

PRIMERA SECCIÓN
EFICIENCIA Y PROBIDAD EN EL EJERCICIO
DEL GASTO PÚBLICO

POR UN SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS QUE SIRVA

JOHN M. ACKERMAN*

INTRODUCCIÓN

El mejoramiento de la capacidad recaudatoria del Estado no tendrá el impacto esperado si simultáneamente no se logra una mayor eficiencia y probidad en el ejercicio del gasto público. La predominancia de la corrupción en México es uno de los principales factores que explican las graves crisis que vivimos actualmente tanto en materia económica como en materia de seguridad pública.¹ Con un aparato estatal más justo y eficiente, las empresas mexicanas encontrarían un clima más propicio para florecer y competir en el mercado internacional. Con un sistema de control más fuerte y autónomo, se podrían extirpar las redes de corrupción que tan severamente han dañado la procuración e impartición de justicia. El combate a la corrupción y la modernización administrativa también generarían rendimientos positivos en materias como el desarrollo social, la recaudación de impuestos, salud pública y seguridad social, así como en otros innumerables ámbitos del quehacer público del país.²

De acuerdo con la teoría clásica de la democracia liberal, la rendición de cuentas debería surgir como un producto natural del funcionamiento, tanto de las elecciones democráticas como de los “pesos y contrapesos” establecidos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.³ Al exponerse periódicamente al juicio ciudadano en las urnas, los gobernantes supuesta-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Véase, entre otros, Barómetro de la Corrupción para América Latina y el Caribe, Transparencia Internacional, disponible en <<https://www.tm.org.mx/barometro-al-2017/>>.

² Véase Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2009.

³ Przeworski, Adam, Manin, Bernard y Stokes, Susan (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, New York, 1999.

mente se ven obligados a informar sobre su desempeño y reciben las sanciones y recompensas correspondientes por medio de la ratificación o no en su cargo. Asimismo, durante su gestión, el equilibrio entre los tres poderes debería prevenir el abuso del poder y la extralimitación de funciones por parte de los servidores públicos. Desde el punto de vista, no haría falta desarrollar instituciones autónomas específicas para la rendición de cuentas o vías de participación ciudadana directa en la vigilancia de las políticas públicas, ya que la acción de los sistemas institucionales y electorales se reflejaría de forma natural a través de un gobierno honesto y eficaz.

Lamentablemente, en los hechos las elecciones democráticas junto con la división tripartita del poder no han sido suficientes para garantizar la rendición de cuentas de los gobiernos. Algunos de los problemas más comunes con este sistema de control que han surgido a nivel mundial son: la asimetría de información entre ciudadanos y gobierno, la burocratización de los procesos de vigilancia intraestatal y la subordinación política de las entidades a cargo de la fiscalización gubernamental.⁴ México no es una excepción a esta tendencia mundial. Urge diseñar nuevas estrategias para garantizar la rendición de cuentas gubernamental de manera directa en el país.

Durante la última década ha habido importantes avances legales e institucionales en la materia. La transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda, en Auditoría Superior de la Federación y las reformas a las Entidades de Fiscalización Superior a nivel estatal, han fortalecido el régimen de control y fiscalización del gasto público. Y las reformas al artículo 6° de la Constitución en materia de transparencia, así como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y las leyes de acceso a la información en los estados, han facilitado la supervisión del quehacer gubernamental por parte de los ciudadanos y empezado a combatir la cultura de la opacidad que predominaba entre los servidores públicos.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC), aprobada en 2003, también buscaba un cambio en la relación del funcionario con su trabajo y con sus superiores. Otras reformas importantes incluyen el establecimiento de un Sistema de Evaluación al Desempeño (SED) con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) de 2006, la reforma constitucional en materia de fiscalización y contabilidad gubernamental de 2008, y la aprobación de una nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) en 2009, así como de una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en 2016.

⁴ Para una discusión más amplia de estos puntos véase John Ackerman, “Estado democrático, rendición de cuentas y organismos autónomos en América Latina”, en Gregorio Vidal (coord.), *Democracia y desarrollo en América Latina*, 2010.

En 2016 se hizo un intento por reconfigurar el sistema de vigilancia y control del gasto público. Se aprobó una nueva Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), con el objetivo de articular las diferentes partes del enorme rompecabezas que existe en la materia, incluyendo una multitud de diferentes organismos e instancias a nivel federal y local. El nuevo sistema también pretende “ciudadanizar” el trabajo de combate a la corrupción con la creación de un nuevo “Comité de Participación Ciudadana”.

En el mismo año, también se aprobó una nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas y una nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Adicionalmente, la reforma al artículo 102 de la Constitución —que transformó la Procuraduría General de la República en una Fiscalía General de la República, con plena autonomía legal del Ejecutivo Federal—también estableció la creación de una Fiscalía Especializada en materia de combate a la corrupción. Este fiscal es nombrado por el fiscal general, pero con la posibilidad de que el Senado de la República pueda objetar este nombramiento con la votación de dos terceras partes de los miembros presentes.

Lamentablemente, este alud de reformas no ha funcionado para acabar con el cáncer de la corrupción. En lugar de facilitar la lucha contra la malversación de fondos, las nuevas leyes e instituciones han permitido que la simulación aflore hoy más que nunca.⁵ Ello se debe tanto a problemas con el diseño de las nuevas leyes como al hecho de que todavía falta tiempo para que se madure la comprensión y la aplicación de las reformas.

Para avanzar de manera definitiva hacia un gobierno honesto y que rinda cuentas habría que realizar algunos ajustes en la legislación, así como resolver varios problemas prácticos con respecto a su implementación. El capítulo actual inicia con una reflexión crítica sobre algunas de las reformas recientes, y después propone algunas acciones que nos permitirían construir un Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas que realmente sirva.

TELARAÑAS BUROCRÁTICAS Y RESPONSABILIDADES PARCIALES

Las reformas más recientes e importantes en materia de rendición de cuentas son la creación, en 2016, tanto de una nueva Ley General del Sistema Nacio-

⁵ “Mexico’s Government is Blocking its Own Anti-Corruption Drive, Commissioners Say”, Azam Ahmed, *New York Times*, December 2, 2017, disponible en <https://www.nytimes.com/2017/12/02/world/americas/mexico-corruption-commission.html?_r=0>.

nal Anticorrupción como de una nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas. Ambas leyes buscan actualizar el marco jurídico en la materia, unificar criterios jurídicos entre los niveles federal y estatales, así como articular las diferentes instituciones que trabajan a favor de la rendición de cuentas al nivel federal y en las 32 entidades federativas.

Estos tres propósitos son muy laudables, ya que efectivamente existía mucha confusión y desorganización en la materia. Sin embargo, existen serios problemas con respecto a la redacción de las leyes, resultado del complicado proceso legislativo que las creó, que afectan seriamente el desempeño de la nueva normatividad.

Por ejemplo, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en lugar de clarificar y articular la interrelación entre las diferentes partes del sistema, crea mayor confusión y burocratización. Ello, a su vez, genera el perfecto contexto para continuar con la simulación y la disolución de responsabilidades en la materia.

La principal innovación de la LGSNA es la creación de un nuevo “Comité Coordinador” que tiene la responsabilidad de “establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción” (artículo 8). Participan en este Comité el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública, un representante del Consejo de la Judicatura Federal, el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como un representante del nuevo “Comité de Participación Ciudadana”, quien preside el Comité Coordinador.

Este Comité Coordinador cuenta con una abultada “Secretaría Ejecutiva” a su cargo, pero con estrictas limitaciones a sus facultades legales. El artículo 9 de la ley indica que este Comité diseñará “la política nacional” en materia de combate a la corrupción y debe emitir un informe anual sobre su cumplimiento. Sin embargo, el Comité Coordinador no cuenta con poder vinculatorio alguno para asegurar su cumplimiento en la práctica. Su función es meramente de evaluación y seguimiento del trabajo de los integrantes del sistema.

En ningún momento el Comité puede realmente “coordinar” las acciones de combate a la corrupción, y mucho menos involucrarse en el procesamiento de casos específicos de corrupción. El Comité Coordinador resulta ser entonces un aparato burocrático más, un nuevo elefante blanco que camina junto con los otros elefantes blancos del “Sistema Nacional”, sin garan-

tizar la verdadera articulación de esfuerzos o una mejoría en el desempeño del sistema en general.

La segunda innovación de esta ley es el “Comité de Participación Ciudadana”. Este Comité tiene la función —de acuerdo con el artículo 15— de “coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional”. La redacción de este artículo deja perfectamente claro que los ciudadanos integrantes de este Comité de ninguna manera podrán dirigir o mandar a las autoridades públicas, sino que deben cumplir un papel estrictamente auxiliar de “coadyuvar” al Comité Coordinador, integrado por seis funcionarios públicos y un solo ciudadano, en “el cumplimiento de sus objetivos”. El Comité de Participación Ciudadana tampoco funge como un órgano representativo de demandas sociales, sino que su papel es estrictamente de “vinculación” con la sociedad civil.

De acuerdo con la ley, el Comité de Participación Ciudadana no cuenta con facultad vinculatoria alguna. El artículo 21 le permite “acceder sin ninguna restricción, por conducto del Secretario Técnico, a la información que genere el Sistema Nacional”, aunque no necesariamente a la información manejada por cada una de las instituciones integrantes del Sistema. El mismo artículo también permite a los ciudadanos “opinar y realizar propuestas”, así como “realizar observaciones” en una amplia variedad de temas. Sin embargo, los integrantes del Comité no cuentan con facultad alguna para “ordenar” alguna acción o “obligar” a ninguna institución pública a hacer nada.

Eso sí, cada uno de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana recibe una jugosa remuneración económica del erario federal. De nuevo nos encontramos frente a una nueva burocracia, ahora “ciudadanizada”, pero igualmente inútil para lograr una verdadera articulación y activación del Sistema Nacional de combate a la corrupción.

La tercera innovación institucional que acompaña a esta nueva ley es la creación de un “Sistema Nacional de Fiscalización”. Este sistema tiene el objeto, de acuerdo con el artículo 37, “establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo”. Los integrantes son la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, así como las entidades de fiscalización superior y las instituciones encargadas del control interno de las 32 entidades federativas.

Sin embargo, de nuevo nos encontramos frente a una “coordinación” estrictamente burocrática, ya que no se le dota de ningún poder vinculatorio al “sistema” en sí. Nos encontramos apenas frente a la formalización legal de las reuniones nacionales entre organismos de control y de fiscalización, que ya de por sí se llevan a cabo sin la necesidad de contar con una ley.

Finalmente, la ley también crea una “Plataforma Digital Nacional” que busca facilitar el intercambio de información y la publicidad de las acciones de los diferentes integrantes del “Sistema Nacional”. Tal iniciativa es positiva, pero en sí no garantiza el funcionamiento práctico del sistema. Tampoco hacía falta aprobar una ley para establecer su obligatoriedad, sino solamente buena voluntad de parte de los diferentes integrantes del Sistema Nacional.

En suma, la nueva LGSNA no resuelve los dos problemas para los cuales fue creada: la descoordinación y la burocratización. La nueva legislación no reestructura el sistema de rendición de cuentas, sino que solamente busca rearticular las partes. Sin embargo, no logra generar un espacio de verdadera coordinación entre las docenas de diferentes instituciones responsables por el control y la supervisión del gasto público a nivel nacional. Tampoco empodera a la ciudadanía para dinamizar y hacer más efectiva y enérgica la lucha cotidiana en contra de la corrupción.

Al contrario, el principal “logro” de la nueva ley es la creación de una serie de nuevas instancias burocráticas (el Comité Coordinador, el Secretariado Ejecutivo, el Comité de Participación Ciudadana, el Sistema Nacional de Fiscalización, entre otros) que implican nuevos gastos y complican aún más la coordinación. En lugar de tomar el toro por los cuernos para reimaginar y rediseñar el sistema en su conjunto, los legisladores eligieron poner parches al sistema actual con el resultado de que crearon una nueva telaraña burocrática que incluso podría dejarnos peor que antes de la reforma.

La otra parte clave de la reforma de 2016 en materia de rendición de cuentas, fue la creación de una nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). Esta ley incluye algunos avances con respecto a las leyes que la antecedían en la materia. Sin embargo, también cuenta con importantes ambigüedades que dificultan su correcta aplicación práctica.

La innovación más importante con esta ley fue la inclusión de la “Declaración 3 de 3”, como obligación para todos los servidores públicos. A partir de la promulgación de la ley, se incluyen las declaraciones fiscales y “de intereses” en adición a la ya establecida Declaración Patrimonial.

El artículo 32 de la ley señala que todos los servidores públicos “estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo Órgano interno de control, todos los Servidores Públicos, en los términos previstos en la presente Ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia”.

Sin embargo, la ley no precisa exactamente de qué se trata la “declaración de intereses” en cuestión, sino que deja su forma y su contenido en manos del Comité Coordinador. El artículo 48 dice que “el Comité Coordi-

nador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, expedirá las normas y los formatos impresos, de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los Declarantes deberán presentar la declaración de intereses”.

La única precisión que se hace con respecto a esta declaración se encuentra en el artículo 47. Aquí se señala que “la declaración de intereses tendrá por objeto informar y determinar el conjunto de intereses de un servidor público a fin de delimitar cuándo éstos entran en conflicto con su función”. Pero esta definición habla de los objetivos, no de los contenidos de la declaratoria de intereses. Es además sumamente ambigua, ya que no impone ningún criterio o lineamiento específico al Comité Coordinador en su labor de elaborar las “normas y los formatos” correspondientes.

La ley también define el concepto de “conflictos de interés” de manera muy general y limitada. El artículo 3 de la ley lo define como “la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios”.

Esta definición deja fuera intereses patrimoniales, profesionales o de amistad que también podría afectar el desempeño del servidor público en cuestión. Por ejemplo, cuando un alto ejecutivo de alguna televisora se incorpore a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, evidentemente se presenta un riesgo serio de que utilice su poder gubernamental para favorecer a sus ex colegas, jefes superiores o subordinados. Ello es el caso aún si no exista un interés estrictamente “personal”, “familiar” o de “negocios”. En un caso similar, recientemente el Instituto Nacional Electoral nombró como titular de su Unidad Técnica de Fiscalización a un ex empleado del precandidato único del PRI a la Presidencia de la República.

Pero más importante aún, la ley en ninguna parte prohíbe la existencia misma de los conflictos de interés. No hay ningún esfuerzo por eliminar los conflictos de interés de manera preventiva. Por ejemplo, no existe obligación alguna de que un servidor público responsable de manejar concesiones petroleras se deshaga de las inversiones o propiedades que tuviera en el sector. La única prohibición es que el servidor público en cuestión tenga un comportamiento irregular o preferencial a raíz de estas inversiones.

Como botón, podemos tomar el artículo 52 como muestra:

Artículo 52. Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes

civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

Habría que celebrar la existencia de disposiciones como éstas. Sin embargo, hubiera sido mucho más efectivo también incluir algunas indicaciones preventivas que cortaran de tajo con la promiscuidad entre los sectores públicos y privados.

Se deberían ampliar los mecanismos de prevención *ex ante* de conflictos de intereses.⁶ Por ejemplo, se debería establecer una prohibición en contra de recibir estipendios de los entes regulados desde un periodo *anterior* a ocupar el cargo. También se debería obligar a los funcionarios públicos a vender o deshacerse de las propiedades o intereses económicos que pudieran causar un problema de conflicto de interés, no solamente reportar su existencia.

Otra importante debilidad con respecto al modelo de “3 de 3”, incluido en la ley, es la limitación a la transparencia pública de las declaraciones. El artículo 29 señala que

[...] las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución. Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes.

De nuevo, se le da al Comité Coordinador, dominado totalmente por funcionarios públicos, discreción casi absoluta con respecto a la decisión de cuál información resguardar y cuál dar a conocer al público. En lugar de imperar el principio de máxima publicidad, predomina el principio de máxima discrecionalidad.

La otra innovación importante en la LGRA es la ampliación de las causas y de las facultades institucionales para sancionar también a los particulares por su participación en actos de corrupción. Se crea un nuevo Capítulo III llamado “De los actos de Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves”. Aquí se le da una definición precisa a faltas como “soborno” (artículo 66), “participación ilícita en procedimientos administrativos” (artículo 67), “tráfico de influencias” (artículo 68), “utilización de información

⁶ Para una discusión completa de este tema véase capítulos de Stark, Gault y Peele en Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2009.

falsa” (artículo 69), “colusión” (artículo 70), “uso indebido de recursos públicos” (artículo 71) y “contratación indebida de ex Servidores Públicos” (artículo 72).

Aquí contamos con un amplio abanico de posibles faltas administrativas graves que puedan ser cometidas por el sector privado. Ello implica un avance importante, ya que históricamente la lógica de combate a la corrupción y el contenido de las leyes correspondientes en la materia, típicamente se enfoca a la responsabilidad de los servidores públicos.

Esta ampliación de la responsabilidad hacia el sector privado es positiva porque en cualquier transacción corrupta siempre existen dos partes. Los corruptos se encuentran de ambos lados del escritorio.

Con respecto a las sanciones que se puedan aplicar al sector privado, la ley también incluye una ampliación importante. En adición a las indemnizaciones y las sanciones económicas que pudieran aplicarse, así como la inhabilitación para el servicio público o la recepción de contratos públicos, el artículo 81 de la ley también permite al Tribunal Administrativo ir más allá para directamente suspender las actividades o incluso disolver de la persona moral involucrada en algún acto de corrupción.

Una innovación adicional fue la inclusión, en el artículo 73, de un capítulo sobre “las faltas de particulares en situación especial”. Aquí la ley señala que también los “candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público” también podrán ser sancionados por cualquier acción que “implique exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir” algún beneficio para él o sus familiares “a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de Servidor Público”.

Este artículo tiene clara dedicatoria hacia Luis Videgaray y Emilio Lozoya, quienes han sido acusados de abusar de su poder como integrantes del equipo de campaña y de transición de Enrique Peña Nieto en 2012 para gestionar apoyos para la adquisición de inmuebles, en Malinalco para Videgaray, así como donativos, de parte de la empresa Odebrecht para Lozoya.

A pesar de estos importantes avances, la reforma se quedó corta en la materia de vigilancia del sector privado, ya que a última hora el presidente Enrique Peña Nieto “realizó observaciones” a las reformas y las devolvió al Congreso de la Unión. Ello con el fin de eliminar la aplicación de un nuevo régimen de transparencia a las empresas contratistas del Estado. Originalmente, los incisos B y C del artículo 32 de la LGRA obligaban, no solamente a los funcionarios públicos sino también a todo particular que recibiera y ejerciera recursos públicos, a presentar sus declaraciones fiscal, patrimo-

nial y de intereses. Sin embargo, el presidente cedió a las presiones del sector privado y “vetó” esta parte de la ley.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una de las debilidades más importantes, en general, con las reformas recientes es que no toman en serio la importancia de la participación ciudadana para lograr una verdadera rendición de cuentas.

Para fortalecer la rendición de cuentas del gobierno se dispone de dos estrategias generales. En primer término, los gobiernos pueden fortalecer los elementos de “mando y control” gubernamentales. Esto supone el forzar a los funcionarios públicos a seguir lineamientos “desde arriba”, obligándolos a cumplir en forma más estricta las metas de desempeño y haciéndolos más vulnerables a las sanciones de sus superiores. De otro lado, los gobiernos pueden permitir que se ejerza una presión “desde abajo”. Esto implica entablar una relación sana entre el Estado y la sociedad, de manera que tanto los actores sociales como los ciudadanos particulares estén investidos de facultades para obligar al gobierno a mantener el estado de derecho y a cumplir sus promesas. Esta segunda estrategia constituye uno de los esfuerzos centrales de lo que se ha denominado la “Nueva Gestión Pública”⁷ y, por lo general, encarna lo que McCubbins y Schwartz (1984) han dado en llamar el enfoque de “alarma contra incendios”, en contraposición con el enfoque de “patrulla policial” para garantizar la rendición de cuentas de los servidores públicos.

La participación de la sociedad civil puede robustecer las estructuras de rendición de cuentas de tres maneras diferentes. En primer lugar, la supervisión directa y la presión que ejercen los actores que representan a la sociedad civil, al igual que el voto popular, sobre asuntos o políticas específicos, pueden servir de complemento a las elecciones como elementos adicionales de la rendición de cuentas vertical. Esto incrementa la frecuencia y claridad de los indicios de rendición de cuentas que los ciudadanos les envían a los funcionarios públicos y, por ende, mejora la rendición de cuentas vertical hacia la población. Como ejemplos de este tipo de participación, cabe mencionar todos los casos que abarcan desde las encuestas para supervisar la efectividad de los servicios públicos y las revelaciones de los

⁷ Desde luego existe una versión de enfoque “de arriba hacia abajo” de la Nueva Gestión Pública, en la que se emplean contratos de desempeño estrictos con cada instancia del gobierno, como en el caso de Nueva Zelanda (Wallis y Dollery, 2001). Sin embargo, el autor se refiere a la versión del enfoque “de abajo hacia arriba” de la Nueva Gestión Pública, que se encuentra íntimamente ligada al empoderamiento de la sociedad civil (Behn, 2001: Cáp.2).

medios de comunicación sobre infracciones a la ley de los funcionarios públicos, hasta la organización de plebiscitos y referendos.

En segundo término, además de los efectos directos de la presión externa “desde abajo”, las acciones de la sociedad civil pueden fortalecer la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas horizontales existente en el interior del propio Estado. Como lo ha expresado Jonathan Fox:

[...] las exigencias de la sociedad civil respecto a la responsabilidad del Estado adquieren su mayor importancia cuando contribuyen a facultar el propio mecanismo de equilibrio de poderes del Estado. Sacando a la luz los abusos de poder, elevando los estándares y expectativas públicas sobre el desempeño del Estado y ejerciendo presión política, la sociedad civil puede instar a las instituciones de vigilancia y supervisión a actuar y a concentrarse en debilitar a los opositores más arraigados de la rendición de cuentas (Fox, 2000:1).

Lo que se pretende en este caso no es la acción directa de la sociedad contra los funcionarios públicos, como en la primera forma de participación, sino más bien un mecanismo más directo de aplicar presión sobre los organismos existentes para que cumplan su trabajo de modo eficaz. Por ejemplo, en su análisis de la respuesta social a los asesinatos extrajudiciales ocurridos en Argentina, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti documentaron la forma cómo una combinación de movilización, acciones judiciales y exposición a través de los medios de comunicación pueden garantizar que, en efecto, el sistema judicial obre de manera imparcial, incluso cuando los autores de los delitos están bien conectados con el propio aparato estatal e incluso forman parte de éste (Smulovitz y Peruzzotti, 2000a, 2000b). Otro ejemplo de este tipo de participación de la sociedad civil sería la de los defensores de los derechos humanos (*ombudsmen*), una institución claramente “horizontal” cuyas acciones se ven fortalecidas constantemente por las exigencias sociales y que, en ocasiones, son dictadas por éstas.

Como tercera medida, además de la presión externa y el robustecimiento de los mecanismos de control existentes en el mismo Estado, los actores de la sociedad civil pueden participar directamente en las propias instituciones del gobierno dedicadas a la rendición de cuentas horizontal. Esta participación elimina la división que hay entre los mecanismos de rendición de cuentas verticales y horizontales, puesto que incluye la participación de actores “verticales” en mecanismos de tipo “horizontal”. Se trata, pues, de una “forma híbrida de rendición de cuentas” que se podría denominar “rendición de cuentas diagonal” (Goetz y Jenkins, 2001:364). En opinión de Anne Marie Goetz y Rob Jenkins, esta forma de participación de la social civil es de

suyo especial, por cuanto “representa un viraje tendiente a aumentar la restringida eficacia de la función de guardián que cumple la social civil, que quiebra el monopolio ejercido por el Estado en la responsabilidad de control ejecutivo de los funcionarios públicos” (Goetz y Jenkins, 2001:365). Entre los casos que ilustran esta forma de participación están las juntas ciudadanas asesoras, que cumplen funciones públicas tales como la auditoría de los gastos del gobierno, la supervisión de las adquisiciones y la supervisión de procesos electorales.

Los Estados, con frecuencia de modo unilateral, organizan la participación de la sociedad civil; y las sociedades, por su parte, suelen presionar sus exigencias ante el gobierno en forma también unilateral. Sin embargo, los resultados más productivos se producen cuando ambos lados participan activamente en la apertura de espacios para la participación de la social civil. La acción unilateral del Estado, algunas veces se convierte en una manipulación o en una “rendición de cuentas vertical a la inversa” (Fox, 2000), en la que los ciudadanos terminan siendo responsables por sus acciones ante los funcionarios del gobierno, mientras que la acción unilateral de la sociedad por lo general conduce a una reacción represiva y violenta del Estado.

La eficacia de la “sinergia Estado-sociedad” de ninguna manera depende de que haya un consenso ni una comunión de valores; ni siquiera, inclusive, una confianza entre el Estado y los actores de la social civil. De hecho, las situaciones de conflicto y suspicacia por lo general surten un mejor efecto en la consecución de sinergias entre Estado y sociedad. Como lo ha señalado Catalina Smulovitz, suele suceder que “la confianza social resultante de compartir valores debilita las capacidades de supervisión y control de la ciudadanía sobre las acciones de los gobernantes y aumenta, a su vez, la posibilidad de acciones oportunistas de una de las partes” (Smulovitz, 2003). Se debe tener precaución de no dejarse llevar por ideas despolitizadas o neutrales de la sociedad civil, que piensan que las formas “cooperativas” o “moderadas” de organización social son las únicas que pueden tener una incidencia positiva en la construcción de disposiciones sobre rendición de cuentas. Smulovitz ha dejado muy claro su punto de vista:

No estoy sosteniendo, como algunos lo han hecho (por ejemplo Almond y Verba, 1963; Weingast, 1997), que una sociedad civil sea importante porque sus ciudadanos compartan valores que apoyen las ventajas del autocontrol. Sostengo que una sociedad civil autónoma es importante porque implica que hay muchos ojos que observan desde afuera, interesados en hacer que se cumpla la ley y en denunciar el incumplimiento de la misma (Smulovitz, 2003).

México es conocido internacionalmente como uno de los países que tiene la mayor cantidad de mecanismos de “contraloría social”. Hay sin número de comisiones de desarrollo municipal, comisiones de solidaridad, buzones de quejas y sugerencias, y comisiones mixtas en operación a nivel municipal, estatal y federal a lo largo del país (Isunza y Hevia, 2005). Algunos estados cuentan con iniciativas populares y referéndum. La Ley General de Desarrollo Social es un ejemplo internacional en la materia en cuanto institucionaliza la participación ciudadana y la contraloría social.

Pero estos esfuerzos no están articulados. Tampoco están suficientemente institucionalizados ni son vinculatorios. La situación que resulta es que los ciudadanos frecuentemente son consultados, pero raramente se les toma realmente en cuenta.

CONCLUSIÓN

Hay todavía grandes pendientes en la lucha por la transparencia y la rendición de cuentas del Estado mexicano. De ningún modo debemos bajar la guardia, sino redoblar esfuerzos tanto en materia de las necesarias reformas estructurales del Estado como en la idea de construir y aplicar una nueva voluntad política para hacer efectivo el imperio de la ley y la verdadera transparentación del quehacer gubernamental.

Cualquier estrategia orientada a esto tiene que partir de un enfoque integral, institucional y amplio sobre la corrupción y la rendición de cuentas. No es suficiente combatir únicamente el soborno, la “mordida” y la pequeña corrupción. Hay que enfrentar la corrupción en todas sus formas y niveles. No es suficiente “educar” a los ciudadanos y a los funcionarios públicos. Hay que transformar también el sistema de incentivos que facilita y estimula la “cultura” de la ilegalidad. No es suficiente combatir el problema únicamente en el gobierno federal. Hay que construir un sistema de rendición de cuentas general articulado entre todos los ámbitos de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John (2004), “Sinergia Estado-Sociedad”, en *Pro de la Rendición de Cuentas, Lecciones para el Banco Mundial*, Washington, Banco Mundial.
- Behn, Robert (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, Brookings Institution.
- Fox, Jonathan (2000), *Civil Society and Political Accountability, Propositions for Discussion, presented at the conference Institutions, Accountability and*

- Democratic Governance in Latin America*, The Helen Kellog Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, 8 de mayo.
- Goetz, Anne Marie y Rob Jenkins (2001) "Hybrid Forms of Accountability, Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India," en *Public Management Review*, vol. 3, núm. 3, pp. 363-383.
- Isunza, Ernesto y Felipe Hevia (2005) *Relaciones Sociedad Civil-Estado en México. Un Ensayo de Interpretación*, Documento de Trabajo, CIESAS-D.F.
- McCubbins, Mathew y Thomas Schwartz (1984) "Congressional Oversight Overlooked, Polic Patrols versus Fire Alarms", en *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 1, pp. 165-179.
- Sandoval, Irma Erendira (coord.) (2009), *Corrupción y transparencia, debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI Editores/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Smulovitz, Catalina (2003), "How Can the Rule of Law Rule? Cost Imposition Through Decentralized Mechanisms", en José María Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2000a), "Societal and Horizontal Controls, Two Cases About a Fruitful Relationship," presentado en la conferencia "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America", en *The Helen Kellog Institute for International Studies*, Universidad de Notre Dame, 8 de mayo.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2000b), "Societal Accountability in Latin America", en *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, pp. 147-158.
- Wallis, Joe y Brian Dollery (2001), "Government Failure, Social Capital and the Appropriateness of the New Zealand Model for Public Sector Reform in Developing Countries", en *World Development*, vol. 29, núm. 2, pp. 245-263.
- Weingast, Barry (1997), "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", en *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 2.