sus actores y sus reglas.

La segunda condición, al respecto de sostener los derechos civiles de toda la población, hace referencia a un ámbito más amplio sobre la protección de la ciudadanía incluyendo las garantías individuales, culturales, laborales etc. Es un ámbito que está más ligado a la gobernabilidad, a la procuración de justicia y la impartición de la misma en toda la nación, para desarrollar este ámbito se requieren de múltiples estudios pues su campo es tan amplio debido a que, no solamente son las garantías individuales, sino todos los derechos

contemplados en la Carta Magna.

La tercera condición, está directamente relacionada con lo que algunos autores han descrito como la responsabilidad, que implica establecer redes de responsabilidad para que todos los agentes, privados y públicos —incluidos los más altos funcionarios— sean sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos respecto a la legalidad de sus actos.

Con respecto a dicha responsabilidad, desde la alternancia política y en el actual proceso de transición - consolidación se han creado instituciones como: los tribunales electorales, los organismos de fiscalía como la (FEPADE) Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, entre otras instituciones que tienen como finalidad hacer responsables y sujetar a controles sobre sus actos a algunos funcionarios de nivel medio bajo.

Sin embargo, aún quedan muchas fronteras por atravesar, una de ellas es la de hacer responsables al ejecutivo, a los diputados, a los senadores, y gobernadores entre otros, en los distintos niveles de gobierno puesto que existe un gran vacío en la impartición de justicia y sobre todo la desigual impartición de justicia como lo muestran los casos de ex gobernador Ulises Ruiz y Jacinta Francisca que son un ejemplo de los lados extremadamente opuestos de la impartición de justicia.

La impartición de justicia y el Estado de derecho: dos casos polarizados.

Al respecto, se utilizan para el presente capítulo los casos del ex gobernador de Oaxaca Ulises Ruiz y Jacinta Francisca porque cada uno representa de forma clara a por lo menos dos sectores de la sociedad, por parte de Jacinta, quien representa al sector más amplio de la sociedad el de los pobres y los marginados y en el lado opuesto al ex gobernador Ulises Ruiz como parte del sector más reducido, el de la élite política.

Si bien aquí se toman dos muestras de la sociedad, lo cierto es que casos como el del ex gobernador Ulises y el de Francisca son la constante en nuestra sociedad, justo por eso, se

toman como variables en el presente análisis.

Por tanto, al ex gobernador Ulises Ruiz a quien dentro de su periodo se le acusó y comprobó de violación a las garantías individuales, asesinato, nepotismo, corrupción, violación a la libertad de expresión, privación ilegal de la libertad entre otros, continua gozando de las prebendas y del abuso de autoridad, con tinte de cacique.

Y, pese a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró al entonces gobernador de Oaxaca, Ulises Ruiz, responsable de la violación grave de una serie de garantías individuales que se registraron en el conflicto magisterial, político y social que se vivió en la capital de su entidad, de mayo de 2006 a enero de 2007.

De lo anterior, después de dos días de sesiones, en los que cada ministro fijó su postura sobre la investigación solicitada en 2006 por la Cámara de Diputados, el pleno resolvió con velocidad una investigación que duró año y medio y fue sintetizada en un proyecto de 923 cuartillas.

Por su parte, los ministros sólo coincidieron en señalar que hubo violación generalizada de garantías, en consecuencia, la votación mayoritaria sólo responsabilizó a mandos policiacos estatales: al director general de Seguridad Pública, José Manuel Vera Salinas; al director de la Policía Ministerial, teniente de navío José Moreno Rivas, y al director de la Policía Auxiliar, Joaquín Darío Berges. Y a Ulises Ruiz únicamente se le aplicaron sanciones administrativas correspondientes, pese haber sido el que autorizó las múltiples violaciones a las garantías individuales.

Por lo tanto, el caso del ex gobernador Ulises pone de manifiesto una primera situación, la cual permite medir un indicador de nuestra democracia con respecto al Estado de derecho, muestra con claridad que es de baja calidad, puesto que no se cumplen con las tres condiciones o indicadores básicos y fundamentales del Estado de derecho que establecen: 1) sostener las libertades políticas y las garantías de la poliarquía; 2) sostener los derechos civiles de toda la población y 3) establecer redes de responsabilidad para que todos los

agentes, privados y públicos —incluidos los más altos funcionarios— sean sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos respecto a la legalidad de sus actos.

En el lado opuesto, el caso de Jacinta Francisco Marcial, mujer indígena otomí, acusada y sentenciada por haber secuestrado a seis agentes de la AFI. (Agencia Federal de Investigaciones) negándole el acceso a un traductor, el 19 de diciembre del 2008 fue sentenciada en la ciudad de Querétaro, fue remitida al reclusorio de San José el Alto, aun cuando no se encontraron las pruebas la mantuvieron aproximadamente cuatro años.

Injusticia, abuso de poder y discriminación son las palabras que describen un acontecimiento como el de Jacinta, la pregunta más risible que se puede realizar al respecto es ¿quién puede creer que una señora pueda secuestrar a seis agentes especializados, preparados y sobre todo armados?

Sin embargo, el caso de Jacinta Francisca es solamente uno de los muchos casos de injusticia que existen en el país. Pareciera ser que el sistema de justicia deja caer su poder únicamente en los grupos marginados, por tanto, Jacinta representa por lo menos a tres grupos históricamente marginados: al de las mujeres, al de los pobres y al de los indígenas.

Tanto el caso del ex gobernador Ulises Ruiz, como el caso de Francisca son utilizados como variables para medir la calidad de la democracia con respecto al Estado de derecho, dado que muestran de manera muy clara la desigualdad en la aplicación de la ley.

Igualmente, ambos casos ponen en evidencia que el diseño institucional del marco jurídico por un lado, puede perjudicar a unos (los pobres) y por otro lado puede privilegiar a las cúpulas del poder y del dinero, estos dos casos emblemáticos nos muestran las deficiencias y aún más, las reformas que se le tienen que hacer al sistema de impartición de justicia en México para garantizar el Estado de derecho.

Morlino y el Estado de derecho

Morlino con respecto al Estado de derecho en términos de procedimiento, describe a partir del principio de la supremacía de la ley y partir de leyes de dominio público, universales, estables y precisas no retroactivas, con igualdad de aplicación entre los ciudadanos y a las autoridades características fundamentales para cualquier orden civil y un requerimiento básico para la consolidación democrática, para lo cual propone las variables de observación que aquí se refieren:

“la igualdad de aplicación a todos, supremacía del Estado encima de cualquier grupo criminal, la transparencia como elemento anticorrupción en lo administrativo y lo judicial, burocracia local, civil y competente y efectiva, la existencia de una policía que respete los derechos individuales y las libertadas garantizadas por la ley, el acceso igual y sin complicaciones de los ciudadanos al sistema de justicia, una rápida resolución de investigaciones criminales y de demandas civiles y administrativas, independencia de los tribunales de justicia de cualquier influencia política”(Morlino:2005:34)

Los elementos anteriores pertenecen a lo que algunos autores llaman la definición mínima de Estado de derecho y democracia, ésta definición mínima está directamente vinculada a lo empírico, contrariamente, una definición amplia se encuentra más orientada hacia la teoría e incluso a la filosofía política, que cuenta con muy pocos o nulos referentes empíricos, por otro lado, los elementos o indicadores que a continuación se presentan planteados por Morlino son precisos para poder medir el nivel o la calidad del Estado de derecho en el que se encuentra una nación.

El primer indicador refiere a: *La igualdad de aplicación de la ley a todos* la cual reduciría el abismo de aplicación de justicia que hay entre un determinado sector y otro, justo para disminuir la distancia que hay entre la aplicación de un sector y otro como se observó en los casos anteriormente expuestos. Por su parte, O'Donnell también pone énfasis en elemento de la igualdad en la impartición de justicia y lo expresa de la siguiente forma:

“los derechos y obligaciones previstos son universalistas, en el sentido de que rigen para cualquier individuo sin que interfiera su posición social, con el único requisito de que aquél haya alcanzado la mayoría legal de edad y no se encuentre bajo supuestos, clara y previamente definidos, que lo inhabiliten. Estos derechos dan sustento al reclamo de trato igualitario en las situaciones legalmente definidas que subyacen o pueden resultar de la clase de actos recién ejemplificados. “Igualdad (de

todos) ante la ley” es la expectativa tendencialmente inscrita en este tipo -formal pero nada intrascendente- de igualdad.”(O’ Donell: 2005:42)

En consecuencia, podemos observar una clara coincidencia entre Morlino y O’Donell al respecto de la igualdad en la impartición de justicia como uno de los elementos centrales con respecto al Estado de derecho.

Sin embargo, como ya se mostró en los casos anteriores, México aún mantiene alta ineficiencia para poder garantizar el acceso igual al sistema de justicia, para lo cual basta con revisar las recomendaciones⁵ de la CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) y se encontrará que casos como el de Jacinta de indebida impartición de justicia hay miles.

Asimismo, basta estar atentos a los noticieros y a los diarios para darnos cuenta de los multimillonarios fraudes, abuso de poder, entre otros actos delictivos que se cometen en la administración pública en distintos niveles de gobierno, mismos que aun cuando son dados a conocer públicamente no se observa la impartición de justicia haciendo responsables a los funcionarios de sus acciones.

El segundo elemento planteado por Morlino es: *la supremacía del Estado encima de cualquier grupo criminal*, con lo cual se evitaría que los grupos dominen en algunas regiones del país. Éste indicador es de gran importancia debido a la coyuntura en la que se encuentra el país al respecto de la delincuencia organizada y el narcotráfico.

Si bien el ejecutivo les ha “declarado la guerra” lo cierto es que en la vida pública y en la agenda mediática nacional dicha guerra ha desatado por lo menos dos grandes posturas, por

⁵ Las recomendaciones son los instrumentos –especie de fallos *sui generis*– por medio de los cuales la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expresa su convicción de que se ha producido una violación, sugiere las medidas necesarias para subsanarla y, en su caso, solicita que se realice una investigación y que se apliquen sanciones a los servidores públicos que han incurrido en las conductas violatorias de Derechos Humanos. Por tanto, desde que un hecho ha sido calificado como presuntamente violatorio de derechos humanos, y si hay elementos suficientes para considerar que puede haber responsabilidad administrativa o penal, la CNDH debe formular de inmediato la queja o la denuncia de hechos ante las autoridades competentes.

un lado los que están a favor de dicha guerra; puesto que no se puede permitir que la delincuencia organizada “haga su ley” en la sociedad y llenen las calles de miedo y de droga. Por otro lado, los que están en contra expresan que dicha guerra solamente ha derivado en más violencia e inseguridad y los grupos continúan haciendo su ley en las calles.

Más allá de las opiniones en la agenda pública, lo cierto es que es obligación central del Estado vigilar por la seguridad de la nación y los ciudadanos, o dicho en palabras de Morlino que ningún grupo delictivo debe estar por encima de la ley.

Por otro lado, con respecto al ámbito de *la transparencia como elemento anticorrupción en lo administrativo y lo judicial* como se desarrolla de manera más amplia en siguiente capítulo de la rendición de cuentas, se han creado unidades de supervisión y fiscalización, así como el IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información), la ley de acceso a la información entre otras, lo cierto es que aún quedan muchas prácticas de opacidad y de corrupción incluso en la impartición de justicia

Otro elemento, es el que plantea una *Burocracia local, civil y competente y efectiva* con lo cual se daría solución al enorme problema de la corrupción, la ineficiencia administrativa y operativa que se encuentra anclada en la administración pública mexicana, para lo cual, un elemento fundamental que ayuda disminuir la incompetencia y la ineficiencia administrativa es continuar y enfatizar el servicio profesional de carrera, por medio de la selección y reclutamiento de los funcionarios a través de un proceso de elección por capacidades y no por prebendas políticas, familiares o compadrazgos.

El siguiente indicador es: *La existencia de una policía, que respete los derechos individuales y las libertades garantizadas por la ley;* justo el caso de Jacinta, como el muchísimos más que han sufrido abuso de poder por parte de los cuerpos policíacos, muestran la inexistencia de un cuerpo policíaco que respete los derechos y las libertades, más bien, el abuso parece ser la constante en su actuación, en consecuencia, existe un

abismo muy profundo entre el respeto a los derechos individuales y el abuso excesivo de poder, esto se puede documentar en las muchas recomendaciones emitidas por la CNDH.

Uno más de los indicadores que pertenecen al Estado de derecho es: *El acceso igual y sin complicaciones de los ciudadanos al sistema de justicia* retomando nuevamente el caso de Jacinta porque, como ya se mencionó dichos casos nos permiten ver el tipo de sistema de justicia mexicano, en este ámbito del acceso igual a la justicia, a Jacinta no se le proporcionó un debido proceso legal, puesto que, pudo más la acusación escrita por parte de los agentes federales de investigación, que las declaraciones y los testigos de Jacinta.

Además, le fue negado un traductor o en su defecto, un juez que hablara el dialecto otomí, por otro lado, Ulises Ruíz a quien se le comprobó existiendo evidencias como: videos, reportajes, testimonios, entre otros que daban cuenta de las violaciones y delitos que cometió se le sancionó administrativamente y ni si quiera se le destituyó del cargo público, entre otras cosas, por el fuero del que gozan los representantes políticos y por el peso político que representa.

En consecuencia, este indicador nos permite deducir o ver dos situaciones muy importantes una que en México pesa más lo político que lo jurídico, la otra es que el fuero de los representantes políticos funciona más como un elemento de injusticia, puesto que los protege jurídicamente de los abusos y violaciones a la ley que cometen continuamente, además los casos de desafuero han operado más como estrategia política (el caso de Andrés Manuel López Obrador) que como un instrumento de justicia para que los representantes sean sancionados por sus actos, por consiguiente, estas dos situaciones señalan una baja calidad respecto al Estado de derecho.

Uno más de los indicadores señala: *Una rápida resolución de investigaciones criminales y de demandas civiles y administrativas*, la mencionada Jacinta pasó más de tres años de su vida presa mientras se intentó demostrar su inocencia, pero insisto, Jacinta es solo un caso; los reclusorios están llenos de personas que llevan años esperando una solución a su problema legal y la ley no cuenta con ningún recurso jurídico para subsanar el daño

ocasionado a las personas que permanecieron durante años mientras se demostraba su inocencia más que un “usted disculpe.”

En conclusión una de las propuestas más coherentes al respecto del Estado de derecho y la democracia es la que plantea O’Donell:

“El Estado de derecho es un puntal de toda democracia de buena calidad. Pero para alcanzar ese atributo la democracia necesita algo más que el Estado derecho, en el sentido histórico restringido que explicaré más adelante. Requiere de un Estado de derecho genuinamente *democrático*, que asegure los derechos políticos, las libertades civiles y los mecanismos de *accountability* que por su lado preservan la igualdad política de todos los ciudadanos y fijan límites a los abusos del poder estatal y privado. En este sentido, el Estado de derecho opera en estrecho vínculo con otras dimensiones de la calidad de la democracia. En ausencia de un vigoroso Estado de derecho, apoyado por un poder judicial independiente, la libertad, igualdad y dignidad de ciudadanos y ciudadanas están bajo permanente amenaza. Además, sólo cuando este tipo de Estado afirma y promueve las dimensiones de derechos, igualdad y *accountability*, son los gobiernos habitualmente sensibles los intereses y demandas de la mayoría de la ciudadanía.”(O’Donell: 2005:49)

De lo anterior, si bien Morlino y O’ Donell desarrollan de manera amplia los elementos del Estado de derecho sin particularizar en un país o Estado, para el caso mexicano especialmente para algunos autores como José Woldemberg y Mauricio Merino, entre otros, el Estado de derecho en la democracia está vinculado a una serie de reformas electorales que han permitido la liberalización política y que han sido el motor y centro de la transición hacia la democracia y que a partir de estas reformas, se corregirán los defectos de la democracia hasta alcanzar su consolidación.

Para estos autores la consolidación de la democracia es un proceso continuo con avances y retrocesos, como también lo señala Rosa María Mirón: “la transición política mexicana se ha ido construyendo paulatinamente a través de una larga sucesión de reformas legales. Desde 1977, y de manera más intensa a partir de 1990, las reformas han adquirido un ritmo sostenido y acumulativo: cada reforma a la Constitución y a las leyes secundarias, ha incorporado elementos que las anteriores dejaron pendientes, y que adecuan el marco normativo a la cambiante realidad nacional.” (Mirón: 2007:76)

Del mismo modo, tanto la postura de Morlino y O'Donnell como la de los autores mexicanos resultan fundamentales para estudiar el caso mexicano pues los primeros desarrollan una serie de indicadores muy completos, debido a que tienen un alcance general y los segundos ponen particular énfasis en el ámbito de las reformas electorales nacionales.

Ambas posturas son fundamentales, puesto que, si bien en los párrafos anteriores ya se mencionaron los indicadores propuestos por Morlino para definir el marco teórico del Estado de derecho y la democracia, en los párrafos siguientes se analiza al Estado de derecho al respecto de las últimas reformas electorales, la acción de los actores políticos y el apego al Estado de derecho en la democracia.

Por principio, las leyes electorales constituyen las reglas del juego democrático, por tanto, es necesario en un primer momento, mencionar lo ocurrido en las últimas elecciones del 2009 para que, a partir de su análisis plantear ciertas modificaciones de reforma al COFIPE.

Así, el proceso de reformas electorales ha sido un transcurso largo y lento, sin embargo hoy se debe reconocer la necesidad de mirar a cada uno de los actores, así como sus estrategias de acción y a partir de esto modificar las reglas, adecuarlas, para prevenir que los huecos jurídicos continúen permitiendo un margen de discrecionalidad muy grande a los actores políticos.

¿Qué son los derechos políticos? Los derechos políticos se definen como aquellos derechos que tienen los ciudadanos de participar en la integración y ejercicio de los poderes públicos y en general, en las decisiones de su comunidad. Entre los principales derechos políticos se encuentran: “el derecho a votar y a ser electo, acceder a todos los cargos públicos, dirigir peticiones a los poderes públicos, reunirse y asociarse, formar un partido político, entre otros. Los anteriores son considerados en la poliarquía de Dahl.” (Dahl: 1971:39)

Violaciones a la ley electoral en el proceso 2009

Para empezar, analizar las múltiples violaciones a la ley electoral en el proceso del 2009 permite evaluar otro indicador de la democracia en términos de Estado de derecho. Por lo

consiguiente, tales violaciones a la ley nos dejarán ver con claridad qué se requiere reformar y por dónde están los huecos jurídicos que dan pie a la actuación ilícita, así mismo, analizar tales acontecimientos relativamente recientes nos permite valorar la calidad de la democracia a partir de la realidad.

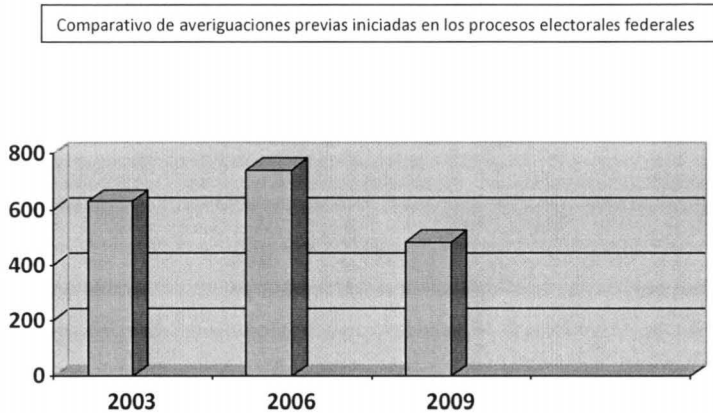
Partiendo de que, como se mencionó en párrafos anteriores la ley no es constructo terminado, sino una construcción permanente, justo por eso se cuenta con un Congreso de la Unión donde se dialoga y se generan los acuerdos sustentados en las experiencias positivas cursadas al paso de las décadas en sus aciertos y también en las insuficiencias, en consecuencia, reformar no se trata empezar de nuevo; sino consolidar lo que, bajo la experiencia, probó eficacia democrática y buenos resultados; corregir lo que no funcionó y sobre todo, construir soluciones que acorten el camino hacia la consolidación de la democracia.

Las violaciones a la ley electoral se encuentran delimitadas por el COFIPE y por la FEPADE a continuación se muestra lo que está considerado como violación electoral a partir de artículos claramente determinados que constituyen el marco jurídico legal, o dicho en otros términos, las reglas del juego contenidas en el Código Penal Federal Título vigésimo cuarto, Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos, Capítulo único.

Ahora bien, el 5 de julio del 2009 se realizaron elecciones para elegir 500 diputados federales, de los cuales 300 son electos por cada uno de los distritos electorales uninominales en que se divide el país, 200 a través del sistema de representación proporcional por cada una de las cinco circunscripciones electorales en que se integran los estados de la federación. Además se realizaron elecciones locales en 13 entidades federativas.

En este contexto electoral, acontecieron una serie de incidencias electorales las cuales fueron procesadas por la Fiscalía Especializada en la cual elaboraron un informe sobre la

incidencia delictiva que se muestra a continuación.⁶



A partir del gráfico anterior podemos observar una alza o incremento de delitos electorales entre 2003 y 2006 y posteriormente reducción de incidencia delictiva registrada entre el 2006 y el 2009 en el proceso electoral del 2006 se registraron 741 delitos y en el 2009, 482 delitos teniendo una diferencia de 259 delitos menos registrados. Si bien es cierto que por un lado las instituciones como el IFE, el TESJF y la FEPADE realizan una tarea importante en los procesos electorales para evaluar, verificar y llevar a cabo los procesos electorales, por otro lado, lo cierto es que existe una realidad innegable de miles de delitos que no son registrados, porque no fueron denunciados o porque fueron realizados entre los partidos y los funcionarios de tal forma que ocurren en lo “oscuro”.

Asimismo, se menciona en el informe de la FEPADE que los principales delitos de las

⁶ Las gráficas y la información que aquí se expone parten del informe anual de actividades de la FEPADE, 2010

averiguaciones previas iniciadas relativas a los procesos electorales, son los establecidos en los artículos 407 frac. II, III y IV y 403, fracciones VI y X del código penal Federal.

De tal manera que, en los procesos 2003, 2006 y 2009 el tipo penal más investigado con relación a los procesos electorales fue el *destino de manera ilegal de bienes que servidores públicos tengan a su disposición en virtud de su cargo, para apoyar a un candidato o partido* lo cual no es de poca relevancia, pues de entrada lo que se muestra es la malversación de recursos por parte de funcionarios, la inequidad en la competencia electoral, así como la violación a las leyes del COFIPE.

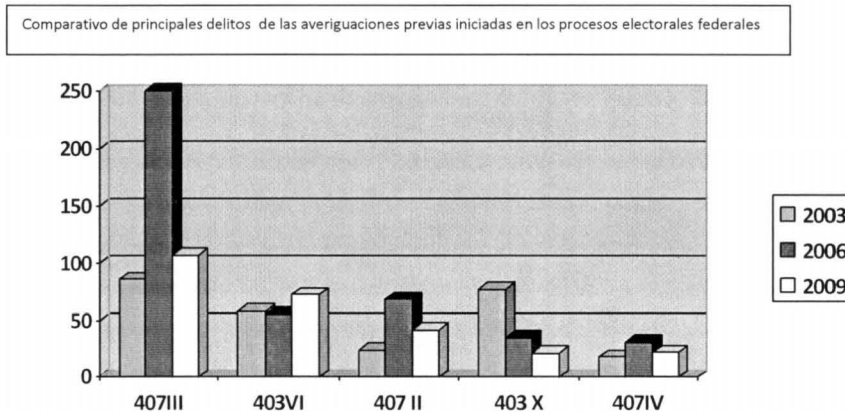
Pero, sobre todo es una muestra de cómo se ganan las elecciones en este país, a partir de los favores y los recursos que otros funcionarios puedan aportar a las campañas políticas de los candidatos y no de los montos otorgados y establecidos por el IFE, lo cual, constituye un cáncer letal a la democracia y una vez más nos permite sopesar que la calidad del Estado de derecho en la democracia mexicana es aun baja.

De lo anterior, tenemos que la primera tarea de reforma es sancionar rígidamente a los funcionarios que desvían los recursos que inicialmente son destinados en el presupuesto al bienestar social, como apoyo en campañas político electorales. Puesto que, de continuar con prácticas como la señalada, la equidad en las elecciones no estará garantizada.

En consecuencia, no se debe permitir que estas prácticas continúen siendo vistas como parte de los usos y costumbres de nuestro sistema político, es preciso castigar rígidamente estas acciones lacerantes a la democracia.

El grafico que a continuación se observa es de suma importancia, puesto que, muestra los

cinco actos delictivos electorales con mayor incidencia, lo cual nos permitirá analizar y verificar las fallas institucionales del sistema electoral tanto en su diseño como en la implementación. Asimismo, nos permite ver la comparaciones entre los últimos tres procesos electorales de 2003, 2006 y 2009.



Fuente: FEPADE, Principales delitos cometidos en procesos electorales federales.

407III que un servidor público destine de manera ilegal los bienes que tenga a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político o de un candidato.

403VI que se soliciten votos por paga u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral.

407 II que un servidor público condiciones la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato.

403 X que se apoderen o alteren materiales electorales.

407 IV que un servidor público proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos usando del tiempo correspondiente.

Para empezar, cabe mencionar que de las indagatorias relativas a los procesos electorales las denuncias provienen de particulares en su mayoría y en segundo lugar de funcionarios electorales, lo cual, si bien nos indica un avance en la cultura de la denuncia y el interés de la ciudadanía por defender el voto, también, lo cierto es que existen muchos actos ilícitos, quizá la mayoría, que no son denunciados y por lo tanto es de suma importancia fomentar la cultura de la denuncia en la ciudadanía hasta que se instaure como una práctica cotidiana.

De acuerdo con la tabla anterior se observa que la elección del 2006 presentó mayor incidencia en lo que respecta a la violación al Art. 407 III el cual estipula *que un servidor público destine de manera ilegal los bienes que tienen a su disposición en virtud de su cargo en apoyo de un partido político o candidato* al respecto se presentaron 250 denuncias. En consecuencia, en el proceso electoral del 2003 se registró un 34.4 % con 86 denuncias, en comparación con un 42.8% en el 2009 y comparado con las 250 denuncias en el 2006 que representarían un 100% más del doble que en el 2003 y en 2009, éstas cifras, dejan ver claras diferencias en los procesos electorales, la primera es un incremento sustancial entre 2003 y 2006 (una duplicación) y una disminución drástica (de la mitad) entre 2006 y 2009.

Por lo tanto, el proceso electoral de 2006 se colocó en lo más alto de los porcentajes de incidencia delictiva, esto no es de extrañar en un proceso electoral donde lo que prevaleció fue la incertidumbre, en un contexto de guerra mediática en la lucha por ganar la elección presidencial, además, de los múltiples intereses puestos en tal elección donde jugaron poderes como el de Vicente Fox, Elba Esther, Televisa y TV azteca que hicieron uso de recursos públicos y privados para favorecer a un candidato.

Como segundo lugar de delitos cometidos están los relativos al Art. 403 VI con respecto a la *solicitud de votos por paga u otra recompensa*, es un acto que también pareciera ser que ya se volvió parte del ritualismo político con el que actúan los políticos en campaña y en la jornada electoral, es conocido el pago directo a los ciudadanos en efectivo, la entrega de despensas, ropa, entre una multiplicidad de recursos con los que se compra el voto y ante la situación de crisis ¿quién se niega a recibir una despensa, dinero y otros?

Al respecto, lo que se observa en la tabla es una marcada diferencia entre el número de denuncias que se realizaron con respecto al art. 407 III que refiere al desvío de recursos públicos en apoyo a un candidato o partido político y el art. 403 VI que se soliciten votos por paga o recompensa, de este artículo fue en el 2009 donde más denuncias registraron (72) lo cual representa el 28.8% en comparación con las 250 registradas en el 2006 respecto al desvío de recursos a favor de un candidato, de igual forma, los tres artículos más que se

analizan se encuentran por menos que la mitad en relación al mencionado.

Asimismo, en este delito podemos observar una diferencia mínima entre el 2003 con 58 denuncias (23.2%) y 2006 (22.0%) 55 denuncias y para el 2009 se observa un incremento significativo en el cual se registraron 72 denuncias 17 (5.5%) más que en los procesos anteriores, lo cual representa el (28.8%), por lo tanto, podemos observar primero, que los fenómenos políticos no son cíclicos y segundo que no existe una tendencia que nos pueda indicar que un determinado suceso vaya disminuyendo o aumentando gradualmente.

De igual manera, el desvío de recursos como la compra de votos es un hecho frecuente y sin duda nocivo para la democracia, puesto que, aparte de mostrar uno de los lados más corruptos, también nos muestra que en la campaña y la jornada electoral es el único momento en que los candidatos establecen una relación directa y clientelar con los ciudadanos, puesto que, requieren de su voto para acceder algún puesto y echan mano de todos los recursos que tienen y que les brindan otros funcionarios para comprar el voto ciudadano, por tanto, la limpieza en las elecciones que se plantea en la poliarquía de Dahl queda reducida a un buen número de votos comprados con dinero público en las elecciones.

Contrariamente, pese a la creación de la Comisión Especial Encargada de Vigilar que no se desvíen los recursos federales autorizados para el combate a la pobreza, aprobada por 225 votos a favor y 208 en contra el 9 de diciembre de 1999, la Comisión Especial tuvo por objetivo vigilar, para impedir, el probable desvío de recursos federales a favor de cualquier partido político o candidato y estuvo integrada por 30 diputados: 14 del PRI, siete del PRD, siete del PAN, uno del PT y uno del PVEM. Entre sus facultades figuraron:

Supervisar que los recursos federales se apliquen con estricto apego a la Ley, coordinarse con las instancias competentes para la consecución de sus fines, presentar denuncias ante las autoridades correspondientes para el fíncamiento de responsabilidades en contra de servidores públicos que incurran en el desvío de recursos, recibir quejas y denuncias y turnarlas para su trámite y resolución, orientar y asesorar a las personas que lo soliciten, con el fin de presentar denuncias penales, llevar a cabo campañas de divulgación

permanente durante el proceso electoral, mantener comunicación y relación con todos los actores sociales y políticos e instituciones privadas que así lo deseen, así como con las instituciones públicas y dependencias de las administraciones públicas federales, estatales y municipales como secretarios, delegados, funcionarios y empleados de todas las dependencias pertenecientes a la Administración Pública Federal, congresos locales, gobernadores de los estados, presidentes municipales, síndicos y regidores, que manejen recursos federales.

Por tanto, ésta comisión especial es la una de las muchas soluciones que se pueden realizar en contra del desvío de recursos y la compra del voto, los mecanismos para ponerle fin a tal situación no se tienen necesariamente que inventar, ya hay experiencias pero, el problema radica en la falta de voluntad por parte de los funcionarios y particularmente de los partidos políticos de ponerle fin a esas prácticas delictivas, puesto que éstas les son de gran utilidad para lograr sus fines: los votos.

Asimismo, otra posible solución es crear una policía electoral especializada que se encargue única y exclusivamente de vigilar que no se realice la compra de votos paralelamente a la cultura de la denuncia. Un cuerpo policiaco capacitado por la FEPADE para vigilar las campañas electorales y la jornada electoral, con atribuciones para actuar directamente en el momento en el que ocurren los hechos, cada candidato debería estar vigilado para no incurrir en actos delictivos y de hacerlo así ser sancionado inmediatamente como lo marca la ley.

Por otro lado, si bien los funcionarios de casilla durante la jornada electoral tienen la obligación de denunciar algún acto delictivo, lo cierto es que éstos por estar centrados en sus actividades pierden de vista ciertas acciones corruptas que se dan alrededor de la jornada, lo que es una realidad es que el sistema político mexicano es el sistema de la desconfianza, por tanto requiere de unidades verdaderamente autónomas que funcionen como entes fiscalizadores y sancionadores, pues confiar en la buena voluntad de los políticos es apostarle a la corrupción, es preciso mostrar rigidez en la vigilancia para garantizar la transparencia y la limpieza en las elecciones que den mayor certidumbre a los

procesos electorales.

En el tercer lugar de delitos cometidos se encuentran los relativos al Art. 407II *que un servidor público condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas a la emisión del sufragio a favor de un partido político o un candidato.*

Lo anterior, constituye no únicamente un daño a la democracia, sino a la sociedad en general puesto que los servidores que antes eligió ahora le venden el voto o se lo condicionan para favorecer a otro candidato de su partido.

Pero, lo realmente grave es que los funcionarios no tienen que condicionar lo que constitucionalmente les corresponde hacer, dicho en otras palabras, ningún servidor público es dueño de los recursos a su cargo, por tanto, no es nadie para condicionar los recursos públicos.

Sin embargo, es conocido que estas prácticas también llamadas clientelares nacieron a la par del PRI, lo cual les permitió un permanecer en el poder durante décadas. Además constituye una muestra clara del abuso de poder con el que actúan los servidores públicos, cada uno utiliza su coto de poder con la finalidad de obtener los votos para mantener su estatus quo, pese a estar explícitamente prohibido prácticas como la de dichos funcionarios en la Ley Orgánica de la Administración Pública, lo cierto es que como lo muestran las gráficas continua siendo una práctica frecuente.

En consecuencia, la ciudadanía debe denunciar dichas prácticas y hacerlas públicas en la medida de lo posible, a sabiendas que el acceso pleno a la libertad de expresión es únicamente para quienes tienen las posibilidades de comprar tiempo en los medios, (sean estos impresos, visuales o auditivos) la ciudadanía debe buscar y crear los espacios para ejercer su libertad de expresión así como para denunciar y evidenciar a los funcionarios públicos que condicionan lo que *per sé* es su obligación: cumplir con los planes y programas estipulados en la LOAP y en el plan nacional de desarrollo con los recursos que se destina en el presupuesto.

En cuarto lugar, con respecto al Art.403 X *que se apoderen o alteren materiales electorales* aparentemente se roban los materiales electorales, pero lo que realmente se están robando son los sufragios emitidos por los ciudadanos, este suceso no solamente nubla y ensucia los procesos electorales sino violenta el propio voto ciudadano.

Si bien en el 2006 se publicaron varias notas en distintos periódicos sobre el robo de boletas electorales y fue incluso uno de los delitos más denunciados en los medios de comunicación, lo cierto es que se registraron pocas denuncias ante la FEPADE el respecto de esta situación, tal acontecimiento como los anteriores hacen más larga la distancia por recorrer hacia la consolidación a la democracia.

Además, las elecciones son el único momento en el que el ciudadano es llamado a expresarse legítima y legalmente, le ultrajan la elección, le despojan la oportunidad de participar en la vida pública, lamentablemente en México solamente se es ciudadano una vez cada tres años o seis, entendido como aquel emite su voto y que goza de derechos políticos, puesto que, fuera del voto son escasos o casi nulos los mecanismos de participación con los que cuenta el ciudadano, en suma sustraen la decisión del elector y se roban la representación.

Se debe subrayar que, prácticas como el robo de boletas electorales se inicia desde el interior de los mismos partidos, es decir, en las elecciones internas para renovación de líder o jefe de partido entre otras, se han registrado y denunciado públicamente el robo de paquetes electorales, la suciedad en el juego de la democracia la ponen los mismos actores centrales. En tanto no se fiscalice y se sancione con rigor a los aspirantes de los partidos desde el interior de los propios continuaran existiendo acciones como el robo de paquetes electorales entre otras.

Por último, el delito tipificado con menor incidencia con menos del 20% con 50 delitos registrados en los tres procesos electorales por la FEPADE está el art. 407 IV *que un servidor público proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus*

candidatos usando del tiempo correspondiente en medios de comunicación, este delito así como los anteriores, lamentablemente son prácticas constantes en los procesos electorales, dado que, los actores políticos encuentran en el sistema y en el diseño institucional más incentivos para violar la ley que para respetarla.

En consecuencia, la injerencia de los partidos y de funcionarios que destinan su tiempo y recursos a favor de candidatos de entrada constituye una intromisión en las elecciones a favor de uno y en detrimento de otro, convirtiendo la contienda electoral en desigual e inequitativa, si bien la equidad, la transparencia y limpieza en las elecciones son elementos claves de la democracia, lo cierto es que los resultados nos muestran que incidencia continúa.

Por lo tanto, de nada sirve tener leyes si quienes las infringen no están sujetos a sanciones y además, poco vale incluir en la ley un esquema de sanciones cuando el transgresor asume que es poco probable que las violaciones vayan a ser investigadas, y a menos que sienta temor de que las prácticas ilícitas vayan a ser efectivamente castigadas, por ende, en tanto los castigos no sean aplicados, no disuadirán a los infractores, en consecuencia, las leyes referentes a la conducta durante las elecciones, principalmente aquellas relacionadas con el financiamiento político continúan siendo violadas.

Por otro lado, lo que ha avanzado en este sentido es la restricción impuesta a los partidos y candidatos en la reforma a la ley electoral de 2007 que restringe la compra y el acceso a los medios de comunicación, que si bien no acaba con el problema, lo cierto es que si lo disminuye, sin embargo, aún quedan retos por enfrentar como se señalan en un estudio comparado realizado por international foundation for electoral systems titulado “Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada” que plantea lo siguiente:

“e) A un nivel mucho menor, puede comentarse que en el caso de las actividades de control se ha llegado a una distribución de recursos no óptima: el 90 por ciento de los funcionarios se dedica a controles de auditoría (de los que han surgido generalmente infracciones formales de limitada significación) mientras que la investigación de quejas y denuncias (que son los que han permitido destapar los grandes casos) sólo se lleva el 10 por ciento restante. Bien podría considerarse la posibilidad de dejar las tareas de auditoría tradicionales a estudios contables

(cuidadosamente seleccionados con criterios definidos por el propio IFE) y concentrar esfuerzos en la más productiva área de investigación.

f) En el mismo sentido pueden anotarse algunas dudas sobre la conveniencia de que el IFE continúe auditando a las "organizaciones políticas nacionales", ahora que ya no constituyen una etapa previa necesaria para la formación de un partido, ni reciben fondos del erario público. Es un trabajo significativo. Si bien sólo deben auditarse seis partidos políticos, la página del IFE menciona la existencia de 119 organizaciones de este tipo. Lo mismo puede decirse respecto a las auditorías realizadas por el IFE de los organismos de observación electoral, que ahora ya no reciben fondos del Estado. La tarea bien podría quedar a cargo de otros, ya que no hay razones de peso para continuar haciéndolo."

En suma, existe una cultura de desobediencia hacia la ley entre los partidos políticos y candidatos rivales puesto que, si todos o la mayoría de ellos suelen ignorar las regulaciones, de tal manera que, ninguno iniciaría un proceso legal en contra de sus oponentes políticos por el miedo a que se reviertan en su contra y aún más, porque el mismo actor ya no podría (abiertamente) incurrir en ese mismo delito como la compra de votos por ejemplo.

Conclusiones

A diez años de la llamada alternancia política del 2000, las metas trazadas de instaurar la democracia y más aún de consolidarla, siguen estando pendientes, con serio desánimo a partir de la realidad y la medición hecha sobre la democracia se puede concluir diciendo que en el ámbito del Estado de derecho hay mucho por hacer, en éste año emblemático en el que se conmemora el centenario de la revolución mexicana, "el sufragio efectivo" continúa siendo uno de los grandes pendientes de la democracia mexicana.

El Estado de derecho, es sin duda la punta del iceberg en la democracia, pues como se dijo en párrafos anteriores es el elemento central que funciona como dispositivo desencadenante de la consolidación democrática, dicho en otras palabras, un Estado de Derecho efectivo es fundamental para la existencia de un régimen democrático, pues garantiza la igualdad de los ciudadanos frente la ley, así como la existencia del régimen mismo, por tanto, el Estado de derecho es una condición *sine qua non* para la democracia.

De ahí que, si bien se han dado pasos significativos en la construcción de la democracia, lo cierto es que continúa pendiente una reforma política que rompa con lo que heredó el viejo

régimen del partido hegemónico y dé paso a la construcción del entramado político democrático, hoy 2010 el ejecutivo lanzó una propuesta de reforma política que por un lado se muestra como un avance en la mencionada construcción democrática, pero por otro lado significa un paliativo para la democracia, lo que se requiere es de una reforma profunda que atraviese por los tres poderes constitucionales de fondo, para responder con prontitud y eficacia a las demandas nacionales y cumplir con los dictados funcionales del Estado.

La democracia como forma de gobierno debe tener como plataforma el Estado de derecho, es decir vigilar por el respeto de los derechos políticos y civiles de todos (mayorías y minorías) canalizando de forma pacífica, abierta y plural los intereses a partir de reglas claras e incluyentes y sobre todo, vigilar por su aplicación y respeto, nadie por encima de ley.

Más allá, de afirmar que nuestra joven democracia está en cercana a la consolidación, o que su calidad es alta, lo cierto es que los ciudadanos y los actores políticos deben insistir en el rediseño institucional y normativo, partiendo de la visión de la democracia política moderna, donde las elecciones constituyen el motor de la consolidación y de una democracia de buena calidad.

Al respecto, las estadísticas de la FEPADE muestran que los delitos electorales se cometen y se seguirán cometiendo en tanto no se realicen las reformas electorales y políticas que verdaderamente obliguen a los actores políticos a respetarlas, si bien, actualmente ya hay un marco jurídico que pretende evitar y castigar los delitos, entonces, una primera interpretación es que dichas sanciones son muy laxas, de tal manera que los actores políticos en cada proceso electoral violan las mismas reglas del juego.

Asimismo, los datos de la FEPADE revelan que los principales delincuentes electorales son los propios partidos y los funcionarios destinando los recursos de su administración al apoyo de candidatos de su partido, la compra y coacción del voto, condicionar a los ciudadanos la prestación servicios o programas a cambio del voto, robar o alterar materiales electorales y prestación de servicios a los candidatos por parte de funcionarios a candidatos.

Por consiguiente, el resultado del balance de la democracia actual apunta a que, es necesario y urgente actualizar y ajustar las leyes y el sistema judicial que responda a la realidad que nos están planteando los actores políticos, puesto que, pareciera que más allá de profesionalizar el servicio institucional para la prevención de delitos electorales, lo que tenemos es que a lo largo de la historia del sistema político mexicano se han venido profesionalizando técnicas como: suplantación del elector, elección de personas que han fallecido, coacción al elector para impedirle que libremente elija al candidato de su preferencia, robo de paquetes electorales antes de que sean debidamente computados, adulteración de las actas de la elección modificando los números de sus resultados reales, sustitución de paquetes electorales y actas, introducción de fajos de boletas previamente votadas en la urnas para inflar la votación de una candidatura, partido u opción electoral.(técnica conocida también como embarazo de urnas) Caída de los sistemas de cómputo en red para confundir a la opinión pública y manipular los resultados electrónicamente, utilización de recursos ilícitos para aumentar el gasto de campaña y obtener ventaja ilegal en la publicidad, complicidad con funcionarios de los procesos electorales para ocultar las evidencias de fraude electoral, intervención del Gobierno para favorecer a un candidato, mediante propaganda maliciosa o ejecución de obras concretas ofrecidas por el candidato o partido al que se quiere favorecer de manera fraudulenta, control de los medios de comunicación para confundir y engañar a los electores haciéndolos creer que el resultado fraudulento es legítimo, uso de la fuerza pública contra los inconformes, soborno a las personas que cuentan los votos, etc.

En suma, en el presente trabajo se ofrece un análisis de los casos registrados con mayor incidencia para la FEPADE, pero las otras prácticas que se mencionan arriba son también cotidianas en cada proceso electoral y esto sin distinción de partido, todos y cada uno de los partidos en distintos momentos han echado mano de tales “técnicas” para ganar elecciones por lo tanto, a partir del análisis de los tres procesos electorales 2003,2006 y 2009 podemos afirmar y proponer que es necesaria una reforma que ponga fin a las evidentes limitaciones en el sistema electoral.

Asimismo, se debe insistir por introducir estos delitos en el debate público hasta instaurarlo en la agenda política (más allá de la temporada electoral y pos electoral) y en un segundo momento realizar la reforma pertinente que enfrente los retos que están vigentes, que constituya una repuesta precisa a las inconformidades y delitos registrados en los procesos electorales mencionados, con una aplicación seria y rigurosa.

Paralelamente, se debe fomentar la cultura de la denuncia, crear los mecanismos institucionales para que el IFE cumpla plenamente con las atribuciones y responsabilidades de fiscalización y transparencia que tiene asignadas por la legislación electoral vigente. Así mismo, redefinir las atribuciones plenas del IFE, del Tribunal Superior, de los tribunales locales y de las unidades de fiscalización puesto que, por la poca claridad de las funciones, de la autonomía y jerarquía de estos organismos, los actores políticos brincan de uno a otro para ver cual favorece a sus intereses y resuelve a su favor.

En síntesis, reconocer la inminente necesidad de la adecuación jurídica a las viejas y nuevas manifestaciones generadas en los procesos electorales, si bien se ha reducido la injerencia de los poderes en los procesos electorales, lo cierto, es que se deben eliminar prácticas de injerencia de los niveles medios y bajos que como lo muestran las gráficas constituyen el delito más cometido en los últimos procesos electorales, de igual forma, entender el orden jurídico como un proceso evolutivo que debe renovarse y adaptarse a los múltiples contextos que va planteando la realidad.

Equidad y transparencia son elementos que se conseguirán con la construcción y redefinición de un orden legal claro y preciso que aplique con cabalidad las sanciones correspondientes a los delincuentes electorales y establezca el orden y el respeto a la ley por encima de las voluntades políticas, de los partidos, de los funcionarios, por tanto, ningún poder por encima de la ley.

CAPITULO III.

RENDICION DE CUENTAS Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

La calidad de una democracia no sólo implica la protección de las libertades, de los derechos básicos, de la supremacía del Estado de derecho y de una igualdad básica, sino también de gobiernos que rindan cuentas.

Si bien el planteamiento de la democracia moderna es la democracia representativa, puesto que por la dimensión de las sociedades no todas pueden participar de las decisiones ¿Cómo podemos saber si los representantes actúan, deliberan y gobiernan en favor de los ciudadanos y de la nación? Robert Dahl plantea lo siguiente:

“Satisfacer estas exigencias democráticas en una unidad política de la extensión de un país es, desde luego enormemente difícil; es, de hecho, casi inalcanzable. Pero al igual que ocurre con otros criterios democráticos de gran exigencia, puede servir también aquí como baremo para evaluar posibilidades y soluciones alternativas. Claramente, los requisitos no podrían ser satisfechos si los más altos cargos del gobierno pudieran fijar la agenda y adoptar las políticas con independencia de los deseos de los ciudadanos. La única solución factible, aunque es muy imperfecta es que los ciudadanos elijan a los cargos más importantes y los sometan a una rendición de cuentas más o menos eficaz a través de elecciones, despidiéndoles por así decir en elecciones sucesivas”(Dahl:1999)

Por consiguiente, Dahl evidencia la necesidad de contar con mecanismos de rendición de cuentas si bien es una visión limitada únicamente a la reelección del funcionario, lo cierto es que muestra que los funcionarios electos públicamente deben ser sometidos a la rendición de cuentas. Por su parte, “Burke reconocía que el diputado debe tener una cierta relación con el electorado” (Burke: 1972: 180) si bien la representación política debe excluir el mandato imperativo, lo cierto es que los gobernantes no deben permanecer al margen de los ciudadanos, por tanto un mecanismo que une a los representados y a los representantes es la rendición de cuentas.

Al respecto, Sartori cuando enumera las características de los sistemas representativos en el primer punto menciona que el pueblo debe elegir libre y periódicamente a los representantes y en el segundo punto que se cita a continuación ofrece una explicación sobre dos tipos de responsabilidad que merecen ser analizadas para definir la rendición de cuentas:

“los gobernantes responden de forma responsable frente a los gobernados: la teoría de la representación como responsabilidad[...]La idea de responsabilidad tiene dos caras : a) la responsabilidad personal hacia a alguien, es decir, la obligación del representante de responder al titular de la relación; b) la responsabilidad funcional, o técnica, alcanzar un nivel adecuado de prestación en términos de capacidad y eficiencia[...]traduciendo esta distinción en términos políticos de ello se desprende que la expresión gobierno responsable acumula dos expectativas distintas: a) que un gobierno sea receptivo, o sensible (responsive) debiendo responder por lo que hace; b) que un gobierno se comporte responsablemente actuando con eficiencia y competencia.” (Sartori: 233)

Sartori coincide con los autores anteriores sobre la importancia de la rendición de cuentas en la democracia, partiendo de la receptividad para responder sobre sus actos este elemento es particularmente esencial para medir el nivel de la calidad de la democracia en general y de gran utilidad para el análisis de la región latinoamericana, por lo cual, se utiliza para el caso mexicano puesto que, éste acarrea una historia larga y continua de gobernantes y representantes que ni durante y menos aún al término del mandato responden sobre sus acciones de gobierno sean estas positivas o negativas.

En México, la historia del presidencialismo y el priismo está cargada de irresponsabilidad gubernamental e impunidad, uno de los muchos casos y quizá el más significativo, es el caso del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz no respondió, ni fue nunca sancionado por un acto que puede ser caracterizado como uno de los más trágicos en la historia; la matanza a cientos de estudiantes y de ciudadanos el 2 de octubre de 1968 por ejercer una de las garantías de la democracia que en aquel entonces no se tenía: la libertad de asociación y de expresión.

De tal manera, que en el sistema político mexicano el elemento de la rendición de cuentas se inicia desde hace aproximadamente una década paralelo al proceso de democratización, en la actualidad se observa una apertura hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México se cuentan con múltiples mecanismos de rendición de cuentas, ahora lo que se pretende estudiar es el funcionamiento de estos mecanismos y como contribuyen a la construcción de una democracia de calidad.

Por su parte, Andreas Shedler da cuenta de lo expresado en el párrafo anterior sobre la importancia e inicio de la rendición de cuentas y sus instituciones, además de señalar que la rendición de cuentas en la democracia es un elemento fundamental casi *sine qua non* en una sociedad democrática:

La rendición de cuentas se ha vuelto entonces una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática. Todos estamos de acuerdo con que democracia implica rendición de cuentas. En México, en lo particular, coincidimos en que, después de décadas de gobierno irresponsable, el establecimiento de instituciones y prácticas efectivas de rendición de cuentas representa una de las primeras aspiraciones de la joven democracia. Existe, entonces, un consenso notable acerca de la relevancia democrática de la rendición de cuentas. (Shedler: 1999:23)

De igual manera, Leonardo Morlino coloca a la rendición de cuentas como el segundo elemento central para medir la calidad de la democracia, distingue tres niveles de calidad de la democracia, en términos de procedimiento, contenido y resultados.

Calidad en Términos de Procedimiento: implica que los propios ciudadanos tengan el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley. Monitorean la eficiencia de la aplicación de las leyes vigentes, la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil.

En suma, las esferas procedimentales de la calidad democrática son el Estado de Derecho y la rendición de cuentas en cuanto al segundo elemento Morlino menciona lo siguiente: “la responsabilidad política o rendición de cuentas, es el llamamiento a responder de una

decisión, tomada por un líder político elegido, por parte de los ciudadanos-electores o por otros órganos constitucionales encargados de ellos.” (Morlino: 2005:46)

La relación directa entre calidad de la democracia y rendición de cuentas se encuentra en las dos primeras dimensiones procedimentales que son el Estado de derecho, es decir el respeto a la ley y la responsabilidad o la rendición de cuentas, estos son los elementos propuestos por Morlino para determinar la calidad de una democracia para lo cual retoma las tres características fundamentales de la rendición de cuentas de Andreas Schedler y que se utilizan en el presente capítulo como indicadores de medición lo cuales son: la información, la justificación y el castigo o recompensa.

El primero la información sobre el acto político o el conjunto de la actividad de un acto político, o incluso de un órgano político (el gobierno, el parlamento, etc.), es la premisa indispensable para evaluar la responsabilidad; el segundo aspecto se refiere a las razones suministradas por el gobernante por su comportamiento y, por lo tanto, por su decisión; el tercero es la consecuencia que extrae de ello el elector o quien este designado para dar esa valoración cuando reflexiona sobre las informaciones, sobre las justificaciones y sobre sus propias expectativas e intereses.(Schedler:1999:17)

Los elementos anteriores los plantea Schedler con la finalidad de prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones.

Dos tipos de rendición de cuentas: horizontal y vertical

La rendición vertical, es la que se desarrolla de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, es decir aquella en la que los electores exigen cuentas a los representantes y donde los representantes pueden exigir cuentas a los representados.

Por tanto, el planteamiento de Morlino supone un Estado donde existe la reelección, puesto que, plantea que este tipo de rendición de cuentas se efectúa de manera periódica, cuando el ciudadano otorga o le quita el voto al representante según su actuación, de esta forma premia o sanciona los actos del representante o gobernante.

Para el caso mexicano este tipo de rendición de cuentas no aplica, tal como lo plantea Morlino puesto que, no se cuenta con la reelección, por tanto, los alcances de la sanción o premio al gobernante llegan únicamente al partido político de extracción de dicho gobernante.

En consecuencia, la única forma de hacer que los representantes rindan cuentas es por medio de las instituciones correspondientes y los organismos fiscalizadores y en casos extremos con la revocación de la mandato, para evitar que algún gobernante salga sin ser castigado o premiado por sus actos.

Asimismo, este tipo de rendición de cuentas que menciona Morlino expresa un relación entre desiguales políticamente: gobernados y gobernantes, donde dicha desigualdad de equilibra cuando las elecciones son frecuentes y el gobernado tiene más posibilidades de sancionar o premiar.

También, para que este tipo de rendición exista requiere de un nivel de competencia política y distribución de fuerzas que permita la alternancia en los puestos gubernamentales. Bajo este precepto podemos mencionar que México sí cuenta con la alternancia política de tres partidos políticos fuertes y otros seis más que luchan en cada elección por el poder político, si bien no siempre en equilibrada oposición en la última década se ha venido equilibrando la pluralidad en el gobierno y el parlamento, por lo cual México se ubica en éste ámbito en mediana calidad.

La rendición de cuentas horizontal, es aquella en donde los actores o instituciones cumplen con la responsabilidad de exigir cuentas a los gobernantes, pues cuentan con la información y la legitimidad para hacerlo, contrario al anterior modo de rendición es continuo y se expresa una relación entre iguales funcionarios y gobernantes, representantes e instituciones.

De lo anterior, México muestra avances significativos en este tipo de rendición pues como se revisará en los apartados siguientes existen hoy día una multiplicidad de mecanismos de

rendición de cuentas intra-institucionales e inter-institucionales, pero que dejan un gran vacío quizá en el más importante de los indicadores la rendición hacia los ciudadanos o electores dejándolos sin incentivos para castigar o premiar a los gobernantes, encausándose hacia “Una democracia sin calidad que es aquella en la que el ciudadano a duras penas expresa su voto sin tener la oportunidad de verificar, evaluar y sancionar a los gobernantes”(Morlino:2005:56)

Mecanismos de rendición de cuentas en México

La rendición de cuentas en su acepción más elemental supone a dos actores: el que exige cuentas y el que las rinde, implica un alto grado de responsabilidad, como se mencionó en los párrafos anteriores puede ser horizontal o vertical, entre iguales o entre desiguales.

Uno de sus elementos fundamentales es la obligatoriedad, la cual no debe estar a expensas de la voluntad de los políticos o de los gobernantes, sino ésta es una obligación de los mismos, como lo afirman Sergio López y Mauricio Merino: “la rendición de cuentas perdería todo sentido si aquellos que rinden cuentas no están obligados, o no se someten a los juicios y no acatan los resultados de las sanciones impuestas de aquellos ante quienes se rinden cuentas. De aquí que la rendición de cuentas sea, también, un antídoto contra la impunidad.”(López y Merino: 2009: 67)

En el (CIDE) Centro de Investigación y docencia Económicas, se desarrolló un trabajo muy completo al respecto de la rendición de cuentas que, sin duda, su trascendencia e importancia radica en la rigurosidad metodológica con la que se realizó la investigación, que abarca de forma muy precisa los elementos principales de la rendición de cuentas en instituciones como el ejecutivo, el legislativo y el judicial, partiendo de la idea de que la rendición de cuentas es un concepto muy complicado de definir y un proceso muy complejo en la práctica.

De ahí que, otra razón que justifica la utilización del planteamiento del CIDE como marco metodológico para la rendición de cuentas, es como lo plantea Mauricio Merino: “que el producto de su investigación no está limitado al control presupuestal ni a la evaluación de

los programas, sino que atañe también a la legalidad de las actividades gubernamentales y a la información que se ofrece al público sobre la forma en que el gobierno ha utilizado los medios que tiene a su alcance” (Merino: 2009:23)

Además, la pertinencia de esa investigación para utilizarla en la presente tesis está en la coincidencia de objetivos, pues por su parte el CIDE, se propuso realizar una valoración y medición de la rendición de cuentas en los tres poderes lo cual también es objetivo de este capítulo, además de utilizar estos indicadores para ubicar la calidad de la democracia mexicana.

Otro de los objetivos es verificar qué se ha avanzado en el tema, partiendo del reconocimiento de que no basta con tener una ley de acceso a la información, reconocer cuáles son los elementos que se tienen que introducir en la agenda en términos de rendición de cuentas.

Mauricio Merino para definir el marco teórico de la rendición de cuentas parte de la idea de que ésta tiene por lo menos dos atributos: el primero es que se trata de una relación subsidiaria, reconociendo que las cuentas se rinden sobre una acción un trabajo o incluso sobre las omisiones.

También, subraya que es una rendición transitiva puesto que hay por lo menos dos actores centrales que participan en el proceso de rendición de cuentas hay alguien que toma decisiones, o realiza ciertas funciones, u omite una acciones y el segundo actor es aquel que revisa lo que realizo o no realizo el primero.

El actor A informa, justifica o explica y B está facultado para deliberar, verificar y un elemento muy importante para sancionar si es el caso, sobre las acciones informadas y justificadas, con un elemento R intermedio que significa la responsabilidad de ambos sujetos A y B, la responsabilidad de quien toma decisiones y la responsabilidad de quien debe juzgar, deliberar y sancionar sobre las acciones de A.

Además de reconocer que el sustrato democrático, le añade un elemento C en el proceso de la rendición de cuentas donde A y B deben informarle al público o mejor expresado a la ciudadanía con responsabilidad, y a su vez el ciudadano vincule el entorno jurídico de lo que se rinde cuentas.

En suma, se plantean tres premisas fundamentales para la rendición de cuentas, la primera es que no puede haber supervisión o juicio sin información, la segunda no puede haber fiscalización sin cuentas, y la tercera no puede haber sistemas de responsables sin responsables y sin reglas claramente establecidas. La ausencia de estos tres elementos información, cuentas y responsables es todavía una constante en nuestro país.

Mecanismos de rendición en el poder ejecutivo

En el poder ejecutivo federal se encuentran mecanismos de control interno que se expresan cuando se entrega la información a las distintas dependencias sobre las atribuciones y responsabilidades que tienen a su cargo así como lo plantea María del Carmen Pardo:

“Esta forma de rendición de cuentas se explica a partir de la descripción de las responsabilidades de dos secretarías globalizadoras, la Secretaría de la Función Pública (SFP) que es la encargada de operar de manera directa dos programas que se vinculan con la rendición de cuentas y en los que se desglosan una serie de acciones sobre las que las distintas dependencias deben informar a la SFP los resultados que se van obteniendo. De igual forma se detalla la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SH y CP), que consiste a grandes rasgos, en la consolidación de informes financieros, la fiscalización del gasto público y la creación de la cuenta pública federal.”(Pardo: 2009: 48)

De lo anterior, encontramos que uno de los elementos de la rendición de cuentas en el ámbito federal es el informe que la (SHCP) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entrega a la Presidencia de la República, para que posteriormente el ejecutivo lo incluya en el informe de gobierno correspondiente, es quizá de los pocos mecanismos que tienen directamente los dos tipos de rendición de cuentas horizontal y vertical.

Por consiguiente, el primer tipo de rendición se visualiza cuando una institución le rinde cuentas a otra institución con mayor jerarquía y la segunda forma de rendición cuando, a su vez, la segunda institución representada por el ejecutivo informa a los ciudadanos por

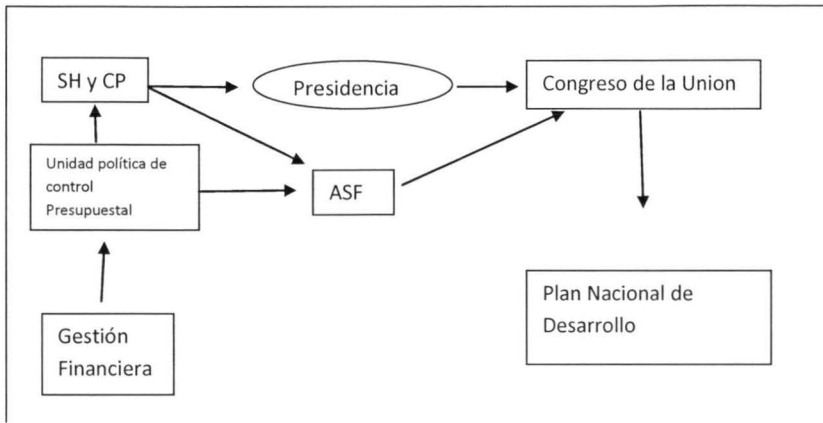
medio de la televisión (aunque esto no es de forma obligatoria) y de hecho desde el Gobierno de Felipe Calderón ya no se realiza la lectura del informe en el congreso únicamente le envía el informe al Congreso de la Unión.

Así también, el informe de gobierno del ejecutivo visto desde la rendición de cuentas resulta ser un instrumento de poca calidad, puesto que, más allá de pasar por la información, justificación y sanción, únicamente se queda en el nivel de la información, lo cual evidentemente no cumple con el proceso completo de la rendición de cuentas.

Por lo tanto, dicho informe termina resultando como un mecanismo de discurso político carente de sentido, aunado a la falta de una relación de rendición como se planteó anteriormente donde existe un elemento A que exige legítimamente al elemento B que rinda cuentas sobre sus actos y posteriormente sancionado o premiado.

En consecuencia, se ha propuesto en el congreso un cambio de formato en la entrega del informe de gobierno donde de entrada el representante del ejecutivo se presente directamente ante el congreso para leer su informe, pero dicha propuesta no es aceptada por la bancada del (PAN) Partido de Acción Nacional, sin embargo pese a la propuesta realizada lo que se tendría que proponer para cambiar es un cambio de forma y de fondo del informe de gobierno que efectivamente resulte ser un mecanismo de rendición de cuentas donde sea evaluada la información presentada por el Ejecutivo y sancionada por el Congreso.

Otro mecanismo, son los informes de gestión financiera en los que las dependencias reportan a la SHCP, a través de la unidad de política y control presupuestal la utilización de los recursos fiscales, información que después es supervisada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y sancionada por el Congreso de la Unión y finalmente los informes de las secretarías son contrastados con el Plan Nacional de Desarrollo. Ver cuadro 1.1 siguiente:



Elaboración propia a partir del informe sobre rendición de cuentas del CIDE 2009

Lo que se observa en el cuadro 1.1 es la forma en la que las diferentes instancias gubernamentales entregan informes sobre el trabajo, el ejercicio de los recursos y la verificación y supervisión de las instituciones en orden jerárquico, podemos observar claramente el flujo de información intra-institucional, o incluso visto desde otra óptica lo que se llama un sistema de vigilancia mutua, en el cual aparentemente se están rindiendo cuentas, pero lo único que realmente se expresa es una producción y flujo de información y para cumplir con el supuesto de la rendición de cuentas se tendría que JUSTIFICAR Y SANCIONAR.

La instancia encargada del control interno en el ejecutivo federal es la (SFP) Secretaría de la Función Pública, por medio de los (OIC) Órganos Internos de Control , que como lo documenta María del Carmen Pardo: “estos órganos deberían constituir una pieza central en la tarea de rendición de cuentas, en la medida en que sus atribuciones tuvieran una vinculación muy directa con la evaluación del desempeño del sector público, lo que en última instancia estaría refiriendo a un cabal e integral sistema de rendición de cuentas.”(Pardo: 2009:33)

Igualmente, Pardo da cuentas de cómo estos órganos se vuelven cada vez más eficientes encaminados a vigilar que el gasto se ejerza adecuadamente orientado al logro de objetivos y no al enriquecimiento ilícito, esto debido al fortalecimiento de la autonomía técnica y a la transparencia de sus resultados a la ciudadanía.

Si bien, los órganos de control interno resultan ser un elemento fundamental en la evaluación de desempeño y calidad de gasto en el poder ejecutivo federal, lo cierto, es que no fortalecen el proceso de la sanción en la rendición de cuentas, además únicamente alcanzan el nivel de la recomendación no tienen los mecanismos para sancionar al poder ejecutivo, pese a su importante labor aún tienen limitantes para garantizar una rendición de cuentas de calidad.

Otro de los mecanismos que tiene el Ejecutivo Federal es el (MIDO) Modelo Integral de Desempeño de Organización, que es un sistema de dirección y evaluación del desempeño, que incluye la supervisión de los órganos internos de control, los delegados, subdelegados, comisarios públicos y comisarios públicos suplentes que ejercen funciones de vigilancia de la gestión pública en cada una de las dependencias y entidades de la ASF, así como también los (OVC) Órganos de Vigilancia y Control.

Por tanto, que el MIDO es un mecanismo que en su funcionamiento y en términos de sus indicadores evalúan el desempeño de dependencias y entidades en materias relacionadas con riesgos de corrupción, opacidad y mejora del desempeño institucional, tal modelo como los anteriores resulta un instrumento importante pero carece de la sanción.

Sin embargo, si bien encontramos una estructura de funciones que vigilan y reducen la discrecionalidad de los actores, lo cierto es que en el caso de encontrar irregularidades no se muestra con claridad que los OIC como los OVC y el MIDO, sancionen de manera directa y transparente a aquellas instituciones que incurran en corrupción, desvío de recursos entre otras que constituyan una violación a la ley.

En la siguiente tabla 2.2 se muestra la información que ofrecen las instituciones a la población y lo cual se debe dejar muy claro que dicha información constituye únicamente la parte informativa de la rendición de cuentas, pero esta no se agota allí, quedando plenamente insuficiente e incompleta y puede ser vista como un buen elemento de la transparencia, pero no de la rendición de cuentas.

Nombre de la dependencia	Página web	Organigrama y directorio de funcionarios	Normatividad interna	Liga hacia INFO-MEX	Liga hacia el portal de obligaciones de Transparencia	Atención Ciudadana	Remuneraciones de Funcionarios	Presupuesto	Programas de Transparencia
Presidencia	presidencia.gob.mx	^	^	^	^	No aplica	^	—	No aplica
PGR	pgr.gob.mx	^	^	^	^	^	—	—	—
SFP	funcionpublica.gob.mx	^	^	^	^	^	^	^	PMG
SH y CP	hacienda.gob.mx	^	^	^	^	^	^	^	—
SE	economia.gob.mx	^	^	^	^	^	^	^	Modernización de la DG de minas
SRA	sra.gob.mx	^	^	^	^	—	^	^	—
SAGARPA	sagarpa.gob.mx	^	^	^	^	^	^	^	Adquisición de productos activo
SS	portal.salud.gob.mx	^	^	^	^	—	^	^	Afiliación al seguro popular
SEP	sep.gob.mx	^	^	^	^	—	^	^	Cédulas profesionales
SENER	sener.gob.mx	^	^	^	^	—	^	^	Gas LP

	ob.mx								
SECTUR	sectur.g ob.mx	^	^	^	^	—	^	^	Acreditación de guías de turistas
SCyT	sct.gob. mx	^	^	^	^	—	^	^	Trámites de la sct en la COFEMER

La tabla 2.2 fue presentada en el ANEXO 5 por María del Carmen Pardo en el Informe del CIDE 2009
 Los recuadros ^ son los que SI ofrecen dicha información.
 Los recuadros _ son los que NO ofrecen dicha información.

Lo que se observa en la tabla anterior constituye la información disponible que se encuentra en las distintas páginas web de las diferentes instituciones que forman parte del ejecutivo, donde los elementos que llaman la atención principalmente son los que refieren a las remuneraciones de los funcionarios de la PGR, no se encuentra disponible, ni el presupuesto de la presidencia como de la PGR, para que la transparencia sea clara y limpia se debe transparentar en todos los ámbitos de lo público y más si se trata de las dos instituciones importantes del país.

Más allá de considerar lo anterior como parte de la rendición de cuentas por que existen estas páginas donde se encuentra publicada o se tiene acceso a lo que las propias instituciones deciden que publicar que no publicar, lo cierto es que lo anterior significa un avance significativo en la transparencia de algunas instituciones.

Y si se analiza desde la rendición de cuentas lo que encontramos es que estos mecanismos únicamente abarcan la primera etapa de la rendición de cuentas que es la informativa, quedando una vez más incompleto el proceso de la rendición de cuentas y por tanto se considera de mediana calidad para la democracia.

Esto también se puede ver expresado en la opinión de María del Carmen Pardo cuando analiza el marco jurídico normativo de la rendición de cuentas donde si bien existe un

conjunto de leyes que lo conforman lo cierto es que estas no atienden más que el asunto de la transparencia y no el de la rendición de cuentas:

“Producir información no es necesariamente rendir cuentas, lo que queda claro con estas leyes es que se pueden identificar a los sujetos responsables de rendir informes, a quienes entregarlos y que tipo de información se debe entregar. La pregunta relevante sería si estos flujos normativos y procedimentales, podrían representar un acto de rendición de cuentas o si solo estarían reflejando concepciones distintas de lo que podría entenderse como rendición de cuentas, siendo un acto incompleto en la medida en que en algunos casos estaría faltando el componente de retroalimentación y eventual sanción”(Pardo:2009:49)

Así, María del Carmen Pardo coloca como segunda forma de rendición en el ámbito ejecutivo a la “rendición social” de cuentas que es la relación que opera entre la ciudadanía y el Estado, donde el segundo debe entregar cuentas a la primera sobre el desempeño gubernamental y la utilización de los recursos “la cual se puede afirmar que empieza a tomar forma muy gradual y tímidamente en la operación del sector público”

Reflexiones sobre la rendición de cuentas en el poder ejecutivo

En conclusión la estructura de la rendición de cuentas en el ejecutivo es un proceso en construcción que está fundado sobre una estructura tradicional de control interno donde existen entidades o instituciones que reportan a la SFP y que esta opera con dos ejes transversales uno es el programa nacional de rendición de cuentas y el otro es el programa nacional de transparencia y combate a la corrupción.

Los OIC que son los más dotados jurídicamente están en un proceso de transición y están asumiendo mayores responsabilidades preventivas y dejando de lado las responsabilidades correctivas, tienen fallas en el diseño institucional puesto estructuralmente dependen de la secretaria de la función pública, pero presupuestalmente dependen de las dependencias de las que están integrados, lo cual pone en riesgo la imparcialidad de sus funciones.

Otro problema de los OIC es la dispersión de tareas pues asumen múltiples tareas desde quejas hasta investigación y fincamiento de responsabilidades, así como recomendaciones sobre uso de presupuesto, lo cual es un grave problema puesto que constituye una falta de claridad en las funciones y frecuentemente puede derivar en una mala operatividad que lejos de conseguir los objetivos los entorpezca.

Por otro lado, la rendición social de cuentas es aquella en la que el gobierno rinde cuentas de lo que hace y de lo que deja de hacer, no únicamente a la posibilidad de ofrecer información solicitada a la ciudadanía lo cual forma parte únicamente de uno de los vértices de la rendición de cuentas la cual es la transparencia.

La rendición social de cuentas como se ha venido desarrollando se concreta a la publicación y entrega de información, sistemas de atención ciudadana, programas de participación ciudadana, en órganos colegiados y órganos consultivos.

De lo anterior, se puede observar que dicha rendición es de baja calidad puesto que el peso mayor recae en la consulta más que de la supervisión y vigilancia y los programas mencionados terminan funcionando como “buzones de quejas” por lo tanto más allá de tratarse de prácticas de rendición de cuentas se tratan de prácticas de opinión ciudadana.

En suma, la estructura de la rendición de cuentas se trata de construir sobre la base de mecanismos tradicionales de control interno, si bien ya se tiene identificados a los actores que participan en el proceso de rendición como A, B y C. la tarea fundamental es fortalecer la estructura que se está diseñando para que ésta esté orientada hacia el exterior de las instituciones no solamente intra e interinstitucionales como se ha venido desarrollando hasta el momento, de lo contrario el elemento R se pierde puesto que es la substancia de la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

Otro elemento, que permite decir que la calidad de la rendición de cuentas en México es baja puesto que existe un tensión entre dos de las principales instituciones que son la SHCP y ASF, si bien la primera fiscaliza recursos fiscales y presupuestales, integra la cuenta

pública y recibe y consolida informes de gestión, gobierno y labores, la segunda es instruida por la ley para llevar a cabo la medición y evaluación de la gestión pública y hasta las tareas relacionadas a la transparencia.

Y finalmente, no se ha dado un debate serio sobre lo que se entiende por rendición de cuentas lo cual ha repercutido en el diseño de la estrategia donde existen programas que operan de manera desvinculada y cada una con sus lógicas propias y sus propósitos particulares, puesto que no hay una directriz para todas las instituciones y lo que se ha definido en el gobierno federal como rendición de cuentas abarca de forma muy amplia solo un elemento de la rendición de cuentas que es la transparencia.

Además de que la misma investigación realizada por el CIDE da cuenta de que la información que se produce es de muy baja calidad pues la información que entregan a la ASF, las distintas instituciones se entrega como parte de la obligación como cualquier otro de los documentos o informes que entregan sin la noción de lo que significa la rendición de cuentas, al final rendir cuentas es un trámite más.

Por lo tanto es necesario definir con claridad lo que se entenderá por rendición de cuentas y que se cuenten con los tres elementos de la misma información, justificación y sanción, posteriormente corregir las deficiencias en el diseño institucional y de los OIC que con el diseño actual se limitan sus alcances y se requiere de una retroalimentación sistemática⁷

Rendición de cuentas en los estados y los municipios

Con el mismo marco teórico entre A, B, C y R se analiza el caso de los Estados y los municipios de la república mexicana donde de los que se da cuenta es que existe una baja calidad de la información generada debido a que las instituciones asumen a la rendición de cuentas como otro trámite más otra obligación muy lejos del objetivo real.

⁷ Las conclusiones aquí planteadas se pueden confrontar en el trabajo realizado por Mario del Carmen Pardo quien desarrolla de manera muy amplia la estructura de la rendición de cuentas en el ejecutivo, en el CIDE en el 2009.

Ausencia de mecanismos para monitorear y evaluar el desempeño, no hay forma de verificar si la información que se está entregando corresponde a las acciones de quien entrega el informe lo cual deriva en el cumplimiento y miento o el simple cumplimiento de información que es necesaria para cumplir con el papeleo que se exige.

Por parte del elemento B que es el encargado de controlar, vigilar e incidir se encontró que no tienen la autonomía garantizada en la práctica pese a que en la ley existen los elementos jurídicos que al parecer dotan de cierta autonomía o cierto es que no garantiza la autonomía.

Existen recursos presupuestales, organizacionales, humanos y legales son limitados o insuficientes por lo tanto lograr el objetivo de la rendición de cuentas es muy difícil y complejo con dicho contexto limitado y como se analizó en el caso del ejecutivo los mecanismos funcionan como mecanismos de rendición interna.

Otro elemento que coincide con el del nivel ejecutivo es que existe un gran vacío en la rendición de cuentas hacia el ciudadano, todo está limitado a los informes internos y lo único que le llega al ciudadano es el acceso a cierta información derivando en lo que Guillermo M Cejudo plantea como la “rendición de cuentas reactiva por demanda, se rinden cuentas solo cuando se exige cuando llega la auditoría a exigir, pero no como una política deliberada de un Estado que rinde cuentas a sus ciudadanos”(Cejudo: 2009:38)

Y la dispersión institucional de objetivos y de definición de rendición de cuentas es decir los municipios entregan informes a los estatales y estos a su vez al ejecutivo o la ASF, pero no se verifica la veracidad de la información, no se cuentan con los mecanismos de evaluación y control y sobre todo el ciudadano está excluido de la rendición de cuentas además de la escasez de los mecanismos municipales y estatales de rendición de cuentas.

Aun cuando el derecho a la información está reconocido en toda la república mexicana lo cierto es que el marco normativo o jurídico no garantiza que la rendición de cuentas y el

acceso a la información estén plenamente garantizados y con mayor precariedad en los estados y los municipios.

Y en términos de evaluación la mayoría se delega esta función a las contralorías y secretarías de finanzas de los Estados con excepción como Campeche, Guanajuato y Puebla que crearon sus propias unidades específicas de evaluación y Aguascalientes y Sinaloa con novedosos sistemas de evaluación, pero en la mayor parte del territorio mexicano no se cuentan con sus organismos de evaluación.

Además de amplia ausencia de la evaluación del desempeño gubernamental, es decir las herramientas de los gobiernos y sus ciudadanos con las que cuentan para valorar si se cumplen los objetivos son muy débiles, las contralorías tienen muy pocos recursos para llevar a cabo sus funciones, la capacidad de las mismas para imponer sanciones es muy precario debido al marco normativo.

El control externo del poder estatal se centra entre el poder legislativo y el poder ejecutivo donde el legislativo coloca la importancia hacia la cuenta pública más allá de la evaluación de gobierno como lo señala Alejandra Ríos: “el control legislativo débil, requiere de legisladores proactivos que no cuentan con instrumentos para hacer efectivos ciertos mecanismos de control, énfasis en la fiscalización de la cuenta pública, sesgo a lo contable y a lo legal, autonomía reconocida pero endeble, agudo problema de recursos y limitaciones para incidir”(Ríos:2009: 35)

Asimismo, que el ejecutivo la rendición de cuentas esta fundamentalmente suscrita a la entrega de informes en los municipios y en los estados donde los informes no se realizan con regularidad, y como bien lo menciona Guillermo M. Cejudo “la rendición de cuentas desaparece desde el primer eslabón”(Cejudo:2009:40) pues los informes nunca son revisados, procesados, evaluados y no generan consecuencias ni la información y la no entrega de la información e incluso si se entregan pero estos no dicen nada tampoco pasa nada, en suma no hay ningún tipo de incentivos para que se efectúe la rendición de cuentas ni positivos ni negativos.

Si existen los mecanismos que exigen a los municipios a rendir cuentas hacia los gobiernos estatales, lo cierto es que este tipo de rendición de cuentas es administrativa y fiscal, no sobre lo que se hace en términos de gobernabilidad, los ayuntamientos están sujetos a rendición revisión motivada por el gobernador sobre los ayuntamientos.

Por su parte, las contralorías sociales tiene un potencial grande cuando existen, pero están limitadas por el gobierno pues este le dice en que deben participar generalmente para bienes y servicios, pero no para la rendición de cuentas hacia el gobierno.

En conclusión, los mecanismos de rendición de cuentas son múltiples y bastos pero pocos funcionan efectivamente, se fundamentan en mecanismos inconexos y poco complementarios, además una fuerte indefinición de responsables puesto que en situaciones problemáticas no se tiene clarificado quien debe rendir cuentas si el presidente, el cabildo o el síndico.

Y como lo menciona Guillermo M. Cejudo “en ningún caso el ciudadano es destinatario de la rendición y todo se concentra en el gasto y en lo fiscal, los pocos casos de rendición hacia los ciudadanos son voluntarios de forma informal no institucionales y se acaban una vez que termina la administración en turno” (Cejudo:2009:41) lo cual documenta una vez más que el ciudadano está excluido de la rendición de cuentas no solo en el ejecutivo y el legislativo sino también en los estados y municipios.

Plan Nacional de Desarrollo y Rendición de cuentas

La finalidad del presente apartado es contrastar si los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2012 coinciden contra lo que implica una rendición de cuentas efectiva y de calidad, en el entendido de que el Plan Nacional constituye la línea de acción del gobierno resulta fundamental verificar que entienda el gobierno en turno al respecto de rendición de cuentas y como sus objetivos contribuyen a mejorar la calidad de la democracia.

Dicha evaluación se realizara partiendo de lo planteado en párrafos anteriores donde se ha definido a la rendición de cuentas y ésta abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones (Schedler: 1999:35)

Según el Plan Nacional “El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos” sin embargo la definición que aquí se plantea es de muy corto alcance e incluso no atañe directamente a la rendición de cuentas puesto que como se ha dicho anteriormente informar no es rendir cuentas.

Si bien el acceso a la información refuerza los mecanismos de la rendición de cuentas, lo cierto es que no se agota allí, es decir el hecho de que se disponga de cierta información con una serie de requerimientos y que no siempre están al alcance de la población va incidir de forma directa a una mayor calidad de la democracia.

Crear mecanismos de rendición de cuentas que incidan directamente a aumentar la calidad de la democracia tendrían que cumplir los tres requisitos esenciales de la información, justificación y sanción, a partir de la revisión realizada de los múltiples mecanismos con los que se cuentan en el poder ejecutivo se observa que la rendición de cuentas en términos generales es de mediana calidad pues si bien por un lado se han creado instituciones que hace una década no existían con la finalidad de fiscalizar y transparentar la actuación y el uso de los recursos de los gobernantes.

Por otro lado, lo cierto es que no se cumple con el objetivo de la rendición de cuentas que es: en el caso de encontrar irregularidades o violaciones a la ley ser sancionado, hoy los funcionarios gozan de amplia impunidad por sus actos.

La rendición de cuentas de calidad no se efectúa en tanto no se complete su proceso, supone que se premie o se sancione a las instituciones y sus representantes por sus actos

este elemento de la impunidad por no ser sancionado, es actualmente una constante en el sistema político mexicano pese a los grandes avances en materia de controles internos.

En el mismo Plan Nacional encontramos otro planteamiento central del mismo que dice así: “La obligación de transparentar y otorgar acceso público a la información abre canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, al permitir a la ciudadanía participar en los asuntos públicos y realizar una revisión del ejercicio gubernamental.”⁸

La comunicación entre las instituciones existe e incluso en el ámbito federal se han dado pasos significativos, pero en lo que se conoce como rendición de cuentas vertical es decir entre el Estado y la sociedad, lo cierto es que más allá del discurso político no se registran avances verdaderamente significativos donde la ciudadanía pueda participar en los asuntos públicos puesto que los mecanismos de participación están siempre supeditados por el gobierno es decir son mecanismo de participación dirigida de corte neo corporativo y clientelar.

Un aspecto importante y que no permite que la rendición de cuentas sea de calidad en México es que hasta ahora los gobiernos de los distintos niveles de gobierno han generalizado en la población la idea de que publicar algún tipo de información de las instituciones es sinónimo de una democracia de calidad en términos de rendición de cuentas, sin embargo no es así por las razones que se exponen a continuación.

“Realizar una revisión del ejercicio gubernamental” La revisión del ejercicio gubernamental requiere de por lo menos dos elementos: el primero tiene que ver con la capacidad de acceso a la información en términos económicos y dos con la capacidad educativa de acceder a la información.

⁸ El plan nacional de desarrollo es un documento público que puede ser analizado por la ciudadanía interesada, lamentablemente mucho de lo que se plasma en dicho documento termina por ser una carta de buenas intenciones, puesto que al final del gobierno en turno muchos de los objetivos quedan más que inconclusos, además que en el análisis muchos de los objetivos no tienen instituciones o programas que estén diseñados para alcanzar sus objetivos.

Personas en México que tienen acceso al internet.

Aun cuando partamos del supuesto de que el Gobierno Federal cumple con su obligación de publicar cierta información en internet, lo cierto es que únicamente la quinta parte de la población tiene acceso a ella, además se deja de lado la justificación, pues en el mejor de los casos el IFAI, ofrece cifras, algunos datos sobre instituciones, pero es muy poca la justificación de los actos de las instituciones y ningún mecanismo en el que el ciudadano u otra institución pueda sancionar.

En una investigación realizada por Raúl Trejo en el 2007 y publicada en el Universal da cuenta que: “1 de cada cinco mexicanos tienen acceso al internet, se habla de una quinta parte de la población, de la cual si se desglosa por edad y utilidad se encuentra que muchos de los usuarios del internet son jóvenes que lo utilizan con finalidades de recreación o comunicación y muy pocos con fines educativos.” (Trejo:2007).

Por su parte, Mauricio Merino documenta “lo que se publica y sobre todo en cuenta pública es de muy difícil acceso para el ciudadano común y corriente, hay que tener especialidad, hay que saber llegar a la información” (Merino :2009:23) Por tanto, la obligación del Gobierno y sus representantes es dar la cara ante las distintas instituciones, pero también a la sociedad y dar cuenta de cómo, cuánto y en qué se gastan los recursos públicos, pero también su actuar como funcionarios.

En el Plan Nacional se plantea que debido a la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, permitió contar con un marco regulatorio para el acceso a la información del Gobierno Federal. Con la promulgación de esta ley, se cubrió un profundo vacío legal e institucional, ya que ahora según el Plan Nacional “*cualquier persona*” puede solicitar información del Gobierno Federal.

Al respecto, el nivel educativo de la población con relación al acceso a la información es un factor importante puesto que solicitar información a alguna institución requiere que por lo

menos contar con un nivel de educación medio superior por la complejidad para poder realizar una solicitud de información, los formularios y el uso de la información.

Además, el nivel educativo de la población que es bajo, aunado a la poca cultura política de la población tan desinteresada de lo público y más si acceder a la información implica costos como el internet y un costo social que es el de la educación.

En consecuencia, ¿qué avala la certeza de la información propiciada por el gobierno?, ¿Quién garantiza la veracidad de la información que se encuentra en las páginas de distintas instituciones?, ¿en qué momento pueden pedirles a los funcionarios públicos que *informen* sobre sus decisiones o les pueden pedir que *expliquen* sus decisiones? como supone la rendición de cuentas efectiva. Justamente porque la rendición de cuentas implica también el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.

Dentro del Plan Nacional se encuentran una serie de objetivos que merecen ser observados por que estos son considerados también como puntos estratégicos a desarrollar en términos de rendición de cuentas pero es preciso verificar hasta donde contribuyen a cumplir su objetivo las estrategias son las siguientes:

OBJETIVOS

“Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno.

Para lograr este objetivo se implementarán las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 5.1 Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.

ESTRATEGIA 5.2 Fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública gubernamental y de proteger los datos personales.

ESTRATEGIA 5.3 Desarrollar el marco normativo que garantice que la información referente a la vida privada y a los datos personales estará protegida.

ESTRATEGIA 5.4 Desarrollar las disposiciones legales y los procedimientos que regulen la adecuada organización y conservación de los archivos gubernamentales.

ESTRATEGIA 5.5 Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable.

ESTRATEGIA 5.6 Promover entre la población los beneficios de utilizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, con especial énfasis en los programas educativos escolares y en la capacitación a los servidores públicos.

ESTRATEGIA 5.7 Promover la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones de trabajadores.

ESTRATEGIA 5.8 Fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas.

ESTRATEGIA 5.9 Realizar campañas de difusión que aporten información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno.”

Lo que se puede observar dentro de los objetivos del poder ejecutivo expresados en el Plan Nacional de Desarrollo es la intención de fortalecer un elemento de la rendición de cuentas como es la parte de informar que constituye “la dimensión informativa de la rendición de cuentas” como lo señala Schedler:

“En principio, las agencias de rendición de cuentas pueden averiguar dos tipos de cosas Pueden pedirles a los funcionarios públicos que *informen* sobre sus decisiones o l puede pedir que *expliquen* sus decisiones. Pueden preguntar por hechos (la dimensión informativa de la rendición de cuentas) o por razones (la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas). La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios.”(Schedler: 1999:23)

Sin embargo, como se mostró dentro de los mecanismos de rendición de cuentas en el poder ejecutivo únicamente se cubren la dimensión informativa y medianamente la argumentativa, dejando de lado la dimensión de la justificación y la dimensión de la sanción no existe ningún dialogo entre los actores entre los que exigen cuentas entre los que rinden cuentas.

Y sobre todo, no existe la sanción de los actos, justamente este es uno de los elementos primordiales de la rendición de cuentas pues a partir de esto se crean incentivos positivos o incentivos negativos para favorecer la rendición de cuentas y contribuir a la democracia.

De nada sirve, transparentar la información de las instituciones como el IFAI, la SFP y los cientos de mecanismos de información que se generan al interior de las instituciones en los distintos niveles de gobierno si estas únicamente realizan el cumplimiento de informar o el “cumpl y miento” sin contar con una sanción efectiva que premie o castigue sus acciones.

Al final, la rendición de cuentas termina por ser una obligación de crear informes e informes de los informes, que se pasan de una institución a otra, se publica cierto tipo de información, como la que se mostró en el cuadro 2.2 donde se muestra con claridad las instituciones que publican información por internet, aunque se dice que los mecanismo para acceder a la información son de acceso a cualquier persona lo cierto es que no es así por la serie de mecanismos que se requieren y eso sin contar que hay lo que se llama información especializada que se tiene que solicitar de forma directa en las instituciones con una serie de trámites burocráticos.

Rendición de cuentas en el poder legislativo

Es el órgano al que por su propia naturaleza es al que le rinden cuentas pero, también debe rendir cuentas es decir, tiene una doble función en la rendición de cuentas, así mismo tiene dos tipos de rendición intra-orgánica e inter-orgánica, además es un órgano fiscalizador y en el deber ser fiscalizable.

La rendición inter-orgánica es aquella en donde el poder legislativo exige cuentas a otras instituciones y la intra-orgánica es aquella donde el poder legislativo exige cuentas a los miembros de las cámaras de diputados y senadores e incluso dicha rendición de cuentas debería estar orientada hacia exigir cuentas también a cada uno de los diputados y senadores.

En la función de representación la única obligación es la de asistir y votar, los únicos mecanismos en los cuales el poder legislativo rinde cuentas es en la publicación de las votaciones nominales es decir cómo votan los diputados, pero estos mecanismos de rendición de cuentas son inconclusos en la rendición de cuentas pues no hay manera de sancionar como votan pues al término de su mandato, no son ni llamados a cuentas por lo que legislaron y además la no reelección no permite ni premiar ni castigar al diputado por sus acciones.

Una de las funciones obligatorias es imponer las contribuciones necesarios para cubrir el presupuesto, pero el plazo de aprobación se introdujo, sin embargo sino se aprueba no está explícitamente la sanción correspondiente para dicho incumplimiento.

En la función de control se encuentra que la más importante tarea es la revisión de la cuenta pública, pero no se establecen criterios para verificar el cumplimiento de esta función, en comparación con la ASF si existen sanciones por incumplimiento las comisiones, mientras que en el congreso no tienen sanción.

En la política administrativa la tarea más importante es la de ratificar los nombramientos de los funcionarios, para lo cual María Amparo da cuenta de que “la mayor parte de los nombramientos no tiene reglas ni criterios de evaluación de las propuestas no hay obligación de hacer públicas las propuestas y no es monitoreable por la ciudadanía”(Casar:2009:39) lo cual es otro indicador de la baja calidad en términos de rendición de cuentas.

En la función jurisdiccional que tiene la facultad de acusar al servidor público que incurra en alguna falta y en los casos que se presentan se erige un jurado correspondiente, para lo cual no están establecidos los plazos para resolver los casos, además el seguimiento de los procedimientos está sujeto a los integrantes de los órganos quienes integran esta función.

El gasto en el poder legislativo resulta muy particular pues éste se elabora, aprueba, modifica y ejerce a discreción y cuando se solicitan los informes sobre cómo se gastan el dinero los grupos parlamentarios estos responden que esa información la tienen catalogada como clasificada por lo tanto es negada, en suma el gasto es de libre asignación, de libre ejercicio y sin obligación de informar, lo cual es un elemento que incide de forma directa y negativa en la calidad de la rendición de cuentas.

Reflexiones sobre la rendición de cuentas

La mayoría de las funciones y obligaciones del poder legislativo son potestativas no obligatorias no están reglamentadas ni son monitoriables, así mismo carecen de plazo para su cumplimiento y no existe sanción por incumplimiento y a voz de María Amparo Casar “cuando digo la mayoría de las funciones me refiero a más del 80% en suma el diseño institucional más allá de propiciar la rendición de cuentas, lo que se alienta es el incumplimiento de la norma, fomenta la evasión de responsabilidades y exime a los órganos individuales, al congreso y a sus integrantes de cualquier rendición de cuentas”(Casar: 2009:40)

El legislador mexicano en lo individual no puede ser sancionado por la reelección ni tiene la obligación de justificar sus acciones al electorado ni siquiera informalmente para la tarea de gestoría para información y mucho menos para justificar sus acciones y los incentivos están diseñados para que su principal evaluador sea el coordinador parlamentario.

Los únicos actos verdaderamente obligatorios y públicos son el debate y la votación en el pleno, concentran el poder y los instrumentos necesarios para insertar los problemas en la agenda, tienen la posibilidad de distribuir los recursos con discrecionalidad y las obligaciones que tienen son auto impuestas y en lo que se refiere a rendición de cuentas es auto referencial no tiene órganos de vigilancia ni sancionatorios y el cabildeo se encuentra sin regular.

En materia de información y transparencia es insipiente puesto que proporcionan datos únicamente formales, además no hay órganos sancionadores en caso de que no quieran proporcionar información y mucho menos una instancia externa para recurrir ante la negativa de información, y por último total discrecionalidad y ausencia de transparencia en la asignación de recursos.

En materia de apoyos y asignaciones presupuestarias que es decidido por la junta de coordinación política o mesa directiva se documenta una partida adicional a la fracción parlamentaria, otra partida extraordinaria de inicio de legislatura, otra partida para atender

compromisos de gestión, una asignación extraordinaria para apoyo tecnológico, otra asignación de apoyo administrativo mensual, una más para operación de comisiones legislativas, entre otras. Lo cual sin duda ejemplifica la opacidad con la que se destinan los recursos al interior del congreso pero sobre todo el abuso de los recursos de quienes tienen la posibilidad de “servirse con la cuchara grande”

En suma y en términos de calidad que es lo que interesa particularmente en esta tesis la calidad de la democracia en términos de rendición de cuentas lo que se concluye es que la calidad normativa de la rendición de cuentas en el legislativo es muy baja, puesto que no regula y no sanciona se rige por un reglamento obsoleto, se tienen que recurrir acuerdos parlamentarios de manera constante y existen áreas sin regular, ausencia de órganos de evaluación y de control independientes.⁹

Así mismo los órganos de transparencia están sometidos a los intereses de las élites parlamentarias y los recursos institucionales están regulados por los coordinadores en síntesis y como lo apunta María Amparo Casar: “El Marco jurídico mexicano ha sido diseñado para que el congreso exija cuentas no para rendirlas” (Casar:2009:40)

En resumen, en México se registran avances significativos en la rendición de cuentas pues como se documentó en los apartados anteriores existen hoy día una multiplicidad de mecanismos de rendición de cuentas intra-institucionales e inter-institucionales, en los distintos niveles de gobierno ejecutivo, legislativo así como en los Estados y los municipios

Sin embargo, pese a la existencia de múltiples mecanismos éstos dejan un gran vacío quizá en el más importante de los indicadores la rendición hacia los ciudadanos o electores dejándolos sin incentivos para castigar o premiar a los gobernantes, derivando en lo que se planteó anteriormente “Una democracia sin calidad que es aquella en la que el ciudadano a

⁹ Las funciones que aquí se presentan se encuentran de forma amplia en el documento de anexos creado por María Amparo Casar para el trabajo del CIDE 2009, en el cual se describen las funciones del legislativo aquí se exponen las más importantes también consideradas así por la autora.

duras penas expresa su voto sin tener la oportunidad de verificar, evaluar y sancionar a los gobernantes” (Morlino: 2005:29)

El contexto de la rendición de cuentas en nuestro país aún es desalentador por la baja calidad de sus mecanismos y porque además muchos de los mecanismos con los que se cuentan hasta el día de hoy son intra institucionales, además de funcionar como meros tramites gubernamentales para entregar informes en orden jerárquico y muchos de estos informes no son ni revisados ni ratificados y mucho menos sancionados dejando sin sentido la entrega de los mismos.

Retomando la propuesta de Morlino al respecto a la rendición de cuentas de calidad en términos de procedimiento: “implica que los propios ciudadanos tengan el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley” en este sentido lo que se tiene es que en el poder ejecutivo existen diferentes instancias gubernamentales que entregan informes sobre el trabajo, existe el flujo de información intra-institucional, en el cual aparentemente se están rindiendo cuentas, pero en ese flujo de información no se justifica ni se sanciona y el ciudadano no puede verificar ni evaluar si se trabaja por los objetivos planteados por Morlino.

En correlación sobre si el ciudadano tiene el poder de verificar lo que existe hasta hoy es una serie de datos e información que el mismo gobierno por medio de las instituciones como el IFAI decide que publicar y cómo publicar y sobre todo subrayar que producir y publicar información están relacionados solo con un elemento de la rendición de cuentas que es la transparencia, mas esto no constituye que se esté realizando como tal la rendición de cuentas.

Enfatizar en que la estructura de la rendición de cuentas en el ejecutivo es un proceso en construcción que está fundado sobre una estructura tradicional de control interno donde existen entidades o instituciones que reportan a la SFP pero, la rendición de cuentas es aquella en la que el gobierno rinde cuentas de lo que hace y de lo que deja de hacer, no únicamente a la posibilidad de ofrecer información.

En caso de la rendición en municipios y Estados la situación sobre la calidad de la democracia en rendición de cuentas no es mejor que la del poder ejecutivo puesto que hay una ausencia de mecanismos para monitorear y evaluar el desempeño, no hay forma de verificar si la información que se está entregando de los municipios a los estados corresponde a las acciones de quien entrega el informe.

En suma, los mecanismos de rendición de cuentas son múltiples, pero pocos funcionan efectivamente, se fundamentan en mecanismos sin vínculos, poco complementarios y enfatizados hacia la rendición administrativa, además una fuerte indefinición de responsables puesto que en situaciones problemáticas no se tiene clarificado quien debe rendir cuentas si el presidente, el cabildo o el síndico y el elemento que funciona en detrimento de la calidad de la democracia en los municipios y estados es que el ciudadano está excluido de todo tipo de rendición de cuentas.

En cuanto a la rendición de cuentas en el poder legislativo se debe subrayar que la mayoría de las funciones y obligaciones del poder legislativo son potestativas no obligatorias no están reglamentadas ni son monitoriables, de igual forma carecen de plazo para su cumplimiento y no existe sanción por incumplimiento.

Y por último, como se señaló anteriormente la calidad de la rendición de cuentas en el legislativo es muy baja, puesto que no regula y no sanciona se rige por un reglamento obsoleto, se tienen que recurrir acuerdos parlamentarios de manera constante y existen áreas sin regular, ausencia de órganos de evaluación y de control independientes y fundamentalmente “el diseño institucional esta creado para que el poder legislativo exija cuentas mas no para rendirlas.”(Casar: 2009:42)

Conclusiones generales

La calidad de la democracia es un concepto contemporáneo y provocador, lo primero justo por que dicho concepto actualmente ocupa los estudios de un número importante de académicos, politólogos y a múltiples instituciones, así como ONG, lo segundo, es debido a que el propio concepto despierta el interés de unos por utilizarlo como herramienta para el estudio de las democracias y el interés de otros por criticarlo y colocarlo fuera de los estudios sobre la democracia.

Ahora bien, la democracia, es un concepto polifacético y polisémico lo primero, justo porque desde su origen con los griegos y a lo largo de su historia ha venido cambiando y le han acompañado muchos adjetivos, lo segundo, es porque su raíz etimológica también se ha transformado, si bien “Democracia” es una palabra compuesta por dos voces griegas: demos, “pueblo” y kratos “poder”, por tanto, es el poder del pueblo, lo cierto es que a través de los siglos le han dado distintos significados.

En consecuencia, el debate de la democracia es aún un debate inacabado, que ha estado acompañada de múltiples adjetivos los más recientes como: democracia incluyente, democracia global, democracia participativa, democracia social, democracia sustentable, democracia delegativa, entre otros más, la naturaleza del concepto es perfectible y por tanto su cambio es incesante.

Calidad de la democracia, está dentro de los últimos términos incorporados a la democracia, como muchos de los términos y adjetivos anteriores no está exento del debate puesto que tiene posturas a favor y posturas en contra, sin embargo no es fue objeto de este estudio adentrarse en ese debate, debido a que las críticas que se le hacen al concepto son de poca relevancia pues parten del supuesto erróneo de que en México no hay democracia y por tanto no se puede medir la calidad de algo que no existe, así, adentrarse en ese falso debate sería un desperdicio.

Al respecto, Leonardo Morlino y Guillermo O’ Donnell, son los impulsores del concepto calidad de la democracia, teniendo como base la definición mínima de democracia entendida esta como “aquella donde hay un mínimo de intenciones y un máximo de

extensiones o referentes empíricos, así que, para identificar una definición se debe buscar solamente aquellos atributos necesarios”(Matthew: 2007) en la definición de los atributos de la democracia los más acertados son los propuestos por Dahl en la poliarquía y por Morlino en democracias y democratizaciones.

Como es sabido, la democracia en México aún no se ha consolidado y medir su calidad es pertinente para delimitar el estado actual en el que se encuentra, así como para verificar sus retos y sus alcances.

Por lo tanto, para desarrollar las mediciones sobre la calidad de la democracia se establecen los indicadores a partir de dos consideraciones: la primera es elegir indicadores que por sí mismos, sean características propias de la democracia, como las enumeradas por Robert Dahl, la segunda consideración de coincidencia o consenso es decir, a partir de los indicadores más recurrentes o coincidentes por los autores descritos y particularmente los de Morlino.

De tal manera, que para Michael Grace el Estado de derecho es el elemento principal para medir la calidad de la democracia puesto que, implica la protección de derechos, el control de la corrupción y la igualdad, así como la rendición de cuentas o responsabilidad y la participación como representación.

Por su parte, para Morlino el Estado de Derecho constituye un elemento esencial como ya se describió antes a partir de la igual aplicación de la ley a todos, incluyendo a las autoridades, nunca el crimen sobre la ley, una policía efectiva y respetuosa de los derechos individuales y las libertades garantizadas por la ley; el acceso igual y sin complicaciones de los ciudadanos al sistema de justicia; rápida resolución de investigaciones criminales y de demandas civiles y administrativas; Independencia de los tribunales de justicia de cualquier influencia política; habilidad de las cortes para mantener firmes sus decisiones; supremacía de la Constitución, interpretada y defendida por una Corte Constitucional.

Por su parte, Guillermo O'Donnell plantea: “Para que un Estado sea un Estado democrático de derecho, tiene que cumplir con tres condiciones: 1) sostener las libertades políticas y las garantías de la poliarquía; 2) sostener los derechos civiles de toda la población y 3)

establecer redes de responsabilidad para que todos los agentes, privados y públicos — incluidos los más altos funcionarios—, sean sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos respecto a la legalidad de sus actos.”

Consecutivamente, el segundo indicador de mayor importancia que se estableció a partir de la revisión de los autores fue: la rendición de cuentas, la cual, hace referencia a la protección de derechos, el Estado de derecho, el control de la corrupción y la igualdad como derechos y la rendición de cuentas, la responsabilidad y la participación como representación.

Por lo tanto, como se mostró en el marco teórico, son muchos los indicadores y las instituciones que se encargan de medir la calidad de las democracias en todo el mundo, en éste trabajo se desarrollan los dos principales indicadores de la calidad de la democracia que son el Estado de derecho y la rendición de cuentas.

El Estado de derecho, es el elemento principal de la democracia y por tanto, uno de los indicadores fundamentales para medir su calidad, Morlino al respecto plantea el Estado de derecho en términos de procedimiento, tomando como indicadores: la igualdad de aplicación a todos, supremacía del Estado encima de cualquier grupo criminal, la transparencia como elemento anticorrupción en lo administrativo y lo judicial, burocracia local, civil y competente y efectiva, la existencia de una policía que respete los derechos individuales y las libertadas garantizadas por la ley, el acceso igual y sin complicaciones de los ciudadanos al sistema de justicia, una rápida resolución de investigaciones criminales y de demandas civiles y administrativas, independencia de los tribunales de justicia de cualquier influencia política.

Como se mostró en el segundo capítulo los indicadores anteriores planteados por Morlino dieron como resultado un democracia con baja calidad en términos de estado de derecho puesto que, pese a contar con un marco jurídico, una Carta Magna e instituciones que tiene como encomienda la impartición de justicia lo cierto que aún hay una desigual aplicación de justicia como se ejemplifico con los casos de Jacinta Francisca y Ulises Ruiz, en cuanto a la supremacía del Estado ante los grupos criminales, lo que hoy tenemos sin duda si es

una lucha, pero no se puede afirmar que exista dicha supremacía sobre los grupos criminales.

De igual forma, la transparencia es todavía una aspiración en la que ya se trabaja, pero que hasta ahora su calidad es muy baja puesto que existe opacidad más allá de las instituciones que informan de algunos datos de mediana relevancia, así también, en cuanto a la policía que respete las libertades individuales pues si bien no han ocurrido tragedias como la del 2 de octubre, lo cierto es que entre otros casos se denunciaron abusos policiales como en el caso de Atenco, por mencionar uno.

Asimismo, en cuanto a una pronta resolución de los tribunales, pues justo con el caso de Jacinta se puso en evidencia de lentitud y la falta de voluntad con la que aún se opera en muchos de los tribunales de justicia, lo cual una vez más coloca al Estado de derecho como un nivel de baja calidad.

Pese a ser el elemento central hacia la consolidación democrática, o dicho en otras palabras, el Estado de derecho es la condición *sine qua non* para la democracia, lo cierto es que su calidad actualmente es baja, lo cual no descarta que se esté trabajando con miras hacia mejorar su calidad, por medio de la liberalización y la serie de reformas políticas y electorales que se han dado en los últimos años.

De ahí que, si bien se han dado pasos significativos en la construcción de la democracia, lo cierto es que continúa pendiente una reforma política que rompa con lo que heredó el viejo régimen del partido hegemónico y dé paso a la consolidación democrática.

Dado que, su calidad es baja, los ciudadanos y los actores políticos deben insistir en el rediseño institucional y normativo, partiendo de la visión de la democracia política moderna, donde las elecciones limpias constituyen el motor de la consolidación y de una democracia de buena calidad, bajo el cobijo del Estado de derecho se debe aspirar a que el cien por ciento de las elecciones sean limpias.

Po otro lado, las estadísticas de la FEPADE mostraron que los delitos electorales se cometerán en tanto no se realicen las reformas electorales y políticas que verdaderamente obliguen a los actores políticos a respetarlas, puesto que, pese a la existencia de un marco

jurídico, pareciera que las sanciones son muy blandas, de tal manera que los actores políticos en cada proceso electoral encuentran más incentivos para violar las leyes que para respetarlas.

Por otro lado, los datos de la FEPADE revelaron que los principales delinquentes electorales son los propios partidos y los funcionarios que destinan los recursos de su administración al apoyo de candidatos de su partido, la compra y coacción del voto, condicionar a los ciudadanos la prestación servicios o programas a cambio del voto, robar o alterar materiales electorales y prestación de servicios a los candidatos por parte de funcionarios a candidatos.

En consecuencia, de acuerdo al Art. 407 III el cual estipula que un servidor público destine de manera ilegal los bienes que tienen a su disposición en virtud de su cargo en apoyo de un partido político o candidato al respecto se presentó el índice más elevado con 250 denuncias, en el proceso electoral del 2003 se registró un 34.4 % con 86 denuncias, en comparación con un 42.8% en el 2009 y comparado con las 250 denuncias en el 2006 que representarían un 100%.

Como segundo lugar de delitos cometidos están los relativos al Art. 403 VI con respecto a la solicitud de votos por paga u otra recompensa, al respecto, lo que se observó fue una marcada diferencia entre el número de denuncias que se realizaron con respecto al art. 407 III que refiere al desvío de recursos públicos en apoyo a un candidato o partido político y el art. 403 VI que se soliciten votos por paga o recompensa, de este artículo fue en el 2009 donde más denuncias registraron (72) lo cual representa el 28.8% en comparación con las 250 registradas en el 2006 respecto al desvío de recursos a favor de un candidato.

Asimismo, en este delito podemos observar una diferencia mínima entre el 2003 con 58 denuncias (23.2%) y 2006 (22.0%) 55 denuncias y para el 2009 se observa un incremento significativo en el cual se registraron 72 denuncias 17 (5.5%) más que en los procesos anteriores, lo cual representa el (28.8%), por lo tanto, podemos observar primero, que los fenómenos políticos no son cíclicos y segundo que no existe una tendencia que nos pueda indicar que un determinado suceso vaya disminuyendo o aumentando gradualmente.

En suma, el resultado del balance de la democracia actual apunta a que, es necesario y urgente actualizar y ajustar las leyes y el sistema judicial que responda a la realidad que nos están planteando los actores políticos, si se aspira a mejorar la baja calidad del estado de derecho con el que hasta hoy se cuenta.

En cuanto a la rendición de cuentas, se partió de una premisa clave: La calidad de una democracia no sólo implica la protección de las libertades, de los derechos básicos, de la supremacía del Estado de derecho y de una igualdad básica, sino también de gobiernos que rindan cuentas.

En resumen, en México se registran avances significativos en la rendición de cuentas pues como se documentó en el capítulo tres, existen hoy día una multiplicidad de mecanismos de rendición de cuentas intra-institucionales e inter-institucionales, en los distintos niveles de gobierno ejecutivo, legislativo así como en los Estados y los municipios

Sin embargo, pese a la existencia de múltiples mecanismos éstos dejan un gran vacío quizá en el más importante de los indicadores la rendición hacia los ciudadanos o electores dejándolos sin incentivos para castigar o premiar a los gobernantes, derivando en lo que se planteó anteriormente: una democracia de baja calidad que es aquella en la que el ciudadano apenas emite su voto sin tener la oportunidad de verificar, evaluar y sancionar a los gobernantes.

La rendición de cuantas en nuestro país es de media baja calidad de sus mecanismos y puesto que, muchos de los mecanismos con los que se cuentan hasta el día de hoy son intra institucionales, además de funcionar como meros tramites gubernamentales para entregar informes en orden jerárquico y muchos de estos informes no son ni revisados ni ratificados y mucho menos sancionados dejando sin sentido la entrega de los mismos.

La rendición de cuentas en el ejecutivo es un proceso en construcción que está fundado sobre una estructura tradicional de control interno donde existen entidades o instituciones que reportan a la SFP pero, la rendición de cuentas es aquella en la que el gobierno rinde cuentas de lo que hace y de lo que deja de hacer, no únicamente a la posibilidad de ofrecer información.

En el caso de la rendición en municipios y Estados la situación sobre la calidad de la democracia en rendición de cuentas no es mejor que la del poder ejecutivo puesto que hay una ausencia de mecanismos para monitorear y evaluar el desempeño, no hay forma de verificar si la información que se está entregando de los municipios a los estados corresponde a las acciones de quien entrega el informe.

En suma, los mecanismos de rendición de cuentas son múltiples, pero pocos funcionan efectivamente, enfatizados hacia la rendición administrativa, además una fuerte indefinición de responsables puesto que en situaciones problemáticas no se tiene clarificado quien debe rendir cuentas si el presidente, el cabildo o el síndico y el elemento que funciona en detrimento de la calidad de la democracia en los municipios y estados es que el ciudadano está excluido de todo tipo de rendición de cuentas.

Y para finalizar, como se señaló anteriormente la calidad de la rendición de cuentas en el legislativo es muy baja, puesto que no regula y no sanciona se rige por un reglamento obsoleto, se tienen que recurrir acuerdos parlamentarios de manera constante y existen áreas sin regular, ausencia de órganos de evaluación y de control independientes.

En síntesis, Estado de derecho y rendición de cuentas son elementos de baja calidad por tanto, se conseguirá elevar su calidad con la construcción y redefinición de un orden legal claro y preciso que aplique con cabalidad las sanciones correspondientes a los delincuentes electorales y establezca el orden y el respeto a la ley por encima de las voluntades políticas, de los partidos, de los funcionarios y los haga responsables de sus actos así como, los obligue a informar, pero sobre todo a justificar sus acciones.

BIBLIOGRAFÍA

Burke Edmund, “*Discurso a los electores de Bristol*,” citado por Hanna Fenichel Pitkin en “*El concepto de la representación*” California, 1972

Carbonell Miguel, “*Calidad de la democracia y Estado de derecho*”, IEEM, 2006

Casar María y Marván Ignacio, “*La rendición de cuentas en el poder legislativo*”, CIDE, México, 2009

Cejudo Guillermo y Ríos Alejandra, “*La rendición de cuentas en los Estados y Municipios*” CIDE, México, 2009

Dahl Robert, “*Poliarquía, participación y oposición*”, Yale U. Press: New Haven y en (1971) , (1982) “*Dilemas del pluralismo democrático*”, Yale U. Press: New Haven

Dahl Robert, “*La democracia una guía para los ciudadanos*”, Taurus, 1999

Del Águila Rafael y Fernando Vallespin “*La democracia y sus textos*,” México, 2003 pp 397

Grace Michel, “*Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile*”, CIDE vol. XII. núm. 1. 2005. PP. 41-90

Hagopian Frances, “*Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile*” Política y gobierno vol. XII núm. I Agosto-octubre 2005

Ingram Matthew C. “*Estado de derecho y democracia*”, FLACSO, México, 2006

Marván Ignacio y Amparo María, “*La rendición de cuentas en el poder legislativo*”, CIDE, México, 2009

Merino Mauricio y López Sergio, “*Nota teórica*”, CIDE, México, 2009

Mirón Rosa, “*La reforma electoral 2007: Sus Efectos e Implicaciones procedimentales*”, en FEPADE difunde, México, 2007

Morlino Leonardo, “*Democracias y democratizaciones*”, México, Cepcom, 2005

Morlino Leonardo, “*Calidad de la democracia. Notas para su discusión*”, Metapolítica, Núm.39 Enero-febrero 2005

O'Donnell Guillermo, “*Democracia y Estado de derecho*”, en Revista NEXOS, num.325, Enero de 2005

Pardo María del Carmen, “*Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno*”, CIDE, México, 2009

Philippe C. Schmitter, “*Calidad de la democracia: Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas*”, Metapolítica, Núm. 39 Enero-febrero 2005.

Sartori Giovanni, “*Elementos de teoría política*”, Alianza, Madrid, 1992

Schedler Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner, “*Conceptualizando la rendición de cuentas*”, “*El poder y la rendición de cuentas en las nuevas democracias*”, pp. 13–28. Editorial Lynne Rienner Publishers 1999

Hemerografía

“Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?” En revista de ciencia política, VOL. 27, NUM 2, 2007 Pontificia Universidad Católica de Chile

“Una de cada cinco personas tiene acceso al internet en México”, El Universal, Viernes 13 de julio de 2007

Fundación Internacional para el Estudio de los Sistemas Electorales:
“Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional, México 2009

Recursos electrónicos

www.javiercorral.org José Woldemberg “calidad de la democracia”, texto invitado, 4 de noviembre del 2004

www.pnud.org.mx

www.rendiciondecuentas.cide.edu