



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO  
DURANTE LA ALTERNANCIA.  
ANÁLISIS EN EL PROCESO DE DISTRIBUCIÓN Y EJECUCIÓN  
DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO  
A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**TESIS**

PARA OBTENER EL GRADO DE  
**MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

PRESENTA:  
**MARTÍNEZ ESPINOZA YANELLA**

ASESORA:  
**DRA. ASTUDILLO MOYA MARCELA**



**SEPTIEMBRE**

**2012**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Que la paz sea tu arma,  
El amor tu defensa,  
Hablar tu victoria  
Y tu palabra la libertad.**

***Dedico y agradezco este sueño hoy realizado:***

***Al angelito que pronto llegará a mi vida,  
Mi familia que ha sido siempre el mejor pilar  
Padres, abuelitos, hermanos y mi compañero de vida,  
Mis asesores quienes fueron la mejor guía en este camino,  
Y al Todo Poderoso por las bendiciones recibidas.***

## Índice

	<b>Pág.</b>
<b>Introducción</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo I. El contexto de la alternancia en México. Análisis en el proceso de distribución y ejecución del ejercicio del FAFEF</b>	<b>12</b>
1.1 Contexto de la alternancia política en México	12
1.1.1 La lógica en las nuevas relaciones intergubernamentales y el papel de los actores en el proceso	27
1.2 Antecedentes de la descentralización del gasto público federal en México	32
1.2.1 El gasto público federal en México en el periodo de la alternancia	36
1.3 El proceso de aprobación, distribución y ejecución del gasto a través del ejercicio del FAFEF	41
1.3.1 Marco jurídico e institucional	43
1.3.2 Aspecto técnico-económico	46
1.3.3 Aspecto político	52
<b>Capítulo II. Transparencia y rendición de cuentas en México</b>	<b>55</b>
2.1 La transparencia más que un concepto	55
2.1.1 Transparencia en México	59
2.2 ¿Qué es la rendición de cuentas?	63
2.2.1 Rendición de cuentas institucional (horizontal)	70
2.2.2 Rendición de cuentas política y social (vertical)	71
2.3 Los mecanismos de rendición de cuentas en México	73
2.4 La participación ciudadana como elemento fundamental para la democratización	78

<b>Capítulo III. Aspiraciones democratizadoras y realidades en México. Análisis comparativo de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en un contexto de alternancia y otro sin alternancia</b>	<b>83</b>
3.1 Algunas consideraciones para el análisis	83
3.2 El contexto de la alternancia en Aguascalientes	87
3.3 Transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el estado de Aguascalientes	89
3.3.1 Mecanismos democratizadores en el ejercicio del FAFEF en Aguascalientes	90
3.4 El contexto sin alternancia en Colima	94
3.5 Transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el estado Colima	99
3.5.1 Mecanismos democratizadores en el ejercicio del FAFEF en Colima	100
3.6 Análisis comparativo de los mecanismos democratizadores en un contexto de alternancia y otro sin alternancia	105
<b>Conclusiones</b>	<b>107</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>114</b>
<b>Anexo 1. Guion de entrevistas por informante clave</b>	<b>119</b>
<b>Anexo 2. Hacia la operacionalización de los conceptos</b>	<b>133</b>

## Introducción

Con el propósito de conocer los efectos de la alternancia como elemento determinante para que se fortalezcan los procesos democráticos como la transparencia y la rendición de cuentas en la distribución y ejecución del gasto público a través del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento a las Entidades Federativas (FAFEF), la presente investigación pretende demostrar que a pesar de que con la alternancia la lógica en el proceso de distribución y ejecución de los recursos públicos federales en México ha cambiado, al haber mayor pluralidad política y heterogeneidad en las decisiones y una mayor participación de cada vez más y distintos actores, no ha sido suficiente para fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Si bien es cierto que con la alternancia se promueven mayores procesos democráticos, sobre todo en aquellos regímenes autoritarios como el nuestro, también es necesario reconocer sus limitaciones. Existe un amplio debate teórico en torno al tema, lo cierto es que “el valor fundamental de la alternancia es que no sólo cambien las personas o los partidos en el poder, sino que haya un cambio positivo en el funcionamiento de las instituciones de una democracia representativa”.<sup>1</sup>

En México, con la llegada del PAN a la Presidencia de la República en el año 2000, fue una alternancia sólo de partido en el poder y no un cambio positivo en el funcionamiento de las instituciones. A pesar de los avances en las reformas en materia de acceso a la información, sigue habiendo una agenda pendiente de reformas que den la pauta para impulsar un cambio estructural en la cultura política, cívica e institucional en el país. Por ello, podemos decir que la alternancia es un elemento necesario más no suficiente para hablar de una transición a la democracia.

Mecanismos como la transparencia y la rendición de cuentas son indispensables para que haya verdaderos procesos democráticos. En un contexto de alternancia, se pensaría que estos mecanismos deben ser fortalecidos y fomentados para inhibir prácticas de opacidad y corrupción en el proceso de distribución del gasto público en México. Sin embargo, lo cierto es que dichos mecanismos no han podido combatir, y menos erradicar, tales

---

<sup>1</sup> Rosendo, Bolívar, (2003), *La construcción de la alternancia política en México*, Instituto Politécnico Nacional, México, D.F., p.15.

prácticas. En teoría, en un ambiente completamente transparente y de predominio de información perfecta, no existirían incentivos para abusar de las reglas existentes con objeto de derivar beneficios políticos, patrimoniales, o personales. En teoría, el acceso a la información pública facilitaría la construcción de un Estado honesto, eficaz y eficiente. En la práctica, sin embargo, la transparencia y la solución de los problemas asociados a la corrupción estructural no siempre se conectan de forma automática.<sup>2</sup>

Un régimen democrático no sólo cuenta con un sistema de elecciones competitivas, sino también se debe garantizar un estado democrático de derecho, donde existan mecanismos institucionales para la rendición de cuentas (*accountability*).<sup>3</sup> De acuerdo a la visión neo-institucionalista sobre las fuentes de instituciones efectivas, existe una estrecha relación entre rendición de cuentas y la disponibilidad de sanciones. En ese sentido, Schedler argumenta que la rendición de cuentas acepta que el poder no puede estar nunca sujeto a un control absoluto en el sentido estricto, técnico, de la palabra. Lo que pretende es alcanzar un control parcial sobre aquellos que toman las decisiones públicas.

Guillermo O'Donnell hace una distinción original entre rendición de cuentas horizontal y vertical, y es "en esencia que la rendición 'horizontal' de cuentas se refiere a las relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición 'vertical' de cuentas se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado".<sup>4</sup>

Otro elemento indispensable para que mecanismos democráticos como la transparencia y la rendición de cuentas funcionen completamente es la participación ciudadana. Nuria Cunill define a la participación ciudadana como "la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales".<sup>5</sup> La autora encuentra dos dimensiones en el fenómeno de la participación ciudadana: 1) como medio de

---

<sup>2</sup> Irma Eréndira, Sandoval, (2008), *Transparencia y control ciudadano: comparativo de grandes ciudades*, INFODF, México, D.F.

<sup>3</sup> María Amparo, Casar, Ignacio, Marván y Khemvirg, Puente, (2010), "La rendición de cuentas y el poder legislativo", en Mauricio, Merino, Sergio, López, y Guillermo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y CIDE, México, D.F.

<sup>4</sup> Andreas, Schedler, (2010), "¿Qué es la rendición de cuentas?", en Cuadernos de transparencia, IFAI, Núm.3, p.33.

<sup>5</sup> Socorro, Arzaluz, (1999), "La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto", Consultado el 13 de febrero de 2012 en <http://www.iglom.iteso.mx/sarzaluz.PDF>.



socialización de la política y 2) como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y por lo tanto, fortalecer a ésta.

En la presente investigación, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, como dimensiones de análisis, se abordan desde dos perspectivas: la procedimental, que se refiere básicamente a la parte formal de las leyes y; la política-institucional, que tiene que ver más directamente con el manejo de los recursos públicos. Una vez analizados estos conceptos, en un nivel más general, se pasa al análisis particular de un tipo de gasto público federal que es el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento a las Entidades Federativas perteneciente al ramo 33, el cual va dirigido al fortalecimiento de los estados con partidas específicas como es el financiamiento a la infraestructura del estado y el pago de deuda. Por su reciente integración al ramo 33, el periodo de estudio será de 2007 a 2010, esto con la intención de ilustrar más específicamente lo planteado conceptualmente.

Los objetivos planteados son: conocer el proceso de alternancia política en México y cómo se han dado las nuevas relaciones intergubernamentales en dicho contexto, así como analizar el proceso de descentralización del gasto público y el proceso de ejecución a través del FAFEF, y analizar los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en dicho proceso. La investigación explica, a través del análisis cualitativo y cuantitativo, cómo funcionan los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la distribución y ejecución del FAFEF en un contexto de alternancia y otro sin alternancia, para lo cual se fue construyendo la siguiente metodología.

Con el análisis cualitativo se hace el estudio comparativo de dos entidades federativas, las cuales se seleccionaron estableciendo criterios políticos, económicos y sociodemográficos. Con el criterio político se identifica, del universo de las 32 entidades federativas, estados que durante el periodo de estudio cumplieran con las siguientes características: a) un estado que haya tenido un gobierno con alternancia por cualquiera de los partidos de oposición más fuertes PAN o PRD; b) y otro que haya tenido un gobierno sin alternancia. Un segundo criterio es que los estados tengan un nivel de desarrollo económico similar, así como una población que no difiera mucho respecto a la cantidad de habitantes y número de municipios como un tercer criterio.

Resultado de los criterios antes mencionados quedaron: Aguascalientes como un estado con alternancia gobernado por el PAN, y el estado sin alternancia y con características similares fue Colima. La comparación de los estados seleccionados se hizo considerando el contexto de un gobierno con alternancia y su contra fáctico que es un gobierno sin ésta, partiendo de la premisa de que en un gobierno con alternancia hay mayor pluralidad política y mayor equilibrio y contrapeso pero también mayor grado de complejidad y conflicto de intereses en las decisiones. La idea es construir el contexto y las características particulares de cada entidad, y poder conocer cómo funcionan los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la ejecución del gasto público, intentando observar esto en un caso muy particular como la distribución y ejecución del FAFEF, así como conocer si dichos mecanismos son conocidos y utilizados por los ciudadanos y si éstos han fomentado la participación ciudadana.

También se revisó la literatura sobre el tema, los informes oficiales como la cuenta pública de los estados, el presupuesto de egresos, la ley de coordinación fiscal, las leyes de transparencia, entre otros y se complementó con el trabajo de campo haciendo entrevistas a informantes clave con el fin de conocer las opiniones de los actores involucrados en el proceso de ejecución y distribución del FAFEF, así como su conocimiento, aplicación y percepción de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Los informantes están clasificados por tipo de actores: *políticos* (congreso local), *institucionales* (instituto de transparencia local), *gobierno* (secretarías de gobierno) y *sociales* (periodista, miembro de ONG, comité ciudadano, activista social).

Una vez recopilada la información obtenida en las entrevistas se comenzó con el proceso de operacionalización de los conceptos para sistematizarla y analizarla. Se clasifican tres tipos de variables: 1) la variable contextual que se refiere a la alternancia política; 2) la variable explicativa que la integran tres dimensiones de análisis con sus respectivos indicadores, y son: transparencia: i) acceso a la información, ii) transparencia opaca; rendición de cuentas: i) institucional (horizontal), ii) política (política), iii) social (vertical); y participación ciudadana: i) general/cívica y ii) doméstica/acotada; 3) la variable dependiente que se refiere al gasto público vía el FAFEF y que tiene que ver con i) las relaciones intergubernamentales, ii) implementación del gasto y iii) ejercicio del gasto . El análisis de la información ya codificada se hizo, primero intra-caso, es decir, se analiza el comportamiento y la relación entre las variables por cada estado y, segundo, entre casos,

esto es que en los dos estados se analiza y compara la relación y el comportamiento de las variables. (Véase anexo 2)

En el análisis cuantitativo, con la intención de observar en un caso empírico la aplicación de dichos mecanismos democráticos en los distintos contextos, se definió analizar el ejercicio del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), mismo que es parte del ramo 33 y sus fondos son etiquetados por la federación para el uso de infraestructura y pago de deuda. Al ser este fondo de reciente creación, se definió el periodo de estudio a partir de 2007-2010, que es cuando el fondo se conforma como tal y hasta donde hay información disponible sobre el ejercicio de los recursos públicos.

En esta parte se revisó la cuenta pública de cada estado, ya que la información obtenida en ésta nos proporciona los datos de lo ejercido durante los años de estudio. Se elaboraron cuadros con el desglose del contenido del FAFEF por rubros específicos y se obtuvo el porcentaje de lo que se gastó en el fondo para cada rubro por estado. Una vez obtenida la información, se hizo un análisis comparado de la distribución y ejecución del fondo y se complementó la información con datos obtenidos en las entrevistas a los actores políticos y de gobierno sobre el tema en particular.

Finalmente, se realiza el análisis de la información obtenida cualitativa y cuantitativamente. Lo que se pretende es que con la evidencia empírica podamos comprobar o rechazar las hipótesis planteadas en el trabajo de investigación.

El trabajo se divide en tres apartados. En el primero, se analiza el proceso de descentralización del gasto público federal en México durante el contexto de la alternancia con el fin de conocer la lógica de las nuevas relaciones intergubernamentales y el papel de los actores en el proceso, así como la distribución y ejecución del ejercicio del FAFEF durante el periodo 2007-2010, año en el que el fondo pasa a ser parte del Ramo 33. En el mismo capítulo se intenta conocer si efectivamente se ha dado una verdadera descentralización de los recursos públicos.

En el segundo se establece el marco conceptual de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el contexto de la alternancia en México haciendo un recorrido

teórico de los principales debates que se han dado sobre el tema, los cambios y hallazgos encontrados al respecto, así como definir el concepto de participación ciudadana como un elemento fundamental para fortalecer los procesos democráticos. En el tercer apartado, se hace un análisis comparativo de los efectos que ha tenido la alternancia en los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en Aguascalientes y Colima, y cómo se ha dado la participación ciudadana en ambos estados.

## **Capítulo I. El contexto de la alternancia en México. Análisis en el proceso de distribución y ejecución del ejercicio del FAFEF**

En el presente capítulo se busca analizar el proceso de descentralización del gasto público federal en México durante el contexto de la alternancia, entender la lógica de las nuevas relaciones intergubernamentales y el papel de los distintos actores en el proceso, así como la distribución y ejecución del ejercicio del Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento a las Entidades Federativas durante el periodo 2007-2010, con el objetivo de conocer si efectivamente se ha dado una efectiva descentralización de los recursos públicos.

### **1.1 Contexto de la alternancia política en México**

#### ***i. Algunas consideraciones***

En México, como en América Latina, comenzaron tarde o temprano a entrar en crisis los modelos económicos, una causa que obligó a los gobiernos a promover políticas ortodoxas promovidas por el Consenso de Washington y por el Fondo Monetario Internacional. Ya sea bajo dictaduras militares, regímenes autoritarios, o gobiernos democráticos, se impusieron políticas encaminadas a crear modelos con altísimos costos sociales, trayendo como consecuencia el enorme desprestigio de lo público estatal. El Estado, que desde la crisis de 1929 fue considerado el instrumento indispensable para corregir los problemas generados por el mercado, pasó a ser visto como la causa fundamental de las dificultades inflacionarias y de estancamiento de las economías. El viejo liberalismo, disfrazado de neoliberalismo, abrió paso a un nuevo consenso claramente hegemonizado por las corrientes de derecha. La lucha por las libertades civiles y democráticas, en ocasiones, fue confundida con el desmantelamiento de las estructuras autoritarias de los viejos estados patrimonialistas.

Partiendo del concepto de Estado como monopolio de la fuerza legítima y como fuente exclusiva del derecho válido dentro de un determinado territorio, éste ha sido históricamente la única instancia capaz de proteger y hacer valer los derechos civiles, políticos y sociales. Ello ha requerido su afirmación como poder soberano, como poder constitucional y funcionalmente limitado y como garante efectivo de los derechos sociales.

En ese sentido, el Estado social de derecho ha sido a la vez la consecuencia y el requisito esencial de los procesos de democratización relativamente exitosos. La lucha por la universalización del sufragio, por la extensión de los derechos políticos a todos los habitantes, no fue sólo el medio para evitar los abusos del poder, sino una vía para reconocer y proteger todos sus derechos fundamentales.

“La democracia, en su acepción moderna, no es más que un conjunto de reglas y procedimientos dirigidos a autorizar (y desautorizar) gobiernos mediante el sufragio libre de los ciudadanos, esto es, de todos aquellos individuos que, dentro de una determinada sociedad, gozan de derechos políticos plenos. No es, en este sentido, ni una ‘forma de vida’, ni un tipo de sociedad, ni un tipo de estado: es una forma de gobierno determinada por esas reglas y procedimientos”.<sup>6</sup>

Según Atilli Antonella, parece adecuado reconocer que hay democracia si y sólo si se cumplen y respetan esas reglas y procedimientos, aún si el juego democrático de autorizar/desautorizar gobiernos no genera gobiernos eficaces y eficientes, aún si las campañas y los comicios se ven deformados y hasta pervertidos por poderes clientelares, económicos o mediáticos. En consecuencia, se trata de una democracia débil e impotente, de baja o bajísima calidad política.

Sin embargo, la democracia va más allá de elecciones regulares, conducidas limpiamente y con un conteo honesto. O’Donnell, argumenta que algunas democracias instaladas recientemente – en Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Brasil Filipinas, Corea y muchos países pos comunistas- constituyen democracias en el sentido de que cumplen con los criterios de Robert Dahl para la definición de poliarquía.<sup>7</sup> No obstante, estos regímenes no

---

<sup>6</sup> Antonella Attili, (2010), *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008*, Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F., p.75-76.

<sup>7</sup> Robert Dahl, ha ofrecido la enumeración más generalmente aceptada de lo que él denomina las condiciones “de procedimiento mínimas” que deben estar presentes para que exista la democracia política moderna (o como él dice, la “poliarquía”). 1) El control de las decisiones de gobierno sobre política está constitucionalmente investido en los funcionarios electos. 2) Los funcionarios electos son elegidos en elecciones frecuentes y conducidas con limpieza en las que la coerción es relativamente poco común. 3) Prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en la elección de los funcionarios. 4) Prácticamente todos los adultos tienen derecho a presentarse como candidatos para cargos electivos en el gobierno. 5) Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin el peligro de un castigo severo, sobre asuntos políticos definidos ampliamente. 6) Los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes alternativas de información. Además, las fuentes alternativas de información existen y están protegidas por la ley. 7) Los ciudadanos también tienen derecho a formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluidos partidos políticos y grupos de interés que sean independientes. En Philippe, C. Schmitter y Terry, Lynn, (1993), “Qué es... y qué

serían democracias representativas y no parecerían estar en camino de serlo; presentan características que él llama de democracias delegativas, no consolidadas, –es decir, no institucionalizadas- pero pueden ser duraderas. La profunda crisis (económica, política, social, jurídica) que la mayoría de estos gobiernos heredaron de sus predecesores autoritarios refuerza ciertas prácticas y concepciones acerca del ejercicio adecuado de la autoridad política que conducirían a una democracia delegativa, más que a una representativa.<sup>8</sup>

Según O'Donnell, la instalación de un gobierno elegido democráticamente abre camino a una segunda transición, con frecuencia más extensa y más compleja que la transición inicial desde el gobierno autoritario. No obstante, nada garantiza que esta segunda transición se lleve a cabo. Las nuevas democracias pueden retroceder a un gobierno autoritario, o se pueden atascar en una situación de ineficacia e incertidumbre. Esta situación puede mantenerse sin que surjan posibilidades de instaurarse una democracia institucionalizada, por lo que, un elemento fundamental para el éxito de la segunda transición es la construcción de instituciones que se conviertan en puntos de decisión importantes dentro del poder político. Las políticas gubernamentales y las estrategias políticas de diversos agentes deben incorporar el reconocimiento de un interés compartido en la construcción de instituciones democráticas.

En el caso de México, la transición de un gobierno autoritario a un gobierno elegido democráticamente no abrió paso a una segunda transición, por el contrario, retrocedió y permaneció en un estado de ineficacia e incertidumbre después de las elecciones de 2006. La falta de fortalecimiento de las instituciones y la dificultad de enfrentar los problemas sociales y económicos limitaron el avance en la instauración a la transición democrática.

Los casos exitosos han mostrado una coalición decisiva de líderes políticos con un amplio respaldo que prestan mucha atención a la creación y el fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas. A su vez, estas instituciones han facilitado el manejo de los

---

no es la democracia” en Larry, Diamond, y Marc F., Plattner, *El Resurgimiento global de la democracia*, UNAM, México, D.F.

<sup>8</sup> El desarrollo de este argumento excede los objetivos de este trabajo pero para mayor referencia del debate se puede ver a Guillermo, O'Donnell, (2009), “Democracia Delegativa”, *Journal of Democracy*, 5 (1), Consultado el 29 de noviembre de 2010 en <http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/odonnell.pdf>

problemas sociales y económicos heredados del régimen autoritario. En contraste, los casos de democracia delegativa no han alcanzado un progreso institucional ni una considerable eficacia gubernamental para abordar sus respectivas crisis sociales y económicas.<sup>9</sup>

Partiendo de la definición de democracia representativa<sup>10</sup> de O'Donnell, aún no se puede decir que México haya logrado una consolidación democrática. A pesar de experimentar una transición, el país no ha logrado el fortalecimiento de sus instituciones, y en cuanto tal, tampoco se puede hablar de una segunda transición: su proceso de transición se encuentra todavía entrampado en una situación de ineficacia e incertidumbre.<sup>11</sup> Sin intención de minimizar el concepto de transición a la democracia, para fines de esta investigación, sólo consideraremos la "transición" en términos de "alternancia"<sup>12</sup> en el poder.

"La transición a la democracia implica un nuevo pacto fundamental, es decir, nuevas leyes, nueva constitución, nuevas instituciones, nuevas formas de hacer política y nuevos actores políticos. El valor fundamental de la alternancia es que no sólo cambien las personas o los partidos en el poder, sino que haya un cambio positivo en el funcionamiento de las instituciones de una democracia representativa".<sup>13</sup>

"Es probable que la democracia surja sin la alternancia, pero no es posible que la democracia funcione sin la alternancia. El verdadero valor de la rotación en la titularidad del poder ejecutivo no tiene que ver con individuos, ni programas, ni ideologías. Se trata simplemente de uno de los

---

<sup>9</sup> Guillermo, O'Donnell, Ibidem,

<sup>10</sup> La democracia representativa y la delegativa no son polos opuestos, la representación necesariamente conlleva un elemento de delegación. No siempre es sencillo distinguir entre el tipo de democracia que se organiza en torno a la "delegación representativa" y aquel tipo donde el elemento delegativo ensombrece al representativo. La representación trae consigo la rendición de cuentas, los representantes son considerados responsables de sus acciones por aquellos sobre quienes afirman tienen el derecho a representar. En las democracias institucionalizadas, la rendición de cuentas no sólo funciona de manera vertical, de modo que los funcionarios elegidos sean responsables frente al electorado, sino también en forma horizontal; a través de una red de poderes relativamente autónomos; es decir, otras instituciones, que pueden cuestionar, y finalmente, castigar, las formas incorrectas de liberar de responsabilidades a un determinado funcionario. En Guillermo, O'Donnell, Ibidem.

<sup>11</sup> Guillermo, O'Donnell, Ibidem.

<sup>12</sup> Robert Dahl, dice que la alternancia es una condición esencial en el proceso de democratización.

<sup>13</sup> Rosendo, Bolívar, (2003), *La construcción de la alternancia política en México*, Instituto Politécnico Nacional, México, D.F., p.14-15.



mecanismos centrales para que las tuercas y tornillos de las instituciones democráticas se echen a andar. Al introducir una distribución más competitiva y equitativa del poder, la alternancia quizá abra una enorme ventana de oportunidades para la verdadera reforma del estado...La alternancia, no hay duda, también introduce retos y peligros. Los peligros, sin embargo, serán menores en la medida en que el poder esté mejor distribuido entre las distintas fuerzas políticas. A esto, precisamente, contribuye la alternancia”.<sup>14</sup>

La transición es mucho más que limitarse a un resultado electoral o a un cambio de gobierno. Se puede pensar en transición a la democracia como un cambio pactado que permite evitar confrontaciones violentas, sin limitarse a un cambio de gobierno, por lo que es necesario establecer la confianza entre los actores fundamentales de los procesos políticos, una participación ciudadana que, junto con la actuación gubernamental, permita una mayor apertura democrática y promover las necesarias transformaciones del régimen político.

## ***ii. La alternancia en México***

En el caso particular de México, una transición a la democracia y una verdadera modernización del sistema político requiere al menos de los siguientes elementos: 1) desvinculación del partido oficial PRI con el aparato estatal, 2) que el Presidente de la República se asuma plenamente como mandatario del estado y no de una parte organizada de la sociedad, llámese PRI o cualquier otro partido y evitar así nuevamente monopolizar el poder, 3) plena neutralidad por parte del gobierno para no obstruir la actividad de los partidos de oposición, 4) la formación realmente de organismos representativos de la sociedad, para la preparación y organización de los procesos electorales, 5) neutralidad de los medios de comunicación para que sean auténticos representantes de la sociedad y no voceros facciosos de un solo partido, 6) posibilidades reales de alternancia en el poder, tanto a nivel nacional como a nivel local para que exista competitividad y equidad entre los contendientes en busca del poder y al mismo tiempo se dé a los ciudadanos las condiciones de elegir libremente a sus gobernantes, 7)

---

<sup>14</sup> Guillermo, Trejo, “¿Por qué el funcionamiento de la democracia requiere de la alternancia?”, en *Nexos*, pp.20-22. Ver en Bolívar, *Ibidem*, p.15-16.

el establecimiento de un sistema representativo en la elección de legisladores, y fortalecer la carrera parlamentaria, 8) elección de jueces y magistrados, 9) modificación a las constituciones estatales para otorgar registro a los partidos en las distintas entidades, 10) buscar una recomposición del sistema de partidos y la reforma electoral, entre otros elementos.<sup>15</sup>

Según Bolívar, los regímenes autoritarios como el nuestro, se caracterizan por presentar un pluralismo limitado. Aunque existen procesos electorales, la sustitución de gobernantes no se hace mediante elecciones competitivas y limpias, sino a través de otros mecanismos, en donde se presentan procesos de transformación pactados entre el gobierno y la oposición. Un ejemplo de esto fue la elección presidencial de 1988, donde las elecciones fueron sumamente cuestionadas y poco legítimas, sin dejar de resaltar las negociaciones que hiciera el presidente electo Carlos Salinas con una parte de la oposición (PAN) para llegar al poder, y las cuales documenta muy bien Martha Anaya en su libro *1988 el año en que calló el sistema*. El autoritarismo presidencial no implica necesariamente el uso excesivo o arbitrario del poder estatal, sino la imposición de decisiones gubernamentales, contando con un mínimo de consenso. En este caso, el gobierno del presidente Salinas de Gortari conto con el consenso no sólo de una fracción importante de su partido sino también con el de la oposición que fue el PAN.<sup>16</sup>

“El régimen político autoritario en México ha tenido en el pasado gran respaldo en una cultura política que en gran medida lo propiciaba o lo toleraba. De acuerdo con Paoli Bolio, se trata de una cultura política pasiva, providencialista, ritual y llena de consensos implícitos o de sobreentendidos generalizados. Esta cultura se expresa en actitudes reverenciales hacia el poder y en las expectativas de amplias masas para obtener solicitudes rápidas de quienes lo detentan. Esta cultura política ha hecho viable el populismo de los caudillos y el populismo institucional de los gobiernos postrevolucionarios. Con o sin votos, los gobiernos postrevolucionarios obtenían su legitimidad con prestaciones sociales y con una gran habilidad para negociar con los

---

<sup>15</sup> Rosendo, Bolívar, Op.cit.

<sup>16</sup> “En México se vive una cultura política presidencialista que otorga un valor muy alto al poder personal y su representación nacional, tanto para gobernar como para desarrollar la oposición al gobierno. Si el poder se ejerce acumulando en la figura presidencial muchas facultades legales y poderes reales, la oposición se construye también con figuras individuales que por diversas razones han cobrado una fuerza social reconocida por su nombre, sus recursos y su prestigio”. Rosendo, Bolívar, (2003), *La construcción de la alternancia política en México*, Instituto Politécnico Nacional, México, D.F., p.81.

grupos de interés, fueran campesinos, obreros o empresarios. Esto fue posible, en gran medida, con la intervención del Estado en educación, salud pública, servicios, empresas, instituciones financieras y crediticias, comunicaciones, etc. Sin embargo, a partir de que el Estado benefactor ha entrado en crisis, el sostenimiento del partido de Estado se ve imposible e inconveniente”.<sup>17</sup>

Para Bolívar, el presidencialismo es el ejemplo más evidente de una cultura política pasiva en nuestro país. Considera que los rasgos de una cultura política pasiva acepta los actos y estructuras del poder autárquico en general, donde los gobernados asumen como legítimos a los gobernantes y que su fuente de poder no es mediante formas representativas y elecciones populares, sino a través de decisiones cerradas de una cúpula de poder, conformada por un grupo reducido y es, frecuentemente, jefaturada por una sola persona.<sup>18</sup> Sin embargo, no se puede olvidar que en regímenes presidenciales como el nuestro, a pesar de las debilidades y limitaciones para el camino hacia un sistema democrático, han existido avances en los procesos de elección, se ha dado una apertura a la participación y representación para elegir a los gobernantes y se han dado un mayor equilibrio entre los poderes para generar pesos y contrapesos en el poder.

Según Attili Cardamone, el proceso de transición a la democracia en México, vista como un proceso lento y arduo, y no generado por un único momento decisivo, se caracterizó históricamente por la construcción de un marco normativo legal e institucional que fuera capaz de abrir las causas y condiciones de la desconfianza hacia las elecciones, de hacer posible y de garantizar al fin la participación política de todos los partidos y ciudadanos, así como el cambio y ejercicio democráticos del poder.<sup>19</sup>

Partiendo de esa idea, se puede decir que en México, en los últimos años, se habrían creado mejores condiciones legales e institucionales para el camino hacia la democracia. Los cambios orientados a construir una nueva normatividad e instituciones que dieran credibilidad al proceso electoral y resolución a los conflictos políticos, implicaron cambios profundos en lo que respecta al sistema político, al régimen político y al Estado

---

<sup>17</sup> José Francisco, Paolo Bolio, “El régimen presidencialista del partido de estado y su cambio”, en *Sociología*, pp. 103 y 108. Del mismo autor puede consultarse también “Providencialismo, rasgo de la cultura política mexicana” en *Revista A*, pp. 31 y 35. Ver en Bolívar, *Ibidem*, p.80-81.

<sup>18</sup> Rosendo Bolívar, *Ibidem*.

<sup>19</sup> Antonella, Attili,, (2010), *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008*, Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F.

mexicano.<sup>20</sup> La estructura del sistema político, hasta hace poco menos de dos décadas, había sido una estructura de gobierno unificado en sus tres niveles: federal, estatal y municipal, donde existía la dominación de un partido hegemónico que encabezaba tanto al gobierno federal como a los estatales y caracterizado por altos niveles de concentración del poder político y por los poderes meta-constitucionales del presidente. El cambio de un régimen de gobierno unipartidista altamente centralizado a un régimen de gobierno dividido ha sido posible gracias a la creciente competitividad electoral y a las diversas reformas constitucionales<sup>21</sup> que han otorgado mayor independencia política a los actores institucionales y mayor margen de participación de los actores sociales en los asuntos de gobierno.<sup>22</sup>

Cabe decir que el nuevo funcionamiento del sistema político también generó problemas en el régimen político,<sup>23</sup> al poner en evidencia las lagunas y contradicciones constitucionales, (relativas a las relaciones entre los tres poderes de la nación, así como entre los niveles –federal, estatal y municipal-), anteriormente menos evidentes, debido a la presencia del partido casi único, Partido Revolucionario Institucional (PRI), y del autoritarismo presidencial, centralista y vertical.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> La última reforma constitucional de 2007-2008 tiene como antecedentes un ciclo de reformas sin el cual no sería posible entender los contenidos de esta última. La reforma política promovida en 1977, inaugura el ciclo, después de tres décadas de cambios estructurales en el sistema político-electoral de México; los cambios trascienden la esfera puramente electoral, para entrar de lleno al terreno del poder, el dinero y de las condiciones de la competencia para acceder a él. La reforma de 1996 también fueron parte del ciclo de reformas, sus efectos se sintieron y prolongaron a lo largo de las siguientes cuatro elecciones federales: 1997, 2000, 2003 y 2006. Véase en Juan Antonio, Flores y Héctor, Zamitiz, (2010), *La actuación de los consejeros electorales del IFE. Observación electoral 2009*, Fundación Estado y Sociedad A.C., México, D.F.

<sup>21</sup> La Reforma Constitucional de 1994 otorgó una mayor independencia política a la Suprema Corte y, desde 1997, el partido del Presidente no ha tenido la mayoría en el Congreso.

<sup>22</sup> Véase en Antonella, Attili, (2010), *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008*, Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F., Rosendo Bolívar, (2003), *La construcción de la alternancia política en México*, Instituto Politécnico Nacional, México, D.F., Banco Mundial (2007). *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social*. (Informe No. 37293-MX). México. Primera edición., Héctor, Zamitiz, (2008), *Transición política, alternancia y proceso de gobierno en México 2001-2006*, Gernika, México, D.F, Rogelio, Hernández, (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, El Colegio de México, México, D.F., entre otros.

<sup>23</sup> El sistema político entendido como el conjunto de las relaciones o interacciones vigentes entre poderes públicos y actores políticos, refiere a las reglas y prácticas, formales e informales, de la práctica que siguen de hecho diversos actores (autoridades públicas, partidos y organizaciones de la sociedad civil). Esto es, remite al conjunto de las relaciones políticas efectiva y establemente practicadas en la lucha real y que tienen como objetivo llegar a posiciones de gobierno. Ver en Antonella, Attili, (2010), *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008*, Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F.

<sup>24</sup> Antonella, Attili, *Ibidem*.

Esto, a su vez, tuvo repercusiones en la configuración general del estado. Precisamente porque, al modificarse ese nuevo entramado político fundamental (régimen político), se produjeron algunos cambios en el tipo o modelo estatal. La transición a la democracia condujo gradualmente a una significativa transformación del estado, dejando atrás el estado presidencialista autoritario, de partido único, que no permitía la auténtica separación de los poderes, controlaba el Congreso de la Unión, las gubernaturas, los gobiernos locales y que cancelaba los derechos democráticos elementales (de libre expresión, agrupación y representación, de manifestación, de prensa independiente, de certeza del voto libre, etc.). A diferencia del estado corporativista autoritario, coincidente con el hiperpresidencialismo y el régimen de partido hegemónico, el actual es un estado limitado y redimensionado, además, por las reformas de corte neoliberal.

Para hablar de democratización en México no sólo se debe pensar en la apertura electoral, sino también en la división de poderes, la adecuada impartición de justicia, el respeto de los derechos humanos, la garantía de los derechos ciudadanos, el respeto a la aplicación de la ley, así como la modernización y objetividad de los medios de comunicación, sin olvidar la cultura política como elemento fundamental para la democracia. A pesar de que el régimen político mexicano comienza a ser más abierto y plural en su representación política, también es cierto que está muy lejos de ser democrático, ya que aún falta que se cumplan varias condiciones para ese proceso, por ejemplo, que exista un verdadero equilibrio y distribución de poderes, equidad en la competencia electoral para que exista una representación real de los distintos intereses, que se haga cumplir la ley y se promuevan reformas que promuevan cambios estructurales y democráticos de fondo, por mencionar sólo algunos.

### ***iii. La antesala a las elecciones del 2000***

Para varios estudiosos del tema,<sup>25</sup> el momento de la transición democrática en México se da en el año 2000 cuando surge el cambio de gobierno en el Ejecutivo Federal y llega un candidato presidencial por un partido de oposición al PRI. Sin embargo, de acuerdo a lo

---

<sup>25</sup> Una interpretación es la de Jaime Sánchez Susarrey, considerada en “10 tesis”, *Reforma*, 12 de febrero de 2005, p. 15, Véase en Héctor, Zamitiz, (2008), *Transición política, alternancia y proceso de gobierno en México 2001-2006*, Gernika, México, D.F.,

que otros estudiosos opinan,<sup>26</sup> ese momento de cambio en el poder es solamente alternancia en el poder, elemento necesario pero no suficiente para hablar de una verdadera transición a la democracia.

Cabe resaltar, que en un régimen autoritario<sup>27</sup> y presidencial como el nuestro ese momento de cambio es muy importante para abrir la pauta a una mayor transformación, por lo que es importante considerar algunos aspectos que permitieron tal situación:

- ✓ Durante los seis años de gobierno Zedillista, los síntomas de la transición en México se perciben de pasar de un régimen de partido hegemónico o dominante, a un régimen multipartidista de competencia electoral, junto con la construcción de instituciones electorales adecuadas a la realidad del país.<sup>28</sup>
- ✓ A partir de los resultados electorales de 1997, año en el que el PRD alcanzara su primera gubernatura con la jefatura de gobierno del Distrito Federal, las siguientes victorias las lograría en 1998 con Zacatecas y Tlaxcala, en 1999 Baja California Sur, para el año 2000, pero con alianza con el PAN, obtendría Nayarit y Chiapas. Los triunfos son muy tardíos si se considera que el PAN había ganado desde 1989, cada año, una gubernatura hasta acumular seis en 1997. El pluralismo tendría una fuerte expansión durante esos años, el PAN y el PRD sumarian a sus victorias en municipios y congresos locales varias gubernaturas. La nueva composición en el Poder Legislativo, los partidos políticos de oposición al PRI; PAN, PRD, PT, PVEM, inician una serie de trabajos en materia electoral. Entre ellos, se encuentra la aprobación el Código Electoral del Distrito Federal. También

---

<sup>26</sup> Rosendo, Bolívar, (2003), *La construcción de la alternancia política en México*, Instituto Politécnico Nacional, México, D.F.

<sup>27</sup> Juan Linz define como sistemas autoritarios a una gran variedad de sistemas políticos no democráticos y no totalitarios que reúnen las siguientes características: Sistemas políticos con pluralismo político limitado, no responsable, carentes de una ideología elaborada y directora, pero con mentalidades características, carentes de movilización política extensa e intensa, excepto en algunos momentos de su desarrollo, y en los que un líder o a veces un pequeño grupo ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos pero en realidad predecibles. En Juan J., Linz, (1978), Una interpretación de los regímenes autoritarios. Consultado el 14 de agosto de 2012 en <http://ddd.uab.es/pub/papers/02102862n8/02102862n8p11.pdf>.

<sup>28</sup> Algunas condiciones que hicieron posible este momento fueron: i) la existencia de partidos políticos reales, afiliados reales, y votantes reales; ii) el régimen y el sistema político atraviesan por un proceso de transición acentuado en las elecciones de 1998; iii) instituciones y leyes electorales equitativas que garantizan elecciones limpias; iv) una ciudadanía que se expresa, vota y ejerce su voluntad, y que ha aprendido a usar el voto como instrumento de inserción en la vida política del país; v) una opinión pública alerta y una apertura de los medios de comunicación que les da mayor credibilidad. Ver en Rosendo, Bolívar, *Ibidem*.

los partidos de oposición al PRI discuten, entre 1997 y 1999, una nueva reforma electoral, aunque no prospera pese a ser presentada en el Senado, en la medida en que el PRI logra detenerla, desecharla y archivarla.

- ✓ Desde finales de 1998 es evidente que la mayoría de los mexicanos quiere que pierda el PRI en las elecciones presidenciales del 2000; lo que no estaba claro era quién querían que ganara. Desde las elecciones federales de 1997 tanto el PAN como el PRD comienzan a fortalecer su presencia en el plano municipal y estatal: para 1999, el PAN controla 287 presidencias municipales, 12 capitales de estado, varios diputados en congresos locales, 121 diputados federales y 32 senadores. El PRD también incrementa su presencia política en el país.
- ✓ Antes de iniciar formalmente la campaña presidencial de 2000, el PAN y el PRD se enfrascaron en una serie de negociaciones para ver si podían conformar una coalición electoral en contra del PRI.<sup>29</sup> Ambos partidos y candidatos presidenciales no logran llegar a acuerdos, sobre todo en cómo definir al candidato postulado para la alianza. Mientras que el PRD y su candidato Cuauhtémoc Cárdenas pugnan por hacer una elección primaria, Vicente Fox y los panistas prefieren un sondeo de opinión. Ninguno de los candidatos declina en favor del otro y finalmente la alianza no se realiza.<sup>30</sup>
- ✓ “Por primera vez en su historia, el PRI realiza una elección interna para elegir a su candidato a la Presidencia de la República, en la cual participan cuatro precandidatos que son: Manuel Bartlett Díaz, Roberto Madrazo Pintado, Humberto Roque Villanueva y Francisco Labastida Ochoa, de los cuales obtiene el triunfo este último, no sin antes dejar en el interior del partido ciertas fracturas debido a quejas por fraude en las elecciones internas. Por primera vez en este partido no se da el llamado “dedazo” o imposición abierta del Presidente de la República hacia el candidato del PRI a la presidencia, aunque es claro que Labastida es el precandidato que más cuenta con la simpatía del Presidente Zedillo. La “sana distancia” que éste adopta hacia el PRI desde el inicio de su gobierno –que debe

---

<sup>29</sup> Sergio, Aguayo, “La alianza que no fue”, en Gastón, Luken Garza y Virgilio Muñoz, *Escenarios de la transición en México*, pp.14-15, en Rosendo, Bolívar, (2003), *La construcción de la alternancia política en México*, Instituto Politécnico Nacional, México, D.F.

<sup>30</sup> Francisco, Reveles Vázquez, “La victoria de Vicente Fox y del Partido Acción Nacional en las elecciones del 2000”, en *Estudios Políticos*, pp.18-19, en Rosendo Bolívar, *Ibidem*.

entenderse como falta de apoyo del Presidente al PRI o el no inmiscuirse en sus asuntos internos- es uno de los aspectos que ayudan a entender la derrota de este partido en la elección presidencial”.<sup>31</sup>

Estos son sólo algunos aspectos a considerar para que ese momento de cambio se viera materializado con la alternancia en el poder Ejecutivo cuando en el año 2000, Vicente Fox Quesada, gana la presidencia de la República como candidato del Partido Acción Nacional (PAN).<sup>32</sup> Varios pueden ser los factores que influyeron y generaron dichas condiciones, como la crisis en el interior de la estructura del partido hegemónico, el alcance que tuvo la movilización popular en las elecciones al ver en las urnas un canal eficaz para manifestar su inconformidad, así como la transición política que se venía dando anteriormente en los municipios, en términos de alternancia en el poder.<sup>33</sup> Cabe decir que este último elemento fue fundamental, ya que el proceso de cambio se da de abajo hacia arriba donde los ciudadanos encuentran una forma más representativa y de mayor acercamiento con sus gobiernos municipales y locales.

Lo cierto es que el resultado de las elecciones del 2000 es la llegada a la Presidencia de la República, como lo denomina José Woldenberg, de un “presidente democráticamente acotado”, que está obligado a la negociación y a llegar a acuerdos con las fuerzas de oposición de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y entre los poderes federales, concretamente con el Ejecutivo y el Legislativo.<sup>34</sup>

Para Bolívar, la alternancia política del 2 de julio de 2000 se va dando de manera gradual en la medida en que:

- ✓ El presidente pierde el control del Congreso.
- ✓ El PRI se queda sin el liderazgo del Presidente de la República.
- ✓ El Presidente pierde gran parte del megapoder que le daba el control del partido.
- ✓ Se desarticulan setenta y un años de mecanismos clientelares de control político.

---

<sup>31</sup> Rosendo, Bolívar, *Ibidem*, p.153.

<sup>32</sup> Héctor, Zamitiz, (2008), *Transición política, alternancia y proceso de gobierno en México 2001-2006*, Gernika, México, D.F

<sup>33</sup> Para efectos de este trabajo se denomina a la alternancia como este cualquier cambio en el partido gobernante del poder ejecutivo local.

<sup>34</sup> José, Woldenberg, *La construcción de la democracia*, en Rosendo Bolívar, (2003), *La construcción de la alternancia política en México*, Instituto Politécnico Nacional, México, D.F.



- ✓ Las corporaciones sociales (sindicatos, uniones campesinas, movimientos urbanos, cámaras empresariales, colegios profesionales, etc.) tienen la oportunidad de democratizarse porque sus líderes tradicionales ya no tendrán el apoyo del Presidente y su partido ya no está en el poder.
- ✓ El Poder Judicial también podrá adquirir mayor autonomía al romper los vínculos con el PRI y el Presidente.<sup>35</sup>

Cabe decir, que esto no garantiza el hecho de que los mecanismos de control autoritario se desarticulen por completo, que los estados no tengan estructuras de poder autoritarias, que el nivel de desarrollo de las instituciones estatales sean igual a las del nivel federal, ni tampoco implica que existan mecanismos efectivos para una verdadera rendición de cuentas.

“Es necesario considerar que la alternancia es sólo parte importante de la transición, ya que han cambiado las condiciones de la competencia entre los partidos, es más, un partido sustituye en el poder a otro, pero no ha cambiado la estructura general e institucional del Estado”.<sup>36</sup>

#### **iv. La alternancia en México a manera de conclusión**

Una democracia no institucionalizada se caracteriza por el alcance restringido, la debilidad y la baja intensidad de cualesquiera que sean las instituciones políticas existentes.<sup>37</sup> En México, se puede observar en varios aspectos que sus instituciones políticas se encuentran en tales condiciones: sigue habiendo una extendida corrupción gubernamental que a demás de enriquecer a los burócratas en lo individual, tiene un efecto social perverso sobre el funcionamiento general de los mercados y la competitividad,<sup>38</sup> sigue existiendo una gran asimetría de la información entre los gobernantes y sus gobernados,<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Cada uno de estos puntos son complejos por sí mismos y tienen un gran número de explicaciones, significados y factores vinculantes que no son desarrollados en este trabajo. Para un mayor reconocimiento de estos complejos procesos, Véase en Rosendo, Bolívar, *Ibidem*.

<sup>36</sup> Rosendo, Bolívar, *Ibidem*, p.163.

<sup>37</sup> Guillermo, O'Donnell, (2009), *Democracia Delegativa*, *Journal of Democracy*, 5 (1), Consultado el 29 de noviembre de 2010 en <http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/odonnell.pdf>

<sup>38</sup> John, Ackerman, (2010), “Estado democrático, rendición de cuentas y organismos autónomos en América Latina”, en Gregorio, Vidal *América Latina: Democracia, Economía y Desarrollo Social*, Trama, Madrid.

<sup>39</sup> John, Ackerman, (2006), “Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras”, en *Cultura de la Rendición de Cuentas*, Núm. 9.

así como el problema de la transparencia opaca en la información,<sup>40</sup> por mencionar algunas.

Nuestro camino a la democracia estuvo marcado por el desarrollo de una nueva constitución material, de una nueva correlación de fuerzas totalmente favorable para los poderes fácticos financieros, empresariales y mediáticos, y terriblemente desfavorable para los intereses de la mayor parte de la sociedad. La hegemonía priísta, corporativa, autoritaria, desprestigiada, comenzó a ser sustituida por la nueva hegemonía de facto de una oligarquía capaz, ciertamente, de aceptar las reglas ortodoxas del juego económico.

En lugar del viejo sistema hiperpresidencialista en el que todos los poderes se sometían al titular del ejecutivo a través de la mediación de la lógica de hierro del partido prácticamente único, y en el que los comicios jugaban un papel totalmente secundario y hasta puramente ritual de convalidación de las decisiones presidenciales, nuestra transición alumbró un sistema en el que todas y cada una de las iniciativas gubernamentales era evaluada y negociada en una perspectiva electorera y en el que los poderes fácticos antes mencionados imponen sus intereses basándose en el desprestigio de los poderes públicos legales, generándose y difundándose así, la leyenda negra según la cual lo público es sinónimo de ineficiencia y corrupción, y lo privado, competitividad y progreso, pero también de que todo uso de la fuerza pública expresa autoritarismo y represión.

Si bien en todos los niveles de gobierno tenemos ya autoridades democráticas electas, lo cierto es que la mayor parte de las instituciones básicas del estado sigue funcionando bajo la lógica autocrática del viejo y desprestigiado estado revolucionario. Una lógica patrimonialista, ineficiente y generalmente colonizada por poderes fácticos, clientelares y mafiosos.

Esto genera una ciudadanía de baja intensidad, como la ha llamado Guillermo O'Donnell.<sup>41</sup> Esto es, una ciudadanía que formalmente puede no sólo votar libremente

---

<sup>40</sup> John, Ackerman, (2010), "Estado democrático, rendición de cuentas y organismos autónomos en América Latina", en Gregorio, Vidal, Op.cit.

<sup>41</sup> Guillermo, O'Donnell, (2003), *Notas sobre la democracia en América Latina*, PNUD, en Antonella, Attili, (2010). *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008*, Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F.

sino también asociarse, organizarse e informarse pero que, en los hechos, se ve sometida clientelaramente, en su gran mayoría, a poderes caciquiles, burocráticos, mediáticos y hasta religiosos.

La alternancia ha puesto en evidencia las lagunas y antinomias existentes en el diseño constitucional de la relación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como entre los diversos niveles de gobierno de la federación, lo que a su vez ha generado una crisis de los propios partidos políticos y de buena parte de las asociaciones corporativas asociadas al régimen de partido casi único.

Estas lagunas y antinomias constitucionales, agravadas por la inexperiencia y torpeza del grupo que conquistó la presidencia, habían sido ocultadas por el sistema hegemónico de partido casi único. Con la alternancia y el pluralismo electoral, se han convertido en un verdadero obstáculo para la discusión, elaboración y aplicación de políticas públicas a la altura de los problemas que agobian a nuestra sociedad.

En la democracia, la alternancia no significa por sí misma transición. Un verdadero sistema democrático ofrece y permite la renovación de las élites políticas, los partidos y hasta los proyectos de nación (dentro de ciertos límites) sin que esto signifique llegar a rupturas institucionales violentas, sino solamente a través de la competencia electoral. Cuando existe un régimen democrático, la alternancia en el poder entre un partido y otro no significa por sí misma transición, pero cuando esto sucede en regímenes políticos no democráticos –como el caso mexicano- el cambio de grupo gobernante puede tener más importancia.

La alternancia debe servir para iniciar la liquidación del aparato de dominación autoritario y corrupto, sustentado en una amplia red de complicidades que durante los años de la hegemonía y el dominio priísta prevaleció en México. Por ello, la alternancia debe servir para avanzar y profundizar hacia la plena democratización del poder y la sociedad. La transición a la democracia no termina con la alternancia, por el contrario, apenas comienza.

### **1.1.1 La lógica de las relaciones intergubernamentales y el papel de los actores en el proceso**

Con la nueva dinámica generada a raíz de la alternancia y una evidente pluralidad política, comienza a abrirse el camino a una mayor apertura en la participación de nuevos y cada vez más actores, no sólo en los procesos de competencia política por los cargos públicos a través de las elecciones, sino también por la presencia que van generando dentro de esos cargos públicos donde se toman las decisiones. Esto ha traído como consecuencia cambios en las relaciones centro-periferia y entre los niveles de gobierno, principalmente, el federal y estatal.

“La relación entre los estados y el gobierno federal ha sido tensa históricamente porque para que el centro político consiguiera asumir esas responsabilidades tuvo que enfrentar en diferentes oportunidades el enorme poder de los estados. Ellos y sus gobiernos han tenido una participación destacada en los momentos más delicados de la historia nacional y con frecuencia su poder y autonomía pusieron en riesgo al poder central, y lo más importante, a veces incluso a la misma unidad nacional. El centralismo que trastocaría la esencia de los principios federalistas no fue el resultado de una perversidad política sino de la necesidad de resolver una tensión histórica”.<sup>42</sup>

Es a partir de los años ochenta cuando se producen frecuentes cambios en el sistema político y los gobiernos locales comienzan a acrecentar su poder y autonomía. Consecuencia de esto es un obligado proceso de descentralización administrativa que otorga a los gobiernos locales tareas que eran de la federación, así como la obtención de cuantiosos recursos financieros que comienzan a llegar en poco tiempo a las entidades. Al mismo tiempo, se profundizan las condiciones políticas y se da una competencia partidaria que hace posible que la oposición comience a ganar posiciones relevantes. A finales de los noventa, los gobernadores ampliaron su campo de acción debido a que empezaron a tener el control de los recursos administrativos, financieros y de los procesos políticos, lo que les generó mayor libertad y recursos que en el pasado no tenían.

---

<sup>42</sup> Rogelio, Hernández, (2008) *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, El Colegio de México, México, D.F., p.11-12.

“En realidad, la relación entre ejecutivos estatales y el federal nunca fue lineal sino muy compleja. Siempre estuvo caracterizada por una combinación de autonomía política para manejar los asuntos locales y fuertes controles federales, que lo mismo limitaban los posibles abusos de los gobernadores que permitían la intervención directa del presidente. Ya desde los años cuarenta del siglo pasado los autores, en su mayoría estadounidenses, destacaban que si bien los gobernadores padecían restricciones importantes, tanto política como económicamente, ni el presidente ni las instituciones federales intervenían en los asuntos políticos locales”.<sup>43</sup>

De esta manera, la centralización de los recursos presupuestales, más que tener el propósito de generar un equilibrio económico, había sido un medio útil para controlar a los estados y a los mandatarios. Un medio que dependía del árbitro presidencial y que podía modificarse discrecionalmente para apoyar a un gobernador o para hacer evidente su distanciamiento. La relación personal fue, sin duda, esencial en la asignación de recursos y el desarrollo de los estados. Es hasta los años ochenta cuando se dan las primeras modificaciones, cuando el gobierno federal produjo principios de planeación y comenzó la modernización y descentralización administrativa.<sup>44</sup>

Del mismo modo que el primer mandatario tenía el mando de las instituciones nacionales, cada gobernador lo tenía sobre las locales. Por más centralizado que fuera el poder político, el presidente no podía encargarse de los asuntos particulares de cada entidad. No obstante, el esquema de control se produjo e incluso se acentuó en el terreno local. La concentración del poder fue replicada por completo en los estados y, en más de un sentido, fue más rígida y arbitraria que la que ejercía el presidente. El margen de maniobra del gobernador alcanzaba directamente al Congreso local y a los ayuntamientos, es decir, las instituciones que respaldaban las acciones del mandatario.

El primer esfuerzo por llevar a cabo la descentralización a nivel nacional es en el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988). Se planteó en el Plan Nacional de ese momento la necesidad de redistribuir competencias entre las tres instancias de gobierno; además se

---

<sup>43</sup> Frank, Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1964; Vincent Padgett, *The Mexican Political System*, Houghton Mifflin, Boston, 1976; Martin, Needler, *Mexican Politics: The Containment of Conflict*, Praeger, Nueva York, 1999; y John, Bailey, *Governing Mexico: The Statecraft of Crisis Management*, St. Martin's Press, Nueva York, 1988. En, Rogelio, Hernández, Op.cit., p.22.

<sup>44</sup> Rogelio, Hernández, Ibidem.

intentó promover el desarrollo estatal y municipal mediante la creación de un sistema nacional de planeación democrática. Se destaca la importancia del fortalecimiento municipal; por lo que, se reformó el artículo 115 de la Constitución para ampliar la facultad reglamentaria de gobiernos municipales, establecer obligaciones en materia de servicios municipales y asignar a este nivel de gobierno el impuesto predial con el fin de fortalecer las finanzas de los gobiernos locales.<sup>45</sup> Es en el periodo de Carlos Salinas (1988-1994), que el tema de la descentralización como iniciativa gubernamental prácticamente desapareció de la agenda de gobierno; si acaso una excepción fue la política educativa, que durante el siguiente período de gobierno se echa a andar como un proceso de descentralización que realmente se desarrolló en toda su intensidad.

Durante los años ochenta seguían prevaleciendo las condiciones políticas de un sistema de partido hegemónico. La lógica de subordinación al poder ejecutivo federal por parte de gobernadores y alcaldes era el elemento clave en las reglas del juego. Los gobernantes eran elegidos como candidatos en el interior del partido por la voluntad del presidente o de los gobernadores, lo cual generaba un mecanismo de lealtades para con éstos y muy alejado de un esquema de rendición de cuentas a la ciudadanía.

A partir de la década de los noventa el juego cambia poco a poco y los primeros procesos de transición comienzan a vislumbrarse. Se trata de gobernadores o alcaldes de oposición que llegan al gobierno por la voluntad ciudadana, que nada deben (o muy poco) al poder ejecutivo federal o al gobernador en turno. En parte, esto fue posible debido a las reformas en materia electoral que permitieron una mayor apertura y competencia electoral, pluralidad en las opciones partidarias y promovían la real participación de los ciudadanos en el proceso.

Desde el inicio del periodo de Ernesto Zedillo (1994) se planteó la iniciativa de un “federalismo renovado”, el cual, en principio, reconocía los espacios de autonomía y el respeto a las competencias de cada orden de gobierno. Se generaron iniciativas de

---

<sup>45</sup> Los cambios políticos promovidos durante los ochenta también estuvieron determinados por el contexto internacional sobre todo en lo que respecta a los cambios económicos: la crisis de la deuda, el fin de un modelo de desarrollo y la apertura de un nuevo modelo de acumulación económica en América Latina, entre otros.

redistribución de funciones entre los diversos órdenes de gobierno, particularmente en los sectores de educación, salud, desarrollo social y lucha contra la pobreza.<sup>46</sup>

Sin embargo, como lo señala Hernández Rodríguez, la integración de los estados en un proyecto nacional no sólo se lograba mediante los programas de desarrollo diseñados por el ejecutivo federal pero atendiendo las necesidades de cada entidad, sino manteniendo la paz social y la estabilidad internas. La diversidad estatal afectaba, sin duda, las necesidades económicas y sociales, pero también implicaba condiciones específicas que podían producir demandas y conflictos distintivos de la región.

Un gobernador que resolvía problemas y mantenía su estado en paz, era confiable y respetado por la federación.<sup>47</sup> El control de las instituciones era, por ello, vital, pero lo interesante era que la labor de equilibrar la representación y arbitrar los intereses concedía al gobernador la fortaleza necesaria no sólo para mantenerse en el cargo sino para mejorar su posición frente al ejecutivo federal.

Conforme fue pasando el tiempo y la sociedad tuvo más capacidad de respuesta política, los gobernadores no sólo tenían que solucionar conflictos sino que tenían que hacerlo con prontitud y sin violencia. Como era de esperarse, en los primeros años del dominio priísta, la represión era frecuente pero, a pesar de ello, tenía límites que si se rebasaban, terminaban con la salida del mandatario. En las décadas finales, la solución debía pasar por la negociación, lo que ponía a prueba la habilidad del mandatario.

Un componente interesante en la dinámica de las relaciones intergubernamentales en México es que el proceso no depende sólo de la lógica del centro, sino que la participación de los gobiernos locales se hace cada vez más presente, agitando y movilizandando la tradición centralista. Los gobiernos estatales emprenden algunas iniciativas propias que amplían, en los hechos, espacios de acción autónoma. Los gobiernos municipales, por su parte, presionados por una ciudadanía más participativa y que exige eficacia en las acciones de gobierno local, se han visto obligados a desarrollar propuestas

---

<sup>46</sup> Enrique, Cabrero, (2005), “La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel?”, en Aziz Nassif, Alberto y Sánchez, Jorge Alonso, *Globalización, poderes y seguridad nacional*, Porrúa, México, D.F.

<sup>47</sup> Entrevistas a Manuel Bartlett y Diódoro Carrasco. Ver en Rogelio, Hernández, (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, El Colegio de México, México, D.F.

innovadoras y estrategias alternativas de gestión pública local. Cabe señalar que parte de dichas innovaciones han sido adoptadas por el nivel federal y recomendadas al conjunto de los estados. Si bien se trata todavía de experiencias aisladas, podríamos estar observando sólo el inicio de un proceso mayor que presione cada vez más al centro para la cesión de mayores espacios de decisión.<sup>48</sup>

Enrique Cabrero menciona que el panorama de las relaciones intergubernamentales cambia en la medida en que los gobiernos locales despliegan acciones propias y cada vez con mayor intensidad. Es claro que este tipo de acciones desde el gobierno municipal son modestas en el monto de recursos que aplican y no pueden compararse en ningún momento con aquellas acciones ejecutadas por el nivel federal o, en algunos casos, por los gobiernos estatales. Sin embargo, es interesante el alto impacto que se genera debido a la característica de proximidad en las acciones públicas locales. Los ciudadanos perciben este tipo de programas como confiables, flexibles y más atentos a las preferencias ciudadanas y, además, ofrecen una rendición de cuentas más directa y eficaz.

Finalmente, se puede decir que la lógica en las relaciones intergubernamentales si bien no ha sido sencilla desde sus orígenes históricos y siempre ha estado llena de complejidades; a raíz de la alternancia y de los procesos que llevaron a ésta a materializarse con el cambio de gobierno en el poder ejecutivo y con mayor pluralidad en los congresos, ha sido una lógica con mayor participación de nuevos y cada vez más actores como: gobiernos estatales y locales, congresos locales, participación de los ciudadanos y de actores sociales cada vez más pendientes de los quehaceres públicos. Sin embargo, no debemos dejar de resaltar que también se ha dado una lógica que replica esquemas centralistas en más de un sentido.

El tema del federalismo hacendario también se ha visto permeado por esa nueva lógica en las relaciones intergubernamentales. Los recursos públicos son la columna vertebral para el funcionamiento y fortalecimiento de los estados, por lo que es importante entender cómo se da la descentralización del gasto público en este contexto.

---

<sup>48</sup> Enrique, Cabrero, Op.cit.



## 1.2 Antecedentes de la descentralización del gasto público federal en México

El federalismo hacendario se puede entender como un acuerdo político-institucional entre los órdenes de gobierno en una federación, a través del cual se distribuyen las competencias para recaudar y administrar los recursos fiscales, así como las facultades y las responsabilidades de cada orden de gobierno para proveer los bienes y servicios públicos que demanda la sociedad.

El sistema federal mexicano se ha caracterizado, a lo largo de su historia, por un alto grado de centralismo e inequidad, lo cual dificulta la promoción del desarrollo y aumenta una excesiva dependencia de los gobiernos estatales y locales respecto del poder central. Los recursos que la federación transfiere a los estados a través de las participaciones y aportaciones federales representan más de 90 por ciento del total de los ingresos con que cuentan las entidades,<sup>49</sup> lo que genera una elevada dependencia respecto del orden federal y, al mismo tiempo, deja pocas posibilidades a los gobiernos estatales y municipales para generar alternativas que le permitan ser rectores de su propio desarrollo. La excesiva centralización provoca que los gobiernos locales sean más vulnerables a las fluctuaciones de las principales variables macroeconómicas, con lo que se les niega o limita su capacidad de respuesta ante los vaivenes de la economía nacional y mundial.

La ausencia de reformas profundas que den lugar a un adecuado equilibrio en el sistema fiscal mexicano, la falta de equidad y un trato sin subordinación en el pacto fiscal, así como las significativas disminuciones al gasto federalizado que debilitan de manera importante las finanzas estatales y municipales, son factores que han llevado a los gobiernos estatales a formar un espacio de expresión, análisis, diálogo y discusión de los grandes temas nacionales, que a la vez se presenta como un espacio de interlocución con el gobierno federal a fin de trabajar en la búsqueda de un auténtico federalismo fiscal.

En ese sentido, se han dado pequeños avances en materia de federalismo fiscal para descentralizar el gasto público. En 1998 se crearon en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)<sup>50</sup> los fondos de aportaciones federales (Ramo 33), que son: siete fondos de

---

<sup>49</sup> Emilio, Chuayffet, (2006), “El federalismo hacendario, análisis y perspectivas”, en Instituto Nacional de Administración Pública, *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, INAP y la H. Cámara de Diputados, México, D.F.

<sup>50</sup> La ley de coordinación fiscal (1978) regula al sistema nacional de coordinación fiscal. La esencia de dicho sistema es, que la federación y los estados puedan firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los

transferencias federales y son el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Existe un amplio consenso en torno a que las finanzas estatales deben ser fortalecidas, para lo cual habrá que asignarles más responsabilidades en la captación de ingresos y en el ejercicio del gasto. Ante el hecho de que las finanzas estatales y municipales están acotadas por los ingresos tributarios, existen diversas alternativas de financiamiento a las que pueden recurrir los gobiernos. Del amplio catálogo de opciones de financiamiento estatal y municipal destaca, por su importancia, la necesidad de los gobiernos de actualizar su legislación y administración tributarias y fortalecer los mecanismos de fiscalización y transparencia.

La Constitución Política delimita los campos de acción de la federación y de los estados y municipios. El artículo 24 constitucional establece que:

“...las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los estados.”

La LCF es un instrumento que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) utiliza para fortalecer la relación entre estados y municipios de la federación. Para la SHCP, el sistema de Participaciones y Aportaciones<sup>51</sup> ofrece las siguientes ventajas:

---

cuales las entidades federativas se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la federación a cambio de obtener una participación en el rendimiento de los tributos federales. Así, una de las finalidades de la LCF consiste en fijar las participaciones a las entidades federativas.

<sup>51</sup> Las transferencias *no condicionadas* (participaciones), distribuirían entre los estados todo el ingreso generado por los impuestos que los estados habían cedido a la federación más el ingreso generado por Pemex. Una vez que los fondos no condicionados llegan a los gobiernos estatales, estos son considerados como ingresos propios, los gobiernos pueden distribuir los fondos no condicionados a sectores y programas prácticamente con total libertad, estos fondos son los recursos que permiten a los gobernadores diferenciar sus ofertas políticas de las de los partidos políticos de oposición.

- ✓ Otorgar seguridad jurídica a los estados y municipios sobre la disponibilidad de los recursos públicos;
- ✓ Definir las responsabilidades que tienen los tres órdenes de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de los recursos;
- ✓ Determinar reglas claras para asignar los recursos a estados y municipios;
- ✓ Permitir a éstos conocer anticipadamente la disponibilidad de los recursos, con lo que se ve fortalecida su actividad de planeación del gasto; los recursos sólo se destinan al financiamiento de servicios y obligaciones especificadas en la LCF;
- ✓ Asegurar solvencia financiera al entregar los recursos los primeros días de cada mes;
- ✓ Finalmente, promover que la comunidad se involucre con el destino, la aplicación y la vigilancia de las obras y los servicios que resulten del ejercicio de los mismos recursos.

Cabe decir sobre este último punto que aún sigue habiendo grandes rezagos de participación de los ciudadanos para dar seguimiento al uso de los recursos, al mismo tiempo que la autoridad difunde poca información y muy difusa sobre el tema.

La espina dorsal del sistema siguen siendo las participaciones (ramo 28) y aportaciones (ramo 33) en ingresos federales e incentivos económicos para las entidades federativas y municipios. Estas últimas representan un porcentaje importante del gasto programable: tan sólo en 2007 alcanzó el 28.54 por ciento, 28.69 para 2008, en 2009 y 2010 fue de 27.38 y 27.45 por ciento respectivamente. A su vez, los municipios reciben, por lo menos, 20 por ciento de lo que obtiene cada estado. En el caso del ramo 33, si bien son gastos condicionados y etiquetados para un fin específico, representan un apoyo considerable para el fortalecimiento de las entidades y municipios.

La descentralización de los recursos públicos federales sigue siendo un tema pendiente de la agenda política, es causa de negociación y conflicto para nuevos y cada vez más

---

Las transferencias *condicionadas* (aportaciones) son el vehículo que el gobierno federal emplea para responder asuntos que considera crucial atender en el ámbito subnacional. Estos fondos se destinan principalmente para gastos relacionados con educación, salud, combate a la pobreza. Estos fondos no se dirigen únicamente a sectores particulares, sino a programas específicos. Los recursos se transfieren a los gobiernos estatales y municipales mediante el ramo 33 del presupuesto federal. A diferencia de las transferencias no condicionadas, en términos legales los gobiernos estatales son responsables ante el gobierno Federal por el gasto de estos fondos.

actores políticos, institucionales y sociales que influyen en el proceso. La nueva lógica en las relaciones intergubernamentales sigue manteniendo el vínculo fundamental de la dependencia de los gobiernos estatales frente al nivel federal, es decir, la centralización sigue presente. Es evidente que ha habido avances, pero la dependencia en materia fiscal sigue siendo muy fuerte.

La visión dominante de la descentralización ha sido bajo un enfoque “arriba abajo” que no necesariamente ha permitido fortalecer las regiones y las localidades en la hechura sustantiva de las políticas, más bien se les ha asignado el papel de operadores de políticas centralmente definidas.<sup>52</sup> Lo interesante sería ver, por un lado, qué tanto están asumiendo los actores políticos e institucionales sus funciones o si sólo siguen siendo simples operadores, y por otro, el papel de los actores sociales y su influencia en la definición de esas políticas que se presupone aún vienen del centro y que deberían traducirse en políticas públicas que beneficien a los ciudadanos.

Si bien la transferencia de recursos a los estados y municipios vía aportaciones federales ha constituido una fuente importante de ingresos para estos gobiernos, también ha representado asumir más responsabilidades. A pesar de que la Ley de Coordinación Fiscal establece la responsabilidad de control, evaluación y fiscalización de los fondos federales entre los distintos niveles de gobierno, no se puede decir que haya una infraestructura institucional para que el sistema de descentralización fiscal funcione de manera eficiente, transparente y, además, esté diseñado para rendir cuentas en el marco de las nuevas relaciones intergubernamentales.

La descentralización todavía se percibe tardía, errática y de efectos desiguales, por lo que el fortalecimiento o debilitamiento de los gobiernos estatales dependerá en gran medida de cómo sus principales representantes (los gobernadores y los congresos locales) antepongan los intereses sociales sobre intereses políticos y personales; al mismo tiempo, que será necesario contar con una ciudadanía más participativa y comprometida en los asuntos de gobierno.

---

<sup>52</sup> Antonella, Attili, (2010). *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008*, Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F.

### 1.2.1 El gasto público federal en México en el periodo de la alternancia

La relación entre los gobiernos estatales y el federal se mantuvo estable por décadas, a pesar de que no estuvo basada en ninguna normatividad institucional sino en un peculiar equilibrio político. Las disposiciones jurídicas y la formal distribución de responsabilidades y poder estuvieron supeditadas a un arreglo que sólo podía sostenerse porque gobernaba una élite política homogénea, que formaba parte de un mismo partido y que compartía, por lo tanto, una visión de política y del país.

Sin embargo, a partir de los años ochenta las condiciones políticas y económicas cambiaron, paulatina pero decisivamente. Rogelio Hernández señala que, desde entonces, las relaciones entre gobiernos se modificarían a tal grado que los mandatarios se verían fortalecidos notablemente a medida que la presidencia y el gobierno federal cedían poder, por decisión propia o, porque las circunstancias los obligaran a ello. Los cambios, por eso mismo, no siempre respondieron a un proyecto claro, sino a necesidades o coyunturas específicas.

“El primer cambio fue el proceso de descentralización administrativa que el gobierno federal inició a principios de la década de los ochenta y que se propuso trasladar responsabilidades y tareas a los estados, y años después, recursos financieros. Hasta entonces, los gobernadores no tenían que encargarse de asuntos públicos importantes, puesto que la federación se hacía cargo de ellos automáticamente. Por más que esto implicara una obvia dependencia, también significaba no tener que enfrentar problemas administrativos y económicos, lo que se traducía en una enorme libertad para ocuparse por completo de la política interna”.<sup>53</sup>

Si bien la descentralización no fue solicitada por los estados, y menos aceptada con agrado (por lo menos no por los estados priístas hasta antes de su derrota por la presidencia de la República), sí fue promovida por algunos estados gobernados por la oposición. De hecho, ésta va a ampliar sustancialmente la autonomía estatal y fortalecerá el papel de los gobernadores como responsables ya no sólo de los asuntos políticos sino también de los económicos. De forma gradual, esas responsabilidades administrativas

---

<sup>53</sup> Rogelio, Hernández, (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, El Colegio de México, México, D.F., p.105-106.

traerán consigo recursos que en el pasado controlaba la federación y que, a partir de entonces, serán manejados íntegra y casi discrecionalmente por los gobernadores. Si los cuestionamientos sobre el presupuesto y la injerencia federal en las obras públicas se habían mantenido al margen de la política, a partir de que los gobernadores asumen autoridad y facultades administrativas, sus presiones sobre el gobierno federal aumentarán para hacerles frente.<sup>54</sup>

“Paralelamente a ese proceso administrativo y financiero, se producirán otros dos de naturaleza política, que terminarán por ampliar la autonomía estatal. Uno será la creciente competencia electoral que, históricamente, se concentró en los estados y que obligará al sistema priísta a ceder a los gobernadores tanto el control de la selección de los candidatos a los puestos locales, incluida la misma gubernatura, como a enfrentar a la oposición. El otro cambio será el proyecto de modernización política que pondrá en marcha el presidente Carlos Salinas y que intentará imponer a la élite y a los gobernadores. Convencido de que su proyecto no era bien recibido por la élite tradicional, el presidente no vaciló en emplear todos los recursos y poder presidenciales para conseguirlo, lo que se traducirá en una extrema intervención en la política local y, sobre todo, en el excesivo retiro de mandatarios, unos por la exacerbación de conflictos políticos electorales y otros para acabar con la resistencia a sus medidas”.<sup>55</sup>

Cabe decir que tanto la descentralización administrativa como las transformaciones políticas tuvieron condicionantes históricos: por un lado, la severa crisis económica que presionó las finanzas públicas y, por otro, la creciente demanda social por ampliar la pluralidad partidaria. La manera de enfrentar estos desafíos respondió a una visión particular de la economía y la política, propia de una nueva élite gobernante que tomó el poder en aquellos difíciles años ochenta. Esa élite, aunque también priísta, no tuvo la misma formación que la tradicional, sin trayectoria política como la anterior, la élite sobre estimó las variables económicas y, sobre todo, la racionalidad técnica. De la necesidad de controlar la crisis pronto pasó a tratar de imponer un nuevo esquema de relaciones políticas que no pudo desarrollar en buena medida por su propia inexperiencia política. El proceso de cambio que terminaría por afectar las relaciones intergubernamentales y que daría un insospechado poder a los gobernadores fue accidentado y, en más de una

---

<sup>54</sup> Rogelio, Hernández, *Ibidem*.

<sup>55</sup> Rogelio, Hernández, *Ibidem*, p. 106.

ocasión, provocó serios desequilibrios que aumentaron los conflictos y las presiones políticas.<sup>56</sup>

Los cambios producidos en los años ochenta en cuanto a la descentralización y la búsqueda de un mayor equilibrio federal, muestra que si bien la dependencia financiera por parte de los estados hacia el gobierno federal se ha mantenido, no necesariamente se ha traducido en subordinación por parte de los gobernadores. En ese sentido, se puede observar que el margen de maniobra que tienen los gobernadores sobre los recursos públicos es de mayor libertad y donde el gobierno federal ha perdido bastante control.

Uno de los recursos con más injerencia en los estados es el gasto público federal. “En el esquema relativo al gasto, se identifican tres vertientes. En primer lugar, los fondos del ramo 33 hacia los ayuntamientos que, por carecer de puntualidad en su normatividad y especificidad en su destino, resultan imprecisos en su rendición de cuentas. En segundo lugar, los fondos ejecutados por los gobiernos estatales o municipales, que atienden a una rígida normatividad de carácter federal, agresora de soberanías estatales y autonomías municipales. Y finalmente, los recursos estatales enlazados o combinados con aportaciones en porcentajes previamente definidos, lo que hace necesario inducir el gasto público estatal para la atracción de la proporción convenida de recursos federales”.<sup>57</sup>

Las dos últimas vertientes, a diferencia de la primera, están totalmente condicionadas en la ejecución de sus recursos por el poder central y no local, al ser controlados y definidos por el gobierno federal. En general, las transferencias obtenidas vía las aportaciones federales son recursos con poco margen de maniobra, muchas veces representa poco apoyo para el fortalecimiento de las entidades federativas en comparación con lo recibido por la vía de las participaciones las cuales quedan totalmente a disposición y uso discrecional de los estados.

---

<sup>56</sup> Rogelio, Hernández, *Ibidem*,

<sup>57</sup> Héctor, Luna, (2006), “Las finanzas de los gobiernos estatales”, en Instituto Nacional de Administración Pública, *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, INAP y la H. Cámara de Diputados, México, D.F., p.424.

También se deben distinguir tres funciones del gasto público: *dotación o asignación*, esto es dotar de los bienes y servicios sociales, o bien dotar de los recursos para su satisfacción; *distribución o redistribución*, es decir, las políticas de ajuste distributivo deben ser establecidas a nivel nacional y pueden consistir en la dispersión del gasto público –redistribución- o bien estar vinculadas a sistemas tributarios para una ágil y democrática respuesta y; *estabilización*, aun reconociendo la dificultad de efectuar la estabilidad macroeconómica a nivel local o estatal excluyendo criterios monetarios y crediticios, es necesario adoptar criterios de estabilización estatal mediante el equilibrio presupuestal a través de un adecuado control de déficits y superávits en esta materia.

El gasto público es la columna vertebral para el funcionamiento y operación de los estados, por lo que su asignación y ejercicio deben ser transparentes para que éste sea eficiente y cumpla sus objetivos, de igual forma deben existir mecanismos de rendición de cuentas que den cuenta del manejo de los recursos, así como se responsabilice y sancione por el mal uso de los mismos.

En ese sentido, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que actualmente existen para la aprobación, asignación y ejecución de dichos recursos siguen siendo insuficientes, pues siguen prevaleciendo prácticas de corrupción, opacidad y clientelismo en el proceso. La asimetría en la información que puede llegar a tener los gobernantes con sus gobernados, produce serios problemas con el uso y manejo de la información, generando así la opacidad en la misma. En el caso de la corrupción supone una estrecha red de relaciones y un sofisticado sistema de complicidades que interrumpe el devenir de la rendición de cuentas. La corrupción pública –y la corrupción privada asociada a la primera- se encuentra vinculada a la cultura política imperante y a la falta de democracia que durante tantos años caracterizó el sistema político de partido de Estado. El clientelismo, además de canalizar de forma desleal recursos públicos hacia grupos de interés específicos, altera las dinámicas sociales y afecta de forma negativa la competencia política.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Irma Eréndira, Sandoval, (2010), “Contrapesos y Estado en América Latina: situación de la corrupción estructural y conflictos de interés en México”, en Gregorio, Vidal, *América Latina: Democracia, Economía y Desarrollo Social*, Trama, Madrid.



Este tipo de prácticas desleales que muchos gobiernos siguen utilizando como una forma de garantizar su permanencia en los espacios de poder, tiene serias consecuencias para la consolidación democrática, ya que siguen siendo la base del sistema político mexicano.

“En general, la distribución de las facultades de gasto en cada federación corresponde al campo combinado de las responsabilidades legislativas y administrativas asignadas a cada ámbito de gobierno dentro de la federación”.<sup>59</sup> Sin embargo, la forma tan compleja y deficiente de como se dan las relaciones intergubernamentales, donde el proceso ya no sólo depende de la lógica del centro, sino también de los gobiernos locales que se agitan y movilizan alterando la tradición centralista, denunció el nuevo funcionamiento del sistema político, al poner en evidencia las lagunas y contradicciones constitucionales, (relativas a las relaciones entre los tres poderes de la nación, así como entre los niveles – federal, estatal y municipal-), anteriormente no evidentes, debido a la presencia del partido casi único Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del autoritarismo presidencial, centralista y vertical.<sup>60</sup>

Los gobiernos estatales se encuentran “en proceso de ocupación” de espacios de la agenda de políticas públicas. Además, se hacen presentes como actores políticos del federalismo a partir de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).<sup>61</sup> La nueva composición en las diversas escalas de poder, materializa el cambio de relaciones, los gobernadores tienden a ser clave en la movilización y el conflicto, lo que les permite jugar en una nueva arena donde se busca modificar la relación de poder central-poder-local.

Si bien es cierto que la pluralidad política se ha hecho presente en los tres niveles de gobierno y aunque los gobiernos divididos han asumido mayor participación e influencia en las decisiones políticas de sus gobiernos, no se puede decir que en México haya una consolidación del federalismo fiscal, en la medida en que aún está en construcción una verdadera descentralización de los recursos públicos federales a las entidades.

---

<sup>59</sup> Marcela, Astudillo, (2004). Las relaciones fiscales intergubernamentales en México, en, *Revista Latinoamericana de Economía*, Núm. 36 (35), p. 72.

<sup>60</sup> Antonella, Attili, (2010), *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008*, Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F.

<sup>61</sup> Enrique, Cabrero, (2005). “La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel?”, en Alberto, Aziz Nassif, y Jorge Alonso, Sánchez, *Globalización, poderes y seguridad nacional*, Porrúa, México, D.F.

### **1.3 El proceso de aprobación, distribución y ejecución del gasto a través del ejercicio del FAFEF**

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) tiene su antecedente en el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) en el Ejercicio Fiscal del año 2000, con el propósito de fortalecer las haciendas públicas estatales para realizar proyectos de infraestructura, de conformidad con los lineamientos específicos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el Presupuesto de Egresos de 2001 y 2002, en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, se incluyó el PAFEF para hacer frente a las presiones financieras en los gobiernos de los estados, por lo que se adicionaron como posibles destinos de los recursos del fondo, además de la infraestructura, el saneamiento financiero, y principalmente para el pago de deuda pública, y las reservas actuariales de los sistemas de pensiones, bajo el supuesto de que permitiría el fortalecimiento de sus finanzas públicas, y que dichos recursos no podrían destinarse para erogaciones de gasto corriente y de operación, salvo en el caso de los sistemas de pensiones.

Con objeto de dar certeza a los recursos del PAFEF, se constituyó como un ramo presupuestario en 2003. Así, con el Decreto de Presupuesto de ese ejercicio fiscal se estableció el Capítulo II denominado, De los Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, el Ramo General 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades. En ese año se definió como destino de los recursos el saneamiento financiero y la inversión en infraestructura.

Para el ejercicio fiscal 2004, también se incluyeron en los posibles destinos de los recursos del PAFEF el fortalecimiento de los sistemas de pensiones, prioritariamente de las reservas actuariales; la modernización de los catastros para actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones; y la modernización de los sistemas de recaudación locales para incrementar la captación de recursos propios.

En 2005, la Cámara de Diputados autorizó la incorporación de los recursos para el fortalecimiento de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico y sistemas de protección civil en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En diciembre de 2006,

en la Ley de Coordinación Fiscal se incluyó el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), y en 2007 se reformó la ley para definir la fórmula mediante la cual se distribuyen anualmente los recursos aprobados en el presupuesto.<sup>62</sup>

Por lo tanto, podemos decir que “el FAFEF es un fondo de reciente creación, sus recursos se destinan a ‘la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura’, así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta tres por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura”.<sup>63</sup>

#### ***i. Asignación del Fondo***

Los fondos de aportación federal se asignan a través de una fórmula de distribución, en el caso del FAFEF se establece que cada entidad federativa recibirá la suma de la aportación del fondo que recibió en el año anterior más un porcentaje del aumento en los recursos totales del fondo. Este porcentaje es igual al cociente del inverso del PIB per cápita de la entidad multiplicado por su población, expresado como proporción de la sumatoria del inverso del PIB de todas las entidades multiplicado por la población de cada entidad. En ese sentido, CONEVAL resalta dos aspectos importantes sobre lo señalado:

- I. “De acuerdo con la fórmula, las aportaciones actuales quedan sujetas a una asignación histórica cuyos criterios se desconocen, así como los fines que persigue.
- II. Los recursos adicionales se distribuirán de acuerdo con el PIB per cápita estatal (las entidades con menor PIB per cápita recibirán mayores recursos),

---

<sup>62</sup> Cfr. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, Consultado el 21 de abril de 2011 en [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/09\\_FAFEF\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/09_FAFEF_a.pdf).

<sup>63</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2011), *El ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, (Primera edición), México, D.F., Impreso en México, p.70.

por lo que esta situación puede generar incentivos negativos respecto al desempeño económico de los estados”.<sup>64</sup>

En ese sentido, es importante decir que si bien se pueden generar incentivos negativos debido a estos criterios de distribución, al mismo tiempo que una distribución poco equitativa, también es real que no es una regla establecida y que en muchas ocasiones el beneficio que reciben los estados por estos fondos es más por sus relaciones políticas con la federación que por fórmulas de asignación.

La Ley de Coordinación Fiscal determina el objeto y destino de los recursos de FAFEF. Las aportaciones federales son administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas conforme a sus propias leyes, y las principales disposiciones jurídicas.

### **1.3.1 Marco jurídico e institucional**

En el Art. 25, Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley.

Cada Fondo se integrará, distribuirá, administrará, ejercerá y supervisará, de acuerdo a lo dispuesto en dicho Capítulo.

El artículo 46 de la LCF establece que:

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto

---

<sup>64</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Ibidem, p.70.

equivalente al 1.40 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de esta Ley.<sup>65</sup>

Los montos del fondo se darán a conocer mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a los Estados y Distrito Federal de manera ágil y directa de acuerdo a la fórmula establecida en dicho artículo, la cual se especificó en el apartado de asignación del fondo, para efectos de esta investigación se analizará la distribución del fondo en el periodo 2007-2010.

Los recursos del FAFEF se destinarán según lo establecido en el art. 47 de la LCF:

- I. A la inversión de infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;
- II. Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo podrán realizarse otras

---

<sup>65</sup> El artículo 2º de la LCF establece, que el Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo. Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el impuesto sobre automóviles nuevos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley; ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;

- III. Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales;
- IV. A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como para modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;
- V. Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación;
- VI. Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;
- VII. Para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;
- VIII. Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado el año inmediato anterior, y
- IX. Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión

privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento a las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman. Para este fin y con las mismas restricciones, las Entidades Federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos expresamente en las fracciones anteriores. Las Entidades Federativas deberán presentar a la SHCP un informe trimestral detallado sobre la aplicación de los recursos a más tardar 20 días naturales después de terminado el trimestre.

### **1.3.2 Aspecto técnico-económico**

Según Ayala Espino, el presupuesto público tiene un ciclo general que aplica en todo gobierno, normalmente llamado *ciclo presupuestario*.<sup>66</sup> En éste se lleva a cabo un proceso que permite elaborar, ejecutar y controlar la asignación presupuestal a las diversas actividades que realiza el gobierno para dar cumplimiento a sus objetivos durante un periodo determinado; cabe señalar que este proceso aplica a la elaboración de los presupuestos de los distintos niveles de gobierno establecidos constitucionalmente.

El ciclo presupuestario comprende las siguientes etapas:

- a) *Formulación*: en esta etapa se programa el presupuesto recabando la información de las diferentes áreas que obtendrán recursos para realizar sus actividades por un periodo determinado, vinculando objetivos de corto y mediano plazo con los planes de trabajo.
- b) *Discusión y aprobación*: normalmente esta etapa está relacionada a un grupo calificado que decide sobre sí se aprueba o modifica el presupuesto de acuerdo a

---

<sup>66</sup> Alfonso, Del Real, (2009), *El papel del programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas (FAFEF) en el estado de Zacatecas*, Tesis de Maestría, UNAM.

sus percepciones sobre los objetivos trazados. Se dice que el objetivo de esta actividad es el enriquecimiento del proyecto presupuestario.

- c) *Ejecución*: una vez que el grupo selecto que tiene la capacidad de decisión sobre el presupuesto en la etapa anterior (aprobación y/o modificación), se procede a llevarlo a cabo, a ejercerlo; es decir, se procede a la disposición de recursos para poder realizar las actividades programadas por las unidades responsables de ejecutar el gasto.
- d) *Control*: esta etapa está enfocada a la revisión detallada de las actividades llevadas a cabo para verificar su eficiencia, legalidad y contribución a los fines institucionales; esta etapa se realiza por mecanismos contables y de auditoría, con áreas específicas de dentro de cada organización responsable del gasto.
- e) *Evaluación*: en esta etapa se busca relacionar los objetivos institucionales con los recursos aplicados para definir la eficacia de los logros obtenidos, el cumplimiento de metas y la eficiencia de las áreas responsables de ejecutar el gasto.

“El control, la evaluación y la fiscalización del manejo de los recursos federales quedarán a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican, según el art. 49, Capítulo V de la LCF.

- I. Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderán a la Secretaría de la Función Pública;
- II. Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderán a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones y ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos fondos;



- III. La fiscalización de las Cuentas Públicas de las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, será efectuada por el Poder Legislativo local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo local y, en su caso, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley;
- IV. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del Título Tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación , y
- V. El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.<sup>67</sup> Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del artículo 48 de la presente ley.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.- La Secretaría realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados. La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.

<sup>68</sup> El artículo 48 de la LCF establece, que los Estados y el Distrito Federal enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la SCHP, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere el capítulo V.

Cuando las autoridades de las Entidades Federativas, de los Municipios o de Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública en forma inmediata.

Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda o el Órgano equivalente del Poder Legislativo local, detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones”.<sup>69</sup>

#### ***i. Distribución del FAFEF 2007-2010***

En el cuadro 1 se muestra el monto total que representa el FAFEF respecto a los ingresos obtenidos a través del ramo 33 durante el periodo 2007-2010. En 2007 es el 5.37 por ciento, teniendo un ligero incremento para 2008 con un 5.8 por ciento, caso contrario para los años 2009 y 2010 donde se ve una disminución de 5.1 a 5.53 por ciento respectivamente.

---

<sup>69</sup> Ley de Coordinación Fiscal, DOF 25-06-2009, p.37-38

<b>Cuadro 1</b>				
<b>Representación del FAFEF en el presupuesto federal 2007-2010</b>				
<b>Concepto</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Monto Total del Ramo 33	32,298,087,595	369,569,077,483	398,123,987,195	419,308,044,004
Monto Total del FAFEF	17,857,041,999	21,446,371,800	22,333,000,000	23,176,463,800
% de representación del FAFEF en el PEF	5.37 %	5.80 %	5.61 %	5.53 %

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 2007-2010.

El cuadro 2 muestra la distribución del fondo a nivel nacional y el porcentaje de ingresos que cada estado percibe por estas aportaciones federales en el periodo 2007-2010. Tenemos entonces que la mayor concentración del FAFEF se da en tan solo cuatro entidades federativas: Estado de México, Distrito Federal, Jalisco y Veracruz, mientras que los estados que no obtienen ni siquiera el uno por ciento de este fondo son Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Quintana Roo y Tlaxcala. En 2007 tan solo se concentró en los cuatro estados mencionados el 33.65 por ciento, es decir, más de la cuarta parte de los recursos del fondo, para 2008 fue el 33.42 por ciento, 2009 el 33.29 por ciento y para 2010 el 33.53 por ciento.

Cabe decir, que de acuerdo a los criterios de distribución del fondo las entidades que más se han visto más beneficiadas han sido aquellas con mayor número de población, el cual es uno de los criterios que considera la fórmula de distribución, lo que necesariamente no implica que sean estados con mayor necesidad del recurso. Otro punto a resaltar es que la relación política de los estados que reciben el mayor porcentaje del fondo no es necesariamente una relación de empatía partidista, es decir, Jalisco es el único estado con un gobierno del mismo partido que el gobierno federal, los demás son partidos de oposición, lo cual nos dice que las buenas relaciones entre los niveles de gobierno pueden ser independientes a la relación partidaria que exista entre ellos.

Estados	Cuadro 2							
	Distribución del FAFEF por entidad federativa							
	Millones de pesos							
	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
AGUASCALIENTES	172.1	0.96	196.8	0.92	202.6	0.91	216.0	0.93
BAJA CALIFORNIA	790.8	4.43	851.8	3.97	869.6	3.89	910.6	3.93
BAJA CALIFORNIA SUR	115.0	0.64	126.6	0.59	129.8	0.58	135.0	0.58
CAMPECHE	206.9	1.16	219.2	1.02	222.5	1.00	211.0	0.91
COAHUILA	424.4	2.38	473.8	2.21	488.0	2.19	498.7	2.15
COLIMA	140.5	0.79	156.6	0.73	160.6	0.72	165.3	0.71
CHIAPAS	717.3	4.02	1006.2	4.69	1,096.6	4.91	1,145.9	4.94
CHIHUAHUA	752.1	4.21	816.6	3.81	829.0	3.71	881.3	3.80
DISTRITO FEDERAL	1471.5	8.24	1,564.2	7.29	1,585.9	7.10	1,637.3	7.06
DURANGO	330.2	1.85	375.9	1.75	387.8	1.74	403.9	1.74
GUANAJUATO	668.1	3.74	845.8	3.94	895.9	4.01	917.5	3.96
GUERRERO	477.0	2.67	630.6	2.94	672.9	3.01	715.8	3.09
HIDALGO	364.7	2.04	477.5	2.23	505.4	2.26	503.1	2.17
JALISCO	1255.6	7.03	1,447.2	6.75	1,498.0	6.71	1,540.7	6.65
ESTADO DE MEXICO	2,163.8	12.12	2,712.0	12.65	2,843.3	12.73	3,055.4	13.18
MICHOACAN	608.5	3.41	797.8	3.72	844.1	3.78	851.4	3.67
MORELOS	201.0	1.13	251.0	1.17	265.1	1.19	293.5	1.27
NAYARIT	213.2	1.19	257.8	1.20	265.6	1.19	270.7	1.17
NUEVO LEON	817.2	4.58	880.5	4.11	896.3	4.01	909.9	3.93
OAXACA	420.5	2.35	636.3	2.97	682.7	3.06	719.8	3.11
PUEBLA	788.8	4.42	1,006.4	4.69	1,052.4	4.71	1,135.7	4.90
QUERETARO	276.9	1.55	316.4	1.48	324.6	1.45	336.4	1.45
QUINTANA ROO	166.8	0.93	187.9	0.88	196.6	0.88	207.6	0.90
SAN LUIS POTOSI	351.7	1.97	437.3	2.04	452.5	2.03	474.5	2.05
SINALOA	516.9	2.89	607.8	2.83	633.4	2.84	644.8	2.78
SONORA	566.3	3.17	623.5	2.91	633.6	2.84	655.7	2.83
TABASCO	434.3	2.43	518.9	2.42	536.6	2.40	485.2	2.09
TAMAULIPAS	535.3	3.00	608.1	2.84	630.5	2.82	644.8	2.78
TLAXCALA	162.7	0.91	216.2	1.01	235.7	1.06	250.9	1.08
VERACRUZ	1,118.5	6.26	1,443.0	6.73	1,507.8	6.75	1,538.60	6.64
YUCATAN	370.0	2.07	432.2	2.02	448.6	2.01	468.3	2.02
ZACATECAS	258.6	1.45	324.4	1.51	339.4	1.52	351.1	1.51
<b>Total</b>	<b>17,857.0</b>	<b>100</b>	<b>21,446.4</b>	<b>100</b>	<b>22,333.2</b>	<b>100</b>	<b>23176.5</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los años 2007-2010.

En el cuadro 3 se puede observar la distribución del FAFEF a los estados de Aguascalientes y Colima durante el periodo 2007-2010, así como, el porcentaje equivalente para cada estado respecto al monto total destinado a dicho fondo. Entonces tenemos que en 2007 Aguascalientes recibió el 0.96 por ciento de los recursos del FAFEF y Colima el 0.79; en 2008 se destinó el 0.92 y 0.73 por ciento para Aguascalientes y Colima respectivamente; en 2009 es el 0.91 por ciento para Aguascalientes y el 0.72 por ciento para Colima; finalmente, en 2010 se le da el 0.94 por ciento a Aguascalientes y el 0.71 por ciento para Colima. La distribución del Fondo para cada entidad tuvo el mismo efecto regresivo durante los cuatro años, si bien en 2010 Aguascalientes tiene un ligero incremento respecto al año anterior, los montos destinados a ambos estados fue menor en los años posteriores a 2007.

<b>Cuadro 3</b>				
<b>Distribución del FAFEF en los estados de Aguascalientes y Colima 2007-2010</b>				
<b>Concepto</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Monto Total del FAFEF	17,857,041,999	21,446,371,800	22,333,000,000	23,176,463,800
Monto destinado a Aguascalientes	172,087,353 0.96 %	197,570,000 0.92 %	202,666,000 0.91 %	218,392,000 0.94 %
Monto destinado a Colima	140,519,811 0.79 %	156,586,198 0.73 %	160,620,319 0.72 %	165,259,969 0.71 %

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 2007-2010 y de la cuenta pública de los estados de Aguascalientes y Colima del mismo periodo de estudio.

### **1.3.3 Aspecto político**

Durante los últimos años y, a partir de 1997, los diputados federales han hecho valer su papel de representantes populares en la repartición de recursos en el PEF. Prueba de ello es el PAFEF, el cuál se convertiría en FAFEF y que fue un instrumento presupuestal de gran ayuda para las entidades federativas a partir del año 2000, justo cuando se da la alternancia electoral en la Presidencia de la República. Particularmente los estados gobernados por priístas fueron quienes aprovecharon estos programas presupuestales, pues (en este caso el PAFEF) resultó ser una veta de recursos presupuestales sujeta en

gran medida a la capacidad de negociación de los gobernadores que cuajaba en el ámbito legislativo por medio de los diputados.<sup>70</sup>

De acuerdo a lo que establece el artículo 74 Constitucional, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es elaborado por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y enviado para su aprobación a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En los años recientes ha sido notorio el ejercicio de las facultades constitucionales en lo referente al presupuesto tanto por parte del Poder Legislativo Federal, como de los congresos de las entidades federativas. Los legisladores han hecho uso de su representatividad para influir desde sus diferentes posiciones legislativas (Mesa directiva, comisiones legislativas, entre otras) en la asignación de recursos para los diferentes planes o programas que influyen directamente en las entidades federativas que representan.<sup>71</sup>

Laura Sour, señala que conforme se fue debilitando la preponderancia de uno de los poderes de la unión sobre los otros poderes (la primacía del Poder Ejecutivo Federal sobre el Legislativo y Judicial), así como sobre los demás niveles de gobierno (el gobierno federal como dominante de las relaciones intergubernamentales con los gobiernos estatales y municipales), los legisladores federales fueron influyendo más en la conformación del presupuesto de egresos, y durante su discusión, fueron parte fundamental para lograr varios cambios de gran trascendencia.<sup>72</sup> Las entidades federativas intervienen cada vez más en las discusiones y negociaciones que en materia de presupuesto se refiere, por ejemplo con la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO) hacen valer más su voz y generan una fuerza de contrapeso real frente al gobierno federal, en el caso de los municipios se ha logrado obtener una mayor autonomía de éstos a nivel constitucional (art. 115 y 116) frente a los niveles de gobierno federal y estatal, por mencionar algunos casos.

---

<sup>70</sup> Alfonso, Del Real, (2009), *El papel del programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas (FAFEF) en el estado de Zacatecas*, Tesis de Maestría, UNAM.

<sup>71</sup> Alfonso, Del Real, *Ibidem*.

<sup>72</sup> Laura Sour, *Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados*, México, CIDE, Documento de trabajo No. 180, División de Administración Pública, Junio de 2006. Ver en Alfonso, Del Real, *Ibidem*

Finalmente, en este apartado se pretendió contextualizar cómo ha sido la lógica de las relaciones intergubernamentales y entender el papel y participación de nuevos actores en este proceso de cambio, a la luz de la alternancia, definiendo el concepto de alternancia como un paso fundamental a la transición democrática y lo que significa en el caso particular de México después de vivir en un régimen presidencial y autoritario por más de setenta años. En ese sentido, se busco analizar el proceso de descentralización del gasto público federal y entender esa nueva lógica, el caso particular de estudio fue el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento a las Entidades Federativas de los años 2007 a 2010 que es cuando el fondo pasa a ser parte del Ramo 33 y hasta donde se pudo obtener información disponible. Otro objetivo fue conocer si efectivamente se ha dado una descentralización de los recursos públicos y cómo ha sido el proceso distribución y ejecución del fondo en esta nueva lógica desde una perspectiva jurídica-institucional, técnica-económica y política. Una vez contextualizado esto, el siguiente apartado tratará de definir el marco conceptual de los temas centrales de la investigación.

## Capítulo II Transparencia y rendición de cuentas en México

En este segundo capítulo, se establece el marco conceptual de los temas centrales que serán el eje rector para el análisis de la investigación: transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Se pretende hacer un recorrido teórico de los principales debates que se han hecho sobre el tema, los cambios y hallazgos encontrados al respecto y ubicarlos en el contexto de la alternancia tratando de responder a la pregunta ¿Cómo han funcionado los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en México, así como la participación ciudadana como elemento fundamental para fortalecer los procesos democráticos?

### 2.1 La transparencia más que un concepto

“La transparencia es necesaria pero lejos de suficiente para construir la rendición de cuentas”.<sup>73</sup>

En un gobierno democrático se debe rendir cuentas sobre las acciones de los gobernantes, así como ser transparente para conocer el funcionamiento del mismo y estar sujeto al escrutinio público. Kant, afirmaba que “toda acción relativa al derecho de otros, es contraria al derecho y a la ley si su máxima [...] no permite la publicidad”. El principio de publicidad se convierte en Kant, por razones conceptuales, en principio de legitimidad: sólo aquellas acciones y propósitos que pueden ser expresados abiertamente son legítimos.<sup>74</sup> Por lo tanto, se puede decir que la transparencia es el deber de los mandatarios o gobernantes de poner al escrutinio público sus acciones como un mecanismo de control del poder y de legitimación de las instituciones públicas.

En ese sentido, la transparencia contiene un elemento fundamental, y es el acceso a la información pública, no necesariamente quieren decir lo mismo pero para que se garantice la primera debe fortalecerse con la segunda. Este supuesto es abordado conceptualmente desde distintas vertientes, tenemos por ejemplo que Mark Bovens,

---

<sup>73</sup> Jonathan, Fox, (2008), “Transparencia y Rendición de Cuentas”, en John, Ackerman, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI editores, S.A. de C.V., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados y Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, México, D.F.

<sup>74</sup> Anly, Mendoza, Ibidem.



“conceptualiza el derecho a la información con la cuarta gran ola de los derechos humanos, equivalente a los derechos civiles, políticos y sociales caracterizados en los textos clásicos de T.H. Marshall. En este punto el autor hace una distinción crucial entre transparencia definida como una cuestión de ‘higiene pública’ y los derechos a la información como un asunto de ciudadanía: ‘Las reglas actuales sobre apertura gubernamental en la mayoría de los casos constituyen básicamente una cuestión de higiene pública. Esta regulación se orienta a aumentar la transparencia de la administración pública, con objeto de mejorar el control democrático y la rendición de cuentas a la sociedad por parte del gobierno. En contraste, los derechos a la información en su gran mayoría constituyen un elemento de ciudadanía. Ellos tienen que ver en primer lugar y de manera preponderante con el funcionamiento social de los ciudadanos, no sólo en relación con las autoridades públicas, pero también en sus mutuas relaciones y en relación con las entidades privadas. El derecho a la información debe ser parte de los derechos civiles garantizados en las constituciones de la misma forma que los otros derechos individuales’”.<sup>75</sup>

Otro autor que ha desarrollado este mismo punto de manera diferente es Mauricio Merino, al indicar que el derecho a la información debe ser entendido en términos del papel que juegan en la sociedad. La “transparencia” la define como “un derecho cívico que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos...un instrumento cuyo explícito propósito es asegurar que las cosas sucedan respetando las reglas del juego.”<sup>76</sup>

La consolidación de la transparencia depende del proceso de consolidación de una nueva cultura en la administración pública y los ámbitos políticos. En teoría en un ambiente completamente transparente y de predominio de información perfecta, no existirían incentivos para abusar de las reglas existentes con objeto de derivar beneficios políticos, patrimoniales, o personales. En teoría, el acceso a la información pública facilitaría la construcción de un Estado honesto, eficaz y eficiente. En la práctica, sin embargo, la transparencia y la solución de los problemas asociados a la corrupción estructural no siempre se conectan de forma automática.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> John, Ackerman, Irma, Sandoval, (2010), “Leyes de Acceso a la Información en el Mundo”, en Cuadernos de transparencia, IFAI, Num.7, p.14.

<sup>76</sup> John, Ackerman, Ibidem.

<sup>77</sup> Irma, Sandoval, (2008), *Transparencia y control ciudadano: comparativo de grandes ciudades*, INFODF, México, D.F.

El derecho de acceso a la información pública, como cualquier otro derecho fundamental, debe ser el mismo para todos los ciudadanos, pero las políticas deben ser tan diversas como las organizaciones que componen el complejo y extenso llamado sector público.<sup>78</sup> En ese sentido, es importante que una política de transparencia considere los procesos y decisiones asumidos por los poderes, las dependencias y órganos públicos del Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión dentro de su propia organización y los cuales se refieren a:

- ✓ *Publicidad*, entendida como la exigencia de documentar y hacer pública sobre la forma en la que cada organización toma decisiones. De esta manera, se asume que existe una oportunidad de transparencia en aquellos procesos documentados de manera insuficiente o bien, en aquellos en los que la información no llega a todos los actores que deberían conocerla.
- ✓ *Inclusión*, entendida como la importancia de incorporar e informar a los actores que deben intervenir en la toma de decisiones. En ese sentido, suponemos la existencia de una oportunidad de transparencia en aquellos procesos o acciones en los que haya exclusiones o asimetrías evidentes de información
- ✓ *Verificabilidad*, entendida como la capacidad de documentar y constatar, de forma indubitable, que las decisiones y los procesos se llevaron a cabo en la práctica del mismo modo en que estaban especificados o definidos por las normas o los procedimientos explícitos aplicables. Por lo tanto, se asume que hay una oportunidad de transparencia en aquellas decisiones en las que resulte difícil o definitivamente imposible verificar la correspondencia entre lo que se dice y lo que se hace. Desde este instrumento, se presume que todas las políticas deben asumir un compromiso explícito con los resultados que se esperan de ellas. También es importante recalcar que la verificabilidad no sólo implica la forma en la que se gasta el presupuesto destinado a un determinado programa sino más bien, la revisión de la forma en que se van cumpliendo los resultados y los objetivos que

---

<sup>78</sup> Mauricio, Merino, (2008), “La Transparencia como Política Pública”, en John, Ackerman, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI editores, S.A. de C.V., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados y Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, México, D.F.

ésta persigue. Se trata de constatar la coherencia de aquellas acciones que, al establecer formalmente, se convirtieron en un compromiso público.

- ✓ *Responsabilidad*, entendida tanto como la definición de relaciones y funciones, como la precisión y la documentación de las decisiones que han de estar a cargo de cada uno de los actores que intervienen en la implementación de los acuerdos. De este modo, se encontrará una oportunidad de transparencia en aquellos procesos o acciones en los que no sea posible encontrar una definición precisa de la participación y las decisiones que corresponden a los diferentes actores que forman parte de un procedimiento determinado, así como el papel que les corresponde jugar en la producción, uso y distribución de la información pública.<sup>79</sup>

Por lo que, se puede decir que el acceso a la información pública por sí sola no resuelve los problemas asociados a la corrupción en la gestión pública, sin embargo, la transparencia es un paso importante hacia el establecimiento de un verdadero régimen de rendición de cuentas, pero de ninguna manera suficiente para transitar hacia ese fin.<sup>80</sup>

Por otra parte, algunos autores han señalado que la “transparencia opaca” se refiere a “formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones (...) [o] a la información que sólo se divulga nominalmente, (...) pero que no resulta confiable.”<sup>81</sup>

Jonathan Fox, desarrolla este concepto considerándolo como uno de los dilemas de la transparencia, para su reflexión, el autor parte de la pregunta ¿cómo se explica la diferencia entre las formas de transparencia que cumplen con su capacidad potencial para impulsar la rendición de cuentas, y las que no? Para lo cual reconoce las dos caras de la transparencia oficial, la *clara* y la *opaca*. Esta distinción es relevante porque a medida que la transparencia se acepta cada vez más como discurso político dominante, las fuerzas

---

<sup>79</sup> Mauricio, Merino, Ibidem.

<sup>80</sup> Irma Eréndira, Sandoval, Op.cit.

<sup>81</sup> Irma Eréndira, Sandoval, Op.cit.

institucionales que se oponen a ella tienden a ocultarse y a expresarse de manera indirecta, a través de medidas que sólo crean la impresión de la transparencia.<sup>82</sup>

La “transparencia opaca” (o difusa) se refiere a formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman las decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones. El concepto de “transparencia opaca” también se refiere a la información que sólo se divulga nominalmente, o a la que se divulga pero que no resulta confiable. La “transparencia clara”, en cambio, se refiere tanto a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la forma de decisiones, así como el destino real de sus recursos. La “transparencia clara” echa luz sobre el comportamiento institucional de tal modo que permite que los actores interesados (funcionarios, tomadores de decisiones, beneficiarios) puedan divisar estrategias de cambio constructivo para la construcción. Sin embargo, la “transparencia clara” por sí sola no garantiza una rendición de cuentas en la práctica, la cual, para que efectivamente ocurra requiere de la intervención de otra serie de actores públicos.<sup>83</sup>

En síntesis, la transparencia no sólo es una definición teórica que pueda analizarse desde distintas aristas, más bien es una práctica democrática que tiene repercusiones en las acciones públicas para mejorar y alcanzar la legitimidad y la confianza en el gobierno por parte de los ciudadanos al recibir un mejor servicio y una mayor efectividad en la implementación de políticas públicas para su beneficio.

### **2.1.1 Transparencia en México**

Si bien el tema de la transparencia en México es reciente en comparación con la experiencia de otros países, se pueden distinguir grandes avances trascendentales en la materia, entre ellos: la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

---

<sup>82</sup> Jonathan, Fox, (2008), “Transparencia y Rendición de Cuentas”, en John Ackerman, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI editores, S.A. de C.V., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados y Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, México, D.F.

<sup>83</sup> Jonathan, Fox, *Ibidem*.

Información Pública Gubernamental, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en 2002, la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF) en 2006, la instalación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en 2003, y la reforma al Artículo 6° Constitucional en 2007.

Artículo 6 Constitucional:

“Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”.

Con la idea de garantizar a la ciudadanía el derecho de acceder a la información pública, se reforma el artículo 6 constitucional, el cual daría la certeza de garantizar el derecho de libertad de opinión, de expresión, de reunión, de asociación y de información.

En 2002 se introdujo una verdadera novedad en nuestro sistema político: aparecieron las leyes de acceso a la información gubernamental. El 11 de junio de 2002 se publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual entra en vigor el 12 de junio de 2002 y comienza a ejercerse el 12 de junio de 2003. De igual manera fueron creándose las leyes respectivas para cada uno de los estados de la república, si bien el proceso no fue homogéneo en la actualidad casi todos los estados cuentan con ley de transparencia.

“En las leyes de varias entidades federativas existen diferencias respecto a la Ley Federal. Algunas de ellas tienen que ver con el ámbito de su competencia, como la legitimación de los partidos políticos como sujetos obligados –que en el caso federal es conocido por el Instituto Federal Electoral a través de su Reglamento en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública-; el requerimiento de identificación o residencia en el estado para presentar solicitudes de acceso (Guanajuato, Quintana Roo, San Luis Potosí, Guerrero); los plazos para establecer el periodo de reserva de la información clasificada, que fluctúa desde los cuatro y cinco años (Morelos y Baja

California) hasta los dieciocho años (Yucatán); la instancia que clasifica la información, ya sean los titulares de las unidades administrativas, sus directivos, o bien un órgano colegiado; la información pública sin mediar solicitud, mejor conocida como obligaciones de transparencia; el acceso por medios electrónicos (Nuevo León, Chihuahua, Campeche, Jalisco y Distrito Federal); y hasta la naturaleza jurídica del órgano regulador de acceso a la información, en aquellos estados cuya Ley ordena su creación. Las diferencias en todas las leyes de transparencia y acceso a la información en el país<sup>84</sup>, dan cuenta de la diversidad y las necesidades que existen en cada región.

A pesar de que en México se ha impulsado la transparencia y el gobierno ha tenido la iniciativa de hacerla derecho fundamentado desde la constitución, para la ciudadanía en general, la transparencia aún no es un tema central ni mucho menos parte de una cultura democrática; incluso en los niveles sociales que cuentan con recursos informativos avanzados, no es un recurso conocido y el proceso para que la transparencia forme parte de la vida diaria de los ciudadanos aún es largo.<sup>85</sup>

En ese sentido, es importante considerar que México aún tiene mucho que trabajar en materia de transparencia, habría que considerar extender el alcance de las Leyes de Acceso a la Información por encima y más allá del sector público. Un ejemplo de transparencia opaca en México es la negación de la información por parte de la SFP sobre los gastos del equipo de colaboradores de Felipe Calderón para efectos de cambio de administración, lo grave del asunto es que esta institución federal es la encargada de combatir la corrupción y es quien ha negado el acceso a los documentos. La estrategia utilizada en este caso para evitar la ley de transparencia fue crear un fideicomiso para no rendir cuentas escudándose en el secreto fiduciario y al mismo tiempo negar la información de manera oficial argumentando que los documentos de notas, facturas y recibo de honorarios son propiedad de la empresa privada que realizó la auditoría al fideicomiso y por lo tanto a pesar de que los recursos utilizados son públicos, los papeles, comprobantes y facturas súbitamente se volvieron privados.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> María, Marván, (2006), “Acceso a la Información en México. Tres años de expansión del ejercicio de un derecho fundamentalmente democrático”, en Salvador, Guerrero (coord.), *Claroscuros de la Transparencia en el D.F. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, INFODF y CNDHDF, México, D.F., p.32-34.

<sup>85</sup> Alberto, Trejo, (2006), “Partidos políticos y genealogía de la transparencia en el Distrito Federal”, en Salvador, Guerrero, *Ibidem*.

<sup>86</sup> Lilia Saúl, *El Universal*, martes 8 de mayo de 2007, pág.A-15, en Irma Eréndira, Sandoval (2008), *Transparencia y control ciudadano: comparativo de grandes ciudades*, INFODF, México, D.F.

Así como éste se pueden citar infinidad de ejemplos donde los actores gubernamentales que no están comprometidos con la transparencia encuentran siempre alguna forma de dar la vuelta y no rendir cuentas conforme a lo dispuesto en la ley. Esto representa un gran desafío en materia de transparencia y rendición de cuentas para nuestro país. Un buen ejemplo que debería servir como referencia es el caso de Sudáfrica que en su constitución explícitamente garantiza el derecho de acceso a la información sobre cualquier entidad pública o privada que maneje información necesaria para la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos sudafricanos.

El 30 de marzo de 2005, el Senado de la República aprobó una modificación a la Ley de Acceso a la Información, la cual permitió que los fideicomisos, fondos y contratos análogos o fundaciones que reciban dinero público sean sujetos de escrutinio público, lo cual deja sin efecto los llamados “secreto bancario” y “secreto fiduciario” cuando se trate de fiscalizar los recursos públicos, lo cual sin duda constituyó un gran avance.

Por otro lado, habría que señalar que las situaciones que blindan al sector financiero y a las entidades privadas que manejan recursos públicos, lamentablemente encuentran un respaldo legal muy importante en nuestra propia Ley Federal de Transparencia, que en su artículo 13, señala como información reservada aquella cuya difusión pueda dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; (LFAIPG, Título primero disposiciones comunes para los sujetos obligados. Capítulo III Información reservada y confidencial, énfasis añadido).

En un estudio comparativo previo sobre leyes de transparencia a nivel internacional, Irma Sandoval, señala que ninguna otra Ley de Acceso a la Información contiene una cláusula de reserva semejante, que proteja la “estabilidad” económica en forma tan generalizada y abierta. Esta reserva contenida en nuestra Ley Federal de Transparencia ha abierto un campo muy amplio para la evasión a la norma en México. Al respecto es revelador recordar que nuestro país no ha estado a la vanguardia en materia de acceso a la información financiera. La Secretaría de Hacienda es una de las dependencias que más frecuentemente niega acceso a información gubernamental.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Irma Eréndira, Sandoval, *Ibidem*.

La transparencia en México debe seguir buscando fomentar la verdadera cultura de la rendición de cuentas, con una mayor participación no sólo de los actores gubernamentales sino también de los ciudadanos.

## 2.2 ¿Qué es la rendición de cuentas?

### *i. A manera de introducción*

La diferencia entre una democracia deficiente y una consolidada o de calidad radica en la distinción sustantiva que existe con relación a sus procedimientos, contenido y resultados en cada una de sus dimensiones de evaluación entre las que destacan cuatro: estado de derecho, rendición de cuentas vertical de los gobernantes a los gobernados, rendición de cuentas interinstitucional u horizontal, es decir, controles entre los órganos establecidos de gobierno, así como libertades políticas y civiles. Todos estos elementos deben conjugarse para que un régimen pueda considerarse democrático.<sup>88</sup> Es decir, un régimen democrático no sólo cuenta con un sistema de elecciones competitivas, sino también se debe garantizar un estado democrático de derecho donde existan mecanismos institucionales para la rendición de cuentas (*accountability*).

“Según Ackerman, hoy el principal reto de las democracias del continente no es mantener vivo un sistema de asignación de cargos públicos sino la transformación de la estructura y el funcionamiento del estado en su conjunto para asegurar la implementación de políticas públicas que respondan a necesidades populares. En lugar de dedicar los escasos recursos existentes a la expansión de servicios de ‘terapia intensiva’ para democracias disfuncionales, habría que construir un verdadero régimen de rendición de cuentas que funcione como un dique en contra de las tendencias personalistas, parciales y corruptas que tanto daño han hecho a la gestión estatal de la mayoría de los países de la región”.<sup>89</sup>

El autor considera que existe la urgente necesidad de articular una agenda de cambio estructural que se oriente a resolver el problema de la rendición de cuentas a largo plazo.

---

<sup>88</sup> María Amparo, Casar, Ignacio, Marván y Khemvirg Puente, (2010), La rendición de cuentas y el poder legislativo”, en Mauricio, Merino, Sergio, López, y Guillermo, Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y CIDE, México, D.F.

<sup>89</sup> John, Ackerman, (2010), “Estado democrático, rendición de cuentas y organismos autónomos en América Latina”, en Vidal, Gregorio, *América Latina: Democracia, Economía y Desarrollo Social*, Trama, Madrid, p.91.



Sostiene que tres de los más importantes problemas serían: *la asimetría de la información entre ciudadanos y gobierno, la burocratización de los procesos de fiscalización y la subordinación política de las entidades a cargo de la vigilancia gubernamental.*

“Primero, *la asimetría de la información tanto entre el electorado y los representantes elegidos, como entre estos últimos y los servidores públicos nombrados.* Es simplemente imposible que los ciudadanos estén conscientes de todas y cada una de las decisiones que toman los representantes elegidos y, a su vez, es muy difícil que éstos estén al tanto de todas las acciones desempeñadas por los servidores públicos. Cuando a este problema estructural se le agrega la manipulación sistemática de la información por parte de los medios de comunicación y la posibilidad de que tanto los representantes elegidos como los servidores públicos designados intencionalmente esconden hechos de relevancia social o política, la interferencia en la cadena de responsabilidad llega a ser muy importante”.<sup>90</sup> En ese sentido, considero que deben existir mecanismos efectivos que permitan el acercamiento e interacción de los servidores públicos y los representantes con los ciudadanos para hacer valer el ejercicio democrático de representación.

“Segundo, *las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas solamente funcionan de manera expost después de que los hechos políticos acontecen.* Un gobierno que está en contacto constante y directo con el pueblo también necesita construir mecanismos *ex ante* y simultáneos de rendición de cuentas. Es importante mantener una conexión entre los ciudadanos y el gobierno para evitar que los servidores públicos y los líderes políticos se comporten como si fueran dictadores de corto plazo entre elección y elección”.<sup>91</sup> En un gobierno como el nuestro donde no existe la opción de la reelección sería discutible este mecanismo de rendición de cuentas.

“Tercero, *las elecciones solamente permiten a los ciudadanos exigir cuentas de manera externa, es decir, desde fuera del gobierno mismo.* Las elecciones están basadas en una división clara entre estado y sociedad. Los ciudadanos eligen a sus representantes por medio del voto, pero no participan directamente en las actividades de gobierno. Puede ser que la ciudadanía sea consultada antes de que se tome alguna decisión, y ello puede

---

<sup>90</sup> John, Ackerman, (2006), “Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras”, en Cultura de la Rendición de Cuentas, Núm. 9, p.11.

<sup>91</sup> John, Ackerman, Ibidem, p.11-12.

cambiar el sentido de su voto en la siguiente elección, pero se le excluye de jugar un papel directo en la toma de decisiones. Bajo la democracia formal y representativa los ciudadanos no tienen autoridad directa sobre el quehacer gubernamental”.<sup>92</sup> Para ello, es necesario una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos que propicie y fomente mecanismos de rendición de cuentas alternos a los políticos, es decir a los electorales, y con una fuerte incidencia en la toma de decisiones.

Por lo anterior, podemos decir que estos problemas estructurales forman un círculo vicioso que daña el quehacer público y debilita las prácticas de un verdadero régimen democrático.

## ***ii. Definición de rendición de cuentas***

En un sentido amplio, *political accountability*, la rendición de cuentas en política, comprende todas las demandas por rendición de cuentas que se dirigen hacia los profesionales de la política –hacia los integrantes de lo que técnicamente, sin espíritu polémico, se puede describir como “clase política”. Esta categoría ancha de actores incluye al personal empleado por el Estado moderno- con excepción de los funcionarios bajos y los jueces, quienes se supone que están alejados de la política. También incluye a los funcionarios de los partidos políticos, al igual que las personas que operan las organizaciones de la llamada sociedad civil, tales como sindicatos, asociaciones empresariales u organizaciones de defensa de los derechos humanos.<sup>93</sup>

En un sentido más angosto, Schedler dice, que la rendición de cuentas en política se dirige a un grupo más reducido: a los altos funcionarios públicos. Aun dentro de una noción tan delimitada, la rendición de cuentas no es un fenómeno unicolor, sino una práctica multifacética que se presenta de muchas formas. Para poner orden conceptual en la gran diversidad de prácticas políticas de rendición de cuentas, el autor propone guiarnos por tres preguntas simples: *¿Quiénes rinden cuentas?* Una forma convencional de dividir analíticamente la esfera del estado moderno produciría las siguientes categorías de rendición de cuentas: gubernamental, legislativa, administrativa, militar y judicial. *¿Por qué rinden cuentas?* Aquí se abre una nueva gama de criterios y contenidos posibles.

---

<sup>92</sup> John, Ackerman, *Ibidem*, p.12-13.

<sup>93</sup> Andreas, Schedler, (2010), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en Cuadernos de transparencia, IFAI, Núm.3.

¿Por qué tipo de conductas y bajo qué tipo de criterios llamamos a rendir cuentas a los servidores públicos? ¿Cuáles son nuestras escalas de medición? ¿Cómo definimos la mala y la buena conducta, las malas y las buenas decisiones, en el ámbito del estado? ¿Cuáles son los usos y abusos del poder que la rendición de cuentas pretende prevenir, remediar y castigar?, ¿A quién rinden cuentas?<sup>94</sup> Se rinde cuentas según la categoría analítica, principalmente y en primer término a los ciudadanos y a aquellos que se ven afectados por las acciones y funciones de Estado, al Estado mismo y a los funcionarios superiores de los que dependa directamente en un cargo administrativo.

De acuerdo a la visión neo-institucionalista sobre las fuentes de instituciones efectivas, existe una estrecha relación entre rendición de cuentas y la disponibilidad de sanciones. “Para que sean efectivas las reglas formales deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo, para que no pase desapercibido cuando alguien viola una norma (la función informativa de la rendición de cuentas). Pero las reglas también deben contar con mecanismos de sanción, para que no quede sin el castigo debido quien viole la norma (la dimensión punitiva de la rendición de cuentas). Ambos mecanismos, la supervisión efectiva y la sanción efectiva, son esenciales para contar con una ‘estructura de incentivos’ compatible con el mantenimiento de la norma”.<sup>95</sup> Los protagonistas de la política, desde los ciudadanos hasta los funcionarios de alto nivel, saben bien que la aplicación de sanciones efectivas es vital para que las agencias de rendición de cuentas puedan actuar de manera firme y eficiente.

En política, las herramientas más comunes de castigo a malas conductas son la exposición pública y la remoción del cargo. Aunque no lleven a los acusados a pagar multas o pisar la cárcel, tanto la publicidad como el despido pueden constituir castigos terribles que lleven a destruir la reputación pública y la carrera política de un político. Sin embargo, tan pronto como los funcionarios incurran en actos ilícitos de cierta gravedad, ni la crítica pública ni la pérdida de empleo parecen ser castigos suficientes. El comportamiento ilegal, tal como la corrupción o la violación de los derechos humanos, exige la aplicación de sanciones legales apropiadas.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Andreas Schedler, Ibidem.

<sup>95</sup> Andreas, Schedler, Ibidem, p.17.

<sup>96</sup> Andreas, Schedler, Ibidem.

En ese sentido, Schedler argumenta, que la rendición de cuentas es un proyecto modesto que admite, que la política es una empresa humana y como tal se caracteriza ineludiblemente por elementos de libertad e indeterminación. La rendición de cuentas acepta que el poder no puede estar nunca sujeto a un control absoluto en el sentido estricto, técnico, de la palabra. Lo que pretende es alcanzar un control parcial sobre aquellos que toman las decisiones públicas.

Es importante para captar la amplitud de estándares normativos que se invocan en la práctica política, distinguir por lo menos las siguientes variantes de rendición de cuentas: criterios *políticos*, criterios *administrativos*, criterios *profesionales*, criterios *financieros*, criterios *legales*, criterios *constitucionales* y criterios *morales*.<sup>97</sup> Para efectos de esta investigación sólo se tomarán los siguientes criterios:

- ✓ *Criterios políticos*: la rendición de cuentas evalúa los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas; también valora las calidades y capacidades personales de políticos y funcionarios.
- ✓ *Criterios administrativos*: la rendición de cuentas pregunta si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia razonable.
- ✓ *Criterios financieros*: la rendición de cuentas sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.
- ✓ *Criterios morales*: se preocupa por si los políticos y funcionarios actúan de manera apropiada en términos de normas sociales prevalecientes, independientemente de las normas legales vigentes.

Los protagonistas de la rendición de cuentas varían de acuerdo al tipo de rendición de cuentas:

---

<sup>97</sup> Andreas Schedler, *Ibidem*.

- ✓ Criterios políticos y morales: la responsabilidad por juzgar a la política bajo dichos criterios recae en los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y los partidos políticos.
- ✓ Criterios administrativo y financiero, las tareas de rendición de cuentas muchas veces se encomienda a agencias públicas especializadas, tales como defensores del pueblo, cortes administrativas, oficinas de auditoría y agencias anticorrupción.

Según Marshaw, en cualquier relación de rendición de cuentas se deben especificar por lo menos seis cuestiones importantes: *quién* es responsable o debe rendir cuentas y *ante quién* son responsables cuando son llamados a dar cuentas; *mediante qué procesos* se puede asegurar que rinden cuentas; *qué criterios* se utilizan para juzgar el comportamiento putativo; y, cuáles son los *efectos* potenciales para saber que esos estándares se han violado. Estas características básicas, *quién, a quién, de qué, mediante qué proceso, qué criterios y qué efectos*, describen lo que el autor llama un “régimen de rendición de cuentas”. Estas seis preguntas nos permiten entender la rendición de cuentas.<sup>98</sup>

La presente investigación solo podrá dar respuesta empírica a alguna de estas cuestiones: quién rinde cuentas (los representantes ante en congreso y las dependencias de gobierno), a quién rinden cuentas (ciudadanos y a las distintas instituciones y órganos fiscalizadores), de qué se rinde cuentas (sobre el manejo de los recursos públicos, en específico sobre el gasto público a través del FAFEF), lo cual nos permitirá entender cómo funcionan los mecanismos de rendición de cuentas en el contexto de la alternancia.

Para el autor, los regímenes de rendición de cuentas deben ser más o menos de tres tipos: aquellos asociados con el gobierno público; aquellos que cuidan el mercado; y aquellos que habitan la esfera social no-gubernamental. En este caso nos enfocaremos al primer régimen de gobernabilidad pública.

---

<sup>98</sup> Jerry L., Mashaw, (2008), “Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad”, en John, Ackerman,, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI editores, S.A. de C.V., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados y Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, México, D.F.

“Los regímenes de rendición de cuentas de gobernabilidad pública utilizan tres herramientas principales. Existen regímenes políticos que operan a través de procesos electorales y otras formas de instituciones que dan legitimidad; regímenes administrativos (o “burocráticos”) que operan a través de un control jerárquico de los subordinados; y los regímenes legales que operan a través de la aplicación de la ley a los hechos, comúnmente mediante la adjudicación formal”.<sup>99</sup>

**Cuadro 1.**

	Quién	A quién	Estándares de evaluación	De qué	Cómo	Premios y castigos
<b>Política (Vertical)</b>	Funcionarios electos, administradores	Ciudadanos, funcionarios electos	Ideología, preferencia política agregada	Elección pública	Votación	Aprobación o remoción, Financiamiento
<b>Administrativa (Horizontal)</b>	Funcionarios	Superiores	Racionalidad	Implementación instrumental	Monitoreo	Aprobación, estímulos, despido
<b>Legal (Horizontal)</b>	Funcionarios individuos empresas	Personas afectadas, el Estado	Normas jurídicas	Legalidad	Control judicial, aplicación	Demanda, contrademanda, apelación, sanciones o compensación

Fuente: Jerry L., Mashaw, (2008), “Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad”, en John, Ackerman., *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI editores, S.A. de C.V., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados y Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, México, D.F.

<sup>99</sup> Jerry L., Mashaw, Ibidem, p.125.

La distinción original entre rendición de cuentas horizontal y vertical, que introdujo el politólogo argentino Guillermo O'Donnell hace una década, aproximadamente, puede servir como el ancla conceptual, simplificador y ordenador, que requerimos. En esencia, la rendición "horizontal" de cuentas se refiere a las relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición "vertical" de cuentas se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado.<sup>100</sup>

### **2.2.1 Rendición de cuentas institucional (horizontal)**

Para O'Donnell en esencia, la rendición "horizontal" de cuentas se refiere a las relaciones de control entre agencias de Estado.<sup>101</sup>

La rendición de cuentas horizontal, se refiere a la *existencia de instituciones estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y están fácticamente dispuestas y capacitadas para, emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta las sanciones legales o el impeachment, en relación con actuaciones u omisiones de otras instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas.*<sup>102</sup>

La rendición de cuentas horizontal, según O'Donnell, puede tener efectos en dos dimensiones: la transgresión legal o la corrupción. La primera se refiere al traspaso ilegal de los límites de la autoridad de una institución estatal por parte de otra, mientras que la segunda es cuando los servidores públicos obtienen ventajas ilícitas para sí mismos o para terceros en el ejercicio de su función. De ese modo, la rendición de cuentas horizontal puede ser, a su vez, de dos tipos: "de balance" o "asignada". La primera permite que las instituciones balanceen el poder y que alguna de ellas no lo concentre, sea el legislativo o el ejecutivo, mientras que la segunda es la que crea nuevas instituciones para "supervisar", prevenir, desalentar, promover la sanción o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales, nacionales

---

<sup>100</sup> La primera formulación se encuentra en O'Donnell (1994). Para refinaciones posteriores, véase, por ejemplo, O'Donnell (1999). Tempranamente, Richard Skal (1987) desarrolló una idea similar bajo la etiqueta de rendición de cuentas "lateral". En, Andreas, Schedler, (2010), "¿Qué es la rendición de cuentas?", en Cuadernos de transparencia, IFAI, Núm.3.

<sup>101</sup> Andreas, Schedler, Ibidem.

<sup>102</sup> María Amparo, Casar, Ignacio, Marván y Khemvirg Puente, (2010), La rendición de cuentas y el poder legislativo", en Mauricio, Merino, Sergio, López, y Guillermo, Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y CIDE, México, D.F.

o subnacionales” que no han sido creadas para balancear el poder sino para “enfrentar riesgos específicos de transgresión o corrupción”.

En el tipo de rendición de cuentas “de balance”, podemos mencionar el caso de las instituciones públicas que presentan informes periódicos sobre el manejo de los recursos públicos al congreso, o el hecho de que los representantes del congreso rindan cuentas a los ciudadanos por sus acciones, en este caso se da un equilibrio de poder entre los poderes ejecutivo y legislativo, o de la ciudadanía con el legislativo. En el tipo de rendición de cuentas “asignada”, tenemos como claro ejemplo de instituciones creadas para combatir riesgos específicos de transgresión y corrupción la ASF y el IFAI, que son instituciones encargadas de supervisar, dar seguimiento y en su caso sancionar a las instituciones tanto federales como estatales para el cumplimiento de sus funciones.

Siguiendo los criterios de clasificación de rendición de cuentas de Andreas Schedler, la rendición de cuentas horizontal se conforma por los *criterios administrativos*: la rendición de cuentas pregunta si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia razonable, y a los *criterios financieros*: la rendición de cuentas sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.

Los protagonistas de la rendición de cuentas respecto a los criterios administrativo y financiero: las tareas de rendición de cuentas se encomiendan muchas veces a agencias públicas especializadas, tales como defensores del pueblo, cortes administrativas, oficinas de auditoría y agencias anticorrupción, para vigilar el cumplimiento de las normas.

### **2.2.2 Rendición de cuentas política y social (vertical)**

La rendición de cuentas “vertical” se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado.<sup>103</sup>

La rendición de cuentas vertical es ejercida por el elector, siempre y cuando éste cuente con la información suficiente para evaluar el desempeño de su representante, su

---

<sup>103</sup> Andreas, Schedler, Op.cit.



legislador, o del cuerpo representativo, la legislatura. Cuando no se cuenta con esa información, cuando no está disponible o cuando no se garantiza ese derecho, la rendición de cuentas no es posible y, en consecuencia, la democracia se debilita. Por ello, garantizar el acceso a la información pública es el punto de partida del ejercicio de una rendición de cuentas efectiva en la democracia contemporánea.<sup>104</sup>

“El concepto de rendición de cuentas social surge como una especificación de la tipología propuesta por Guillermo O’Donnell y tiene el propósito de llamar la atención sobre un subgrupo de acciones ciudadanas: aquellas que están específicamente organizadas alrededor de demandas de rendición de cuentas legal. El concepto de rendición de cuentas social se limita, por lo tanto, al análisis de iniciativas por parte de la sociedad civil y/o de la prensa que buscan denunciar públicamente actos de ilegalidad estatal a fin de que se activen los mecanismos de fiscalización correspondientes”.<sup>105</sup>

La política de rendición de cuentas social, desempeña un papel crucial a la hora de instalar demandas concretas de rendición de cuentas en la agenda pública a la vez que representa un necesario llamado de atención acerca de los déficits institucionales de las actuales democracias, particularmente en lo referente a la autonomía y efectividad de los mecanismos institucionalizados de control del gobierno. La política de rendición de cuentas social agrega un esfuerzo más ofensivo dirigido a modificar las dinámicas internas del estado a fin de fortalecer el principio republicano de separación de poderes de pesos y contrapesos.<sup>106</sup>

Según los criterios de clasificación de Schedler, la rendición de cuentas vertical se conforma por *criterios políticos*: la rendición de cuentas evalúa los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas; también valora las calidades y capacidades personales de políticos y funcionarios y, por *criterios morales*, se preocupa por si los políticos y funcionarios actúan de manera apropiada en términos de normas sociales prevalecientes, independientemente de las normas legales vigentes.

---

<sup>104</sup> María Amparo, Casar, Ignacio, Marván y Khemvirg, Puente, Op.cit.

<sup>105</sup> Enrique, Peruzzotti, (2010), El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América Latina, *Journal of Democracy*, (2), p.53, Recuperado de [http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/Enrique\\_Peruzzotti.pdf](http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/Enrique_Peruzzotti.pdf).

<sup>106</sup> Enrique, Peruzzotti, Ibidem.

Los protagonistas de la rendición de cuentas respecto a los criterios políticos y morales: la responsabilidad por juzgar a la política bajo dichos criterios recae en los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y los partidos políticos.

En resumen, podemos decir que la rendición de cuentas horizontal o institucional es aquella donde las relaciones de control se da entre las instituciones del estado y donde se describe una relación más entre iguales, en teoría se diría que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se limitan mutuamente en un sistema de pesos y contrapesos, sin embargo en la realidad es muy difícil hablar de una igualdad de poderes. De acuerdo a la clasificación que hace Schedler sobre los criterios de clasificación de la rendición de cuentas horizontal, y que para fines de la investigación se van a considerar, es el *criterio administrativo*, el cual le interesa saber si la burocracia se apega a los procedimientos establecidos, y el *criterio financiero*, que se refiere al uso del dinero público, a los estándares de transparencia, austeridad y eficiencia. Los protagonistas de la rendición de cuentas bajo estos criterios serían las agencias especializadas del estado.

Lo que respecta a la rendición de cuentas vertical o política y social, se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia el estado. En ese sentido, describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes. Los criterios de clasificación para la rendición de cuentas vertical son el *criterio político*, que evalúa procesos de toma de decisión y resultados de políticas públicas, valora la calidad y capacidad de políticos y funcionarios, y el *criterio moral*, que se ocupa del comportamiento de políticos y funcionarios en términos de normas sociales prevalecientes independientemente de las normas legales vigentes. La responsabilidad de juzgar a la política bajo dichos criterios recae en la sociedad en general.

### **2.3 Los mecanismos de rendición de cuentas en México**

A pesar de que se han hechos esfuerzos por realizar los cambios institucionales en México, aún se identifican grandes debilidades con las reformas recientes que apuntan a fortalecer la estructura institucional de rendición de cuentas. Primero, hay un desfase entre el desarrollo institucional a nivel federal y las entidades federativas, mientras que a nivel federal se han observado avances en la materia (modificación a las leyes, contar con un órgano fiscalizador, la creación de la Secretaría de la Función Pública, entre otros), la

mayoría de los estados han trabajado poco sobre el tema y aquellos en los que se fomenta la rendición de cuentas se trabaja de manera aislada y de poca coordinación con las demás entidades federativas. Segundo, los organismos a cargo de implementar las nuevas políticas no tienen suficiente autonomía, pues a pesar de los esfuerzos de reformar las leyes y crear nuevos entes fiscalizadores éstos siguen dependiendo o del poder ejecutivo o del legislativo, por lo tanto carecen de autonomía suficiente para el ejercicio de sus funciones. Tercero, estos mismos organismos mantienen algunos problemas de desempeño institucional, el cual sigue siendo un problema de la mayor parte de la administración pública tanto federal como estatal.<sup>107</sup>

- a) *Federalismo*. No ha habido un avance equivalente en las entidades federativas que en el nivel federal en cuanto a las reformas para fortalecer el régimen de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas. Muchas entidades no han aprobado nuevas leyes de fiscalización, transparencia y servicio civil para homologarlos con los avances alcanzados a nivel federal. Así mismo, aunque hay algunas excepciones, las nuevas leyes estatales son generalmente menos completas que las federales. Hay, también, un profundo desfase entre las diferentes entidades del estado mexicano. Por mencionar un ejemplo, la ley de transparencia a nivel federal ha tenido una serie de reformas que han hecho que ésta sea más novedosa lo cual representa mayores avances en comparación con las leyes de transparencia de los estados donde aun se encuentra un desfase en las mismas, en el caso de Aguascalientes la ley de transparencia dio origen al Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes (ITEA), sin embargo en Colima su ley de transparencia no le ha dado la personalidad jurídica a la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Colima (CAIPEC) como Instituto de Transparencia.

Un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas debe seguir el ejemplo del sistema nacional de justicia, de justicia electoral y no-jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos. Éste último es uno de los mejores ejemplos, el artículo 102B de la Constitución obliga de igual manera al Congreso de la Unión y a las Legislaturas estatales a establecer

---

<sup>107</sup> John M., Ackerman, (2006), “Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras”, en Cultura de la Rendición de Cuentas, Núm. 9.

organismos de los Derechos Humanos, los cuales formulan recomendaciones públicas no vinculadas y denuncias y quejas ante autoridades respectivas. Es decir, que a través de la constitución se crean regímenes con aplicación general a todos los niveles de gobierno, cada estado está obligado a organizarse política e institucionalmente de forma parecida al ámbito federal.

Habría que considerar la inclusión en el art. 115 y 116 Constitucional de un listado de criterios mínimos para la reglamentación del acceso a la información pública en los estados. Modificar el art. 79 constitucional para obligar a los estados a dar autonomía a sus órganos de fiscalización superior, así como dar facultades a la ASF para que tenga conocimiento de las impugnaciones y quejas en contra de las entidades locales. También sería necesario la creación de un registro nacional de servidores públicos y proveedores sancionados. Por último, un sistema único de servicio civil de carrera para todos los ámbitos de gobierno.

- b) *Autonomía*. La segunda gran debilidad con las nuevas reformas es que ninguna otorga autonomía plena a las instancias responsables para fortalecer la rendición de cuentas del gobierno. La LFTAIP otorga al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) “autonomía operativa, presupuestaria y de decisión” (art. 33), pero lo deja firmemente dentro de la administración pública federal, y el proceso de nombramiento de sus comisionados está enteramente controlado por el Presidente de la República, otorgando al Senado, solamente, el derecho de “objetar” dentro de los 30 días siguientes a la propuesta del presidente (art. 34).

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) también cuenta con “autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones”. Pero de forma parecida al IFAI, la ASF queda dentro de la Cámara de Diputados como su órgano técnico (art. 79).

La nueva Secretaría de la Función Pública (SFP) no cuenta con autonomía alguna del Poder Ejecutivo, ya que está totalmente subordinada al presidente.

En principio, no habría necesidad de crear un nuevo organismo autónomo para atender cada problemática emergente. Las elecciones justas y los pesos y contrapesos entre los poderes deberían ser suficientes para asegurar la autonomía del Estado y su fidelidad con los intereses de los ciudadanos. Sin embargo, en el caso de la rendición de cuentas, como con la justicia electoral y los derechos humanos, no podemos confiar en la buena voluntad de nuestros gobernantes. El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente. Solamente con mecanismos eficaces e independientes podremos asegurar la honestidad del gobierno.

- c) *Desempeño institucional.* Las leyes correspondientes dan al IFAI, a la ASF y a la SFP una amplia gama de facultades. El ingrediente que falta para fortalecer las capacidades proactivas de estas instituciones es una mayor legitimidad social en interlocución con la sociedad civil. Habría que pensar en reformas legales y en estrategias sociales que obliguen a las instituciones más importantes para la rendición de cuentas en el país a tener una interlocución social más amplia y directa. Por ejemplo, el IFAI y de la ASF deberían tener autonomía plena de los poderes de la unión, conformarse como organismos ciudadanos que cuenten con funcionarios ciudadanos electos por estos mismos para su representación, contar con autonomía financiera y de gestión, así como tener mecanismos de fiscalización y sanción, sin tener que deber ningún favor ni al poder ejecutivo ni al legislativo.

A nivel institucional México requiere de transformaciones en tres grandes ámbitos para consolidar la rendición de cuentas: primero, dotar de independencia plena a las instituciones responsables de investigar y castigar la corrupción; segundo, implementar políticas de auspicio a la denuncia; y tercero, extender la transparencia hasta los rincones más oscuros del estado.<sup>108</sup>

Finalmente, podemos concluir que el diseño institucional de rendición de cuentas en México ha sido inoperante. Aunque se han hecho esfuerzos por fortalecer mecanismos de

---

<sup>108</sup> John M., Ackerman, (2010), “Estado democrático, rendición de cuentas y organismos autónomos en América Latina”, en Vidal, Gregorio, *América Latina: Democracia, Economía y Desarrollo Social*, Trama, Madrid.

rendición de cuentas a través de reformas institucionales el sistema de rendición de cuentas funciona más bien como un sistema de responsabilidades aisladas que competen a diferentes autoridades con un marco jurídico contradictorio y omiso.<sup>109</sup>

Como se mencionó en capítulos anteriores, uno de los recursos con más injerencia en los estados es el gasto público federal. Éste es un pilar fundamental para el funcionamiento y operación de los estados, por lo que su asignación y ejercicio deben ser transparentes y también deben contar con mecanismos de rendición de cuentas para que su uso sea eficiente y en caso de que exista un mal manejo de los mismos se responsabilice y sancione por ello. En México los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que actualmente existen para la aprobación, asignación y ejecución de dichos recursos siguen siendo insuficientes, pues la corrupción, opacidad y clientelismo siguen presentes en el proceso.

La escasa o casi nula eficiencia en los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, es un factor que debilita el proceso de descentralización del gasto público federal, no sólo en lo que respecta a la parte institucional sino también en la parte social, ya que nos deja ver claramente cómo sigue habiendo una ciudadanía de baja intensidad, que lo único que ha logrado después de la transición democrática es ser libre de elegir a sus gobernantes a través del sufragio universal y manifestar su inconformidad en las urnas, pero no ha dado el salto respecto a una participación más orgánica en los asuntos de gobierno, como es la responsabilidad de elegir a sus gobernantes y pedirle cuentas por sus acciones, así como tener la capacidad de incentivar o sancionar a sus representantes según sea el caso..

Los gobiernos, por sí solos, pueden hacer mucho para mejorar la rendición de cuentas a través de acciones como el fortalecimiento de la vigilancia y supervisión “desde arriba”, la profesionalización de los servidores públicos a través de reformas de servicio civil, el empoderamiento de vigilantes y contralores internos, el establecimiento de lineamientos básicos de desempeño y la creación de nuevas agencias supervisoras independientes. Sin embargo, la reforma orientada a la rendición de cuentas es mucho más efectiva

---

<sup>109</sup> María Amparo, Casar, Ignacio, Marván y Khemvirg, Puente (2010), “La rendición de cuentas y el poder legislativo”, en Mauricio Merino, Sergio, López, y Guillermo, Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y CIDE, México, D.F.

cuando los actores sociales llevan la batuta en el proceso.<sup>110</sup> Según el autor la rendición de cuentas social<sup>111</sup> busca invitar a la sociedad a participar activamente en el Estado.

## **2.4 La participación ciudadana como elemento fundamental para la democratización**

El término participación en un sentido estrictamente sociológico tiene dos sentidos: en el sentido *fuerte*, participar significa intervenir en los centros de gobierno de una colectividad, es decir, en un grupo, una asociación, una organización, una comunidad local, un estado del que se es miembro; donde “participar” en las decisiones implica una posibilidad real y el acto concreto de concurrir a la determinación, en un plano de relativa igualdad con los demás miembros, de los objetivos principales de la vida de la colectividad, del destino de recursos de todo tipo a uno entre varios empleos alternativos, del modelo de convivencia hacia el cual se deba tender, de la distribución entre todos de los costos y beneficios.

En el sentido *débil*, participar significa tomar parte de un modo más o menos intenso y regular en las actividades características de un grupo, una asociación, etc., exista o no para el sujeto la posibilidad real de intervenir eficazmente en las decisiones de mayor relieve que se toman en los centros de gobierno de la colectividad en cuestión.<sup>112</sup> Probablemente la definición de sentido “débil” se refiere implícitamente a lo que también conocemos como participación social, popular o comunitaria, mientras que el sentido “fuerte” se acerca a la participación ciudadana o política

Nuria Cunill, ha trabajado bastante el tema, su análisis se ha convertido en un clásico en la caracterización del concepto de participación y particularmente el de participación ciudadana en el contexto latinoamericano. La autora encuentra dos dimensiones en el fenómeno de la participación ciudadana: 1) como medio de socialización de la política y 2) como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y por

---

<sup>110</sup>John, M., Ackerman, (2006), Op.cit.

<sup>111</sup> El Banco de México ha definido la rendición de cuentas social como “un enfoque que se orienta a la construcción de la rendición de cuentas con base en la participación cívica, por ejemplo, cuando se presenta una práctica común de los ciudadanos y/o organizaciones de la sociedad civil de participar directa o indirectamente en la promoción de la rendición de cuentas. Ver en, Ackerman, John M., (2006), “Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras”, en, Cultura de la Rendición de Cuentas, Núm. 9, p.55.

<sup>112</sup> Socorro, Arzaluz, (1999), La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto. Consultado el 13 de febrero de 2012 en <http://www.iglom.iteso.mx/sarzaluz.PDF>.

lo tanto, fortalecer a ésta. Cunill, define a la participación ciudadana como “la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales”.<sup>113</sup>

Para hacer más clara la definición de participación ciudadana, la autora expone otras clases de participación. 1) La participación social que se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para defensa de sus intereses sociales. La diferencia con la participación ciudadana está en el hecho de que en la participación social los individuos se relacionan no con el Estado sino con otras instituciones sociales. 2) La participación comunitaria supone una relación con el Estado pero en un sentido sólo de impulso asistencial de acciones que, son ejecutadas por los ciudadanos y que se refieren a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata. 3) Otra forma de participación son las experiencias autónomas de la sociedad civil, en este caso, las experiencias de autogobierno por parte de los movimientos sociales y las experiencias de organización de la comunidad que surgen y se resuelven en su propio seno, tampoco se engloban dentro del fenómeno de participación ciudadana. El considerar a la participación ciudadana como intervención en una actividad pública, la diferencia de la participación social y de las experiencias autónomas.<sup>114</sup>

Según Eréndira Álvarez y Oscar Castro, cuando se habla de participación ciudadana normalmente se habla de democracia formal y directa, y en ocasiones representativa. Los enfoques de la participación ciudadana, desde un punto de vista formal, normalmente se asocian con la emisión del voto ciudadano en elecciones, plebiscitos, referéndum, consultas públicas e iniciativas populares; ponen énfasis en los procedimientos y reglas claras para todos, así como en ámbitos de competencia para su ejercicio.

“Por otro lado, los enfoques de participación ciudadana directa ponen énfasis en la resolución de problemas locales con participación pública. Para ello se aluden a las experiencias de autogobierno, procesos autogestivos, y formas de acercamiento entre el gobierno y la población local para la definición de procedimientos y mecanismos que se adecuen a los problemas que se quieren resolver.

---

<sup>113</sup> Socorro, Arzaluz, Ibidem.

<sup>114</sup> Socorro, Arzaluz, Ibidem.



Finalmente, los enfoques representativos hacen alusión a la participación ciudadana por medio de la elección de personas que representan a una comunidad o a un determinado número de individuos, en un espacio u órgano de decisión, control y vigilancia de los acuerdos colectivos, que generalmente son ejecutados por un órgano distinto (el ejecutivo).

El concepto de participación ciudadana es una figuración social también, y frecuentemente no se toman en cuenta estas otras definiciones sobre la democracia a la hora de hablar de ella. Por esta razón la participación comunitaria, la participación social y la participación ciudadana frecuentemente se les define como sinónimos. Sin embargo, cabe hacer una precisión, la participación comunitaria y la participación social son formas de participación ciudadana, aunque en algunos casos son aún más incluyentes que ésta”.<sup>115</sup>

Existe una fuerte discusión sobre las diferencias entre participación ciudadana y política, mientras para algunos autores como Cunill, la participación política es diferente a la ciudadana, para otros como Merino cuando los ciudadanos se unen para influir, están tomando parte en la política. Esta segunda posición tiene mayor solidez en los hechos pero empíricamente resulta muy complicado para el investigador distinguir cuando un acto en el que toma parte un gran número de ciudadanos es una forma de participación ciudadana o de participación política.

“En un intento de hacer más clara esta separación, se rescatan varios elementos característicos de la participación política. De acuerdo con Verba, Nie y On Kim existen cuatro formas de participación política de los ciudadanos: 1) El ejercicio del voto, 2) actividad en campañas políticas, 3) práctica de actividades comunitarias o acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico, 4) las que se derivan de algún conflicto en particular. Las primeras dos actividades se encuentran centradas en la esfera de lo político, sin embargo, las dos últimas tienen un carácter difuso ya que un gran número de operaciones podrían caer en esos puntos y no sólo hechos de carácter político. Por otra parte, si bien se trata de actividades que entran en el ámbito de lo estrictamente político como lo es el ejercicio del voto, se trata de actos que sólo pueden ser ejercidos por los

---

<sup>115</sup> Eréndira, Álvarez, Oscar, Castro, (2000), La participación ciudadana, en *Agenda de la Reforma Municipal en México. Participación ciudadana y gobierno local*, Cuadernos de debate, CESEM, p.19.

ciudadanos en tanto se trata de un derecho, entre otros, que distinguen la calidad de éste.<sup>116</sup>

Nuria Cunill, separa a la participación política de la ciudadana al vincular a la primera con la intervención de los ciudadanos a través de los partidos políticos, en órganos de representación que representen los intereses globales de una comunidad política. Se supone que los ciudadanos participan políticamente al elegir a sus representantes ante los órganos de gobierno.

De acuerdo con esta concepción, la participación política quedaría limitada a la participación electoral a través de los partidos políticos que contienden por puestos de representación, sin embargo, vuelve a resaltar el carácter difuso que separa a ésta de la participación ciudadana, que de acuerdo con una definición más general incluye la presencia de los ciudadanos en procesos electorales. Se trata de una discusión no acabada pero Nuria Cunill establece esta separación como dos elementos de la participación política: ejercicio del voto y sobre todo, actividad en campañas políticas.

Para efectos de esta investigación se trabajará con el concepto de participación *general o cívica* y de participación *doméstica o acotada*, la primera se entenderá como la influencia que tienen los ciudadanos para intervenir en actividades con un impacto social, éstas pueden ser desde la participación en el ejercicio del voto, su participación en campañas políticas, así como tener la posibilidad real de intervenir en las decisiones de gobierno que incidan directamente en la comunidad, entre otras. La segunda, como aquella participación dirigida a alcanzar un fin específico, donde el individuo es motivado a participar más por un interés particular que por consciencia a organizarse y buscar generar demandas.

La participación *general o cívica* será considerada como alta si cumple con al menos dos de las siguientes características:

---

<sup>116</sup> Socorro, Arzaluz, (1999), “La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto”, Consultado el 13 de febrero de 2012 en <http://www.iglom.iteso.mx/sarzaluz.PDF>, p. 5.

- ✓ Existan demandas focalizadas en la comunidad (como la pavimentación de una calle, poner un tope, la iluminación en una calle, entre otros).
- ✓ Que los ciudadanos tengan alguna forma de hacer llegar sus demandas aunque sea de manera personal y por vínculos institucionales
- ✓ Que la percepción del ciudadano sea positiva respecto a la atención de sus demandas

En el caso de la participación doméstica o acotada también se considerará alta si:

- ✓ Existen demandas focalizadas en la comunidad (como la pavimentación de una calle, poner un tope, la iluminación en una calle, entre otros).
- ✓ Que los ciudadanos tengan alguna forma de hacer llegar sus demandas aunque sea de manera personal y por vínculos institucionales
- ✓ Que la percepción del ciudadano sea positiva respecto a la atención de sus demandas

A manera de conclusión, el presente capítulo pretendió definir una base teórica y conceptual para el análisis de la investigación, definiendo los conceptos: transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, y su papel en el caso particular de México, y tratar de entender cómo han funcionado éstos como mecanismos democráticos. Para ello, se trató de vincular teórica y empíricamente los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana y los efectos que ha tenido la alternancia en los mismos. En el siguiente capítulo se hace un análisis comparativo en dos entidades federativas Aguascalientes y Colima, en la primera se da el proceso de alternancia y en el segundo caso donde no hay alternancia se tomará como el contra fáctico, con la idea de relacionar y vincular los conceptos en ambos contextos y ver si han funcionado como mecanismos democratizadores.

### **Capítulo III. Aspiraciones democratizadoras y realidades en México. Análisis comparativo de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en un contexto de alternancia y otro sin alternancia**

En el último apartado, una vez definido el marco teórico de los principales conceptos de la investigación, se pretende hacer a través del trabajo empírico el análisis comparativo de los efectos que ha tenido la alternancia en los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en los estados de Aguascalientes y Colima, y cómo se ha dado la participación ciudadana en ambas entidades como parte fundamental para la democratización.

#### **3.1 Algunas consideraciones para el análisis**

La transición en México aún está en proceso de consolidación, si bien la alternancia política, iniciada a finales de los noventa en los gobiernos locales y consolidada con el cambio de gobierno en la presidencia de la república en el año 2000, ha permitido cambios en el régimen político también ha evidenciado problemas existentes en el diseño constitucional así como en la relación entre los poderes de la unión y los diversos niveles de gobierno de la federación.

La alternancia política no significa transición en sí misma, en el caso mexicano al no tener un régimen democrático el cambio del grupo gobernante suele ser de gran importancia para los procesos de democratización. En teoría la alternancia debería servir para liquidar el aparato de dominación autoritario y corrupto, sustentado en una amplia red de complicidades que prevaleció durante los años de dominio priísta en México. La alternancia debe servir para avanzar y profundizar hacia la plena democratización del poder y la sociedad, por lo que la transición a la democracia no termina con la alternancia, por el contrario, apenas comienza.

En ese sentido, la hipótesis que planteo es que a pesar de que con la alternancia la lógica en el proceso de distribución y ejecución de los recursos públicos federales en México ha cambiado, no ha sido suficiente para fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, por lo tanto, dichos mecanismos, fundamentales para fortalecer los

procesos de democratización, no han podido inhibir, combatir y menos erradicar prácticas de opacidad y corrupción en el proceso.

Para comprobar o rechazar la hipótesis, se ha observado y analizado el funcionamiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del FAFEF, así como el de participación ciudadana en dos contextos: uno con alternancia y otro sin ella, esto con la finalidad de saber si la alternancia es un factor determinante para que exista transparencia y/o rendición de cuentas, así como mecanismos que incentiven mayor participación de los ciudadanos en los asuntos de gobierno, o por el contrario saber si la alternancia no es tan importante en la práctica y desmitificar la idea que existe a su alrededor en términos teóricos como proceso de transición a la democracia.

La transparencia se pretende observar a partir de dos variables de análisis: el *acceso a la información* y la *opacidad*. La primera definida y fundamentada en el artículo 6 Constitucional “*Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad*”.<sup>117</sup> La segunda se refiere a “*formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuales son los resultados de sus acciones (...) [o] a la información que sólo se divulga nominalmente (...) pero que no resulta confiable*”.<sup>118</sup>

El acceso a la información se define como eficiente: a) si cuenta con ley de transparencia, b) si el carácter de la información restringida se hace con base en la ley, c) si existe fortaleza en el diseño institucional para dar seguimiento a la aplicación de la ley (que el órgano responsable vigile y de seguimiento a las distintas dependencias para que den respuesta a las solicitudes de información) y, d) si cuenta con mecanismos que permita a los ciudadanos tener acceso a la información pública (capacitación, asesoría, módulos de

---

<sup>117</sup> Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>118</sup> Jonathan, Fox, (2008), “Transparencia y Rendición de Cuentas”, en John M., Ackerman, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI editores, S.A. de C.V., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados y Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, México, D.F., p.191.

información en las dependencias, equipo de cómputo e internet, entre otros), en caso contrario se denominará que es deficiente.

La opacidad se mide como alta y baja, se considera baja: a) si hay disponibilidad de la información, b) si la información es detallada y actualizada en los portales de internet, c) si hay un bajo grado de información restringida o confidencial y, d) si existe conocimiento de los mecanismos de acceso a la información.

La rendición de cuentas se observa desde dos variables: la *rendición de cuentas horizontal* la cual se refiere a la rendición de cuentas institucional y tiene que ver con las relaciones de control entre las agencias del estado.<sup>119</sup> Y, la *rendición de cuentas vertical* conformada por la rendición de cuentas política y social, se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia el estado.<sup>120</sup>

La rendición de cuentas horizontal se considera que es de mayor cooperación: a) si los informes son explícitos y cuentan con información fidedigna, b) si existe un órgano de fiscalización que dé seguimiento al uso de los recursos públicos y en su caso sancione el mal manejo de los mismos, c) si existen mecanismos que obligan a las instituciones públicas a rendir cuentas con base en la ley (entrega de informes sobre el manejo de los recursos públicos de manera periódica al congreso) y, d) que se lleven a cabo auditorías por parte del gobierno estatal independientemente de las realizadas por el gobierno federal a través de la ASF. Se considera de menor cooperación si no cumple con al menos tres de estas características.

La rendición de cuentas vertical se mide como mayor o menor participación y se considera como mayor participación: a) si los ciudadanos cuentan con mecanismos que den seguimiento a la atención que dan los gobernantes a sus demandas (comités ciudadanos de vigilancia, monitoreo, entre otros), b) si se tiene conocimiento del uso que se da a los recursos públicos en la entidad (saber cuánto se destina y a qué en particular), c) si se participa en la elaboración e implementación de políticas públicas por parte de los ciudadanos y, d) si existe organización de los ciudadanos en asociaciones, grupos

---

<sup>119</sup> Andreas, Schedler, (2010), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en Cuadernos de transparencia, IFAI, Núm.3.

<sup>120</sup> Andreas, Schedler, Ibidem.

vecinales, entre otros. Se considera de menor participación en caso de no cumplir con tres de los criterios mencionados.

La participación ciudadana es definida como “la intervención de los ciudadanos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales”.<sup>121</sup> Para efectos de la investigación se trabaará con el concepto de *participación general o cívica* y el de *participación doméstica o acotada*, la primera se entenderá como la influencia que tienen los ciudadanos para intervenir en actividades con un impacto social, éstas pueden ser desde la participación en el ejercicio del voto, su participación en campañas políticas, así como tener la posibilidad real de intervenir en las decisiones de gobierno que incidan directamente en la comunidad, entre otras. La segunda, definida como aquella participación dirigida a alcanzar un fin específico, donde el individuo es motivado a participar más por un interés particular que por consciencia a organizarse y buscar generar demandas.

Para medir la participación general o cívica se considera alta: a) si existe un alto grado de participación político-electoral en la entidad, b) si existen organizaciones sociales formalmente constituidas en la entidad, c) que se tenga alguna experiencia en donde los ciudadanos hayan participado directamente en la elaboración de alguna política pública y, d) que se tenga una percepción positiva de atención a las demandas ciudadanas por parte del gobierno. Será una participación baja si no cumple con al menos tres de los criterios mencionados.

La participación doméstica o acotada se mide como alta: a) si existen demandas focalizadas en la comunidad (como la pavimentación de una calle, poner un tope, la iluminación en una calle, entre otros), b) que los ciudadanos tengan alguna forma de hacer llegar sus demandas aunque sea de manera personal y por vínculos institucionales, c) que la percepción del ciudadano sea positiva respecto a la atención de sus demandas. Se considera baja si no cumple con dos de los criterios mencionados.

---

<sup>121</sup> Socorro, Arzaluz, (1999), “La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto”, Consultado el 13 de febrero de 2012 en <http://www.iglom.iteso.mx/sarzaluz.PDF>, p. 4.

Respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento a las Entidades Federativas, se pretende conocer si efectivamente en las entidades que se van a analizar se lleva a cabo el ejercicio del fondo conforme a lo que establece la ley, si existe transparencia en su distribución y ejercicio, al mismo tiempo que se lleve a cabo una adecuada rendición de cuentas por el uso de estos recursos públicos federales, que además son etiquetados y tienen un objetivo particular. En las entrevistas se pregunta a los actores de gobierno y político sobre los criterios de distribución del fondo, su proceso de ejecución, sobre las relaciones intergubernamentales entre la federación y la entidad, si el fondo se maneja de manera transparente en su ejercicio y si ha tenido un impacto directo en la sociedad, así como los mecanismos que hay para rendición de cuentas respecto al uso de estos recursos federales no sólo de manera institucional sino también hacia los ciudadanos y cuáles son éstos. Cabe decir, que para tener un panorama más amplio sobre el manejo de dichos recursos en ambos contextos, se trabajó con datos de la cuenta pública de cada uno de los estados.

### **3.2 El contexto de la alternancia en Aguascalientes**

Según fuentes del INEGI hasta 2010 el estado de Aguascalientes tiene una población de 1,184 996 habitantes, el 81 por ciento es población rural y el 19 por ciento población urbana, lo conforman once municipios a saber: Aguascalientes, Asientos, Calvillo, Cosío, Jesús María, Pabellón de Arteaga, Rincón de Romos, San José de García, Tepezalá, El Llano y San Francisco de los Romo. Aguascalientes está dividida en tres distritos federales y pertenece a la segunda circunscripción. El estado aporta el 1.1 por ciento del PIB nacional.

Aguascalientes es uno de los estados en que el realineamiento electoral a nivel de elecciones para gobernador se dio a través de una sola elección crítica y seis años después el voto se había estabilizado con la conformación de un sistema bipartidista PAN-PRI de baja competitividad.

El último proceso electoral de 1998 confirmó que el sistema de partidos se ha establecido en la última década con un bipartidismo PRI-PAN. Otros partidos nacionales como el PRD, PT, PARM, PPS, PFCRN y PVEM no han logrado tener una posición importante, ya



que sus votaciones son de tan bajo porcentaje, que se colocan fuera de una real competencia electoral

El catalizador para la alternancia se enmarcó en la coyuntura política de la elección estatal de 1998 que dio lugar a una campaña desventajosa para el candidato del PRI y produjo su derrota. El candidato del PRI, Héctor Hugo Olivares Ventura, experto en asuntos electorales, ex diputado, ex senador y ex dirigente de la Confederación Nacional Campesina, había logrado la unificación del partido tras una consulta interna en la que compitieron siete candidatos priístas. Felipe González y González, el candidato del PAN quien ganó la candidatura, era un empresario de la construcción y a gran escala del abarrote, no era un líder carismático ni un militante arraigado en su partido y en el estado. Sin embargo fue muy evidente el distanciamiento del candidato tricolor con el gobernador Otto Granados Roldán, lo que llevó a la falta de organización e impulso a nivel local de su campaña. Esto fue una de las causas que determinaron el sentido de los resultados que le dieron el triunfo al PAN que incluso estaba dividido, pero que tuvo la posibilidad de integrar las demandas por el cambio que se habían generado en una sociedad con características conservadoras.

Es así como se logra la alternancia en el estado, con la cual se produjo un reacomodo de fuerzas que mantuvo al PAN en el poder en las siguientes elecciones estatales de 2004, postulando como gobernador a Luis Armando Reynoso Femat, quien tiene sus orígenes políticos como miembro del Partido Revolucionario Institucional, en 1995 se cambia al Partido Acción Nacional donde fue miembro del comité municipal de Aguascalientes, en 1998 fue designado a Presidente Municipal de la capital del estado, triunfando en las elecciones del mismo año y convirtiéndose así en el segundo alcalde panista de Aguascalientes consecutivo para el periodo 1999 a 2001.

El comportamiento electoral en la elección muestra la concentración del voto por los partidos PAN y PRI, lo cual representó un 85 por ciento del total de la votación emitida, esto habla de la clara existencia de un bipartidismo local. En cuanto al Poder Legislativo, éste se compone de 27 diputados: 18 por el principio de mayoría relativa y nueve por el principio de representación proporcional. En la LIX Legislatura el PAN obtuvo un total de 18 diputados, la coalición En Alianza Contigo conformada por el PRI-PT-PVEM tuvo 7

diputados, y Viva Aguascalientes integrada por el PRD-Convergencia sólo 2 los cuales fueron por representación proporcional.

El gobernador Luis Armando Reynoso Femat, perteneciente al PAN, inicia su mandato con un partido de oposición en el gobierno y con una legislatura local mayoritaria, lo cual facilita de algún modo llevar a cabo su programa de gobierno. Al mismo tiempo, se reafirma el reposicionamiento panista con la jefatura de 10 municipios del estado, y sólo uno de la coalición En Alianza Contigo.

Estos últimos comicios reflejan un alto nivel de participación ciudadana que se ubica en una media de 52.13 por ciento y un abstencionismo del 47.82 por ciento. Lo que se puede observar es que en Aguascalientes la oposición fue generando una presencia importante en la entidad hasta lograr posicionarse en el gobierno y obtener la mayoría, la alternancia que se da en el estado sólo fue el cambio de un partido a otro, por lo que no necesariamente se puede decir que existan cambios profundos para la democratización en la entidad, ni que haya mayor participación ciudadana.

### **3.3 Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el estado de Aguascalientes**

Lo que se encontró del análisis de las entrevistas en el contexto de la alternancia y respecto a la relación de las dimensiones y variables de análisis es que, el acceso a la información en Aguascalientes se considera eficiente desde el punto de vista de los actores institucionales y políticos, ya que se cuenta con ley de transparencia y con mecanismos que permiten que los ciudadanos tengan acceso a la información de las dependencias públicas del estado, también existe un órgano que vigila y da seguimiento a las distintas dependencias para que cumplan con lo establecido en la ley y respondan a las solicitudes de información, sin embargo, aún se tiene la percepción de que sigue existiendo opacidad en el quehacer público y más en los temas que tienen que ver con el manejo de los recursos públicos pues sigue habiendo un alto grado de información restringida o confidencial y poco conocimiento de los mecanismos de acceso a la información.

En lo que respecta a la rendición de cuentas existe una mayor cooperación en la parte institucional, la cual ha sido de mayor cooperación entre las dependencias públicas estatales y de éstas últimas con la federación, lo que no es así en la parte de la rendición de cuentas política y social la cual se percibe baja y de menor participación, es decir, no hay una evaluación en la toma de decisiones hacia los gobernantes, no hay resultados sustantivos de las políticas públicas, los ciudadanos no terminan por asumir la responsabilidad de juzgar y pedir cuentas a políticos y funcionarios para que estos actúen de acuerdo a las normas legales vigentes y a las normas sociales prevalecientes. La rendición de cuentas horizontal sigue dándose con mayor regularidad que la rendición de cuentas vertical, esto se traduce en que aún no se logra bajar esa corresponsabilidad de los gobernantes para con sus gobernados y viceversa.

Otro elemento importante es la participación ciudadana, la cual sigue siendo de muy bajo perfil en la entidad o lo que hemos definido en esta investigación como poco cívica, es decir, hay escasa participación en los asuntos político-electorales, no existen suficientes experiencias donde los ciudadanos hayan participado directamente en la elaboración o implementación de políticas públicas en el estado y la percepción que se tiene de atención a las demandas ciudadanas por parte del gobierno sigue siendo negativa, lo que se percibe en Aguascalientes es una participación más acotada y doméstica para resolver problemas muy inmediatos y locales de los ciudadanos, esto es que las demandas son muy focalizadas en la comunidad (la pavimentación de una calle, poner un tope en una avenida, la iluminación de una calle, entre otros), también los ciudadanos hacen llegar sus demandas de manera personal y por vínculos institucionales.

### **3.3.1 Mecanismos democratizadores en el ejercicio del FAFEF en Aguascalientes**

La distribución del gasto público para el estado de Aguascalientes ha sido regular desde el punto de vista institucional y político, pese a que el gobierno de la entidad pertenecía al mismo partido político que el gobierno federal hubo limitación de los recursos en los programas federales debido a los problemas políticos internos del partido.

*“desde la elección pasada a pesar de que era un gobierno del mismo partido que el federal se vio, por problemas políticos de su partido, se vio limitado a los recursos de los programas federales, siempre fue una lucha*

*constante –que es natural- pero se vio más marcada con gobiernos con gobernadores que no simpatizaban con la corriente del presidente y la manera de tenerlos presionados o de castigarlos es por medio de los recursos cuando no están apoyando en sus intereses personales”.*<sup>122</sup>

La principal tensión en las relaciones intergubernamentales es la discrecionalidad que hay por parte del gobierno federal al distribuir el gasto público, a pesar de que existen leyes cada vez más específicas con facultades muy concretas en la distribución de los recursos por parte de la federación a los estados, el problema sigue siendo de carácter político.

*“los recursos son muy limitados y mucha de esa parte de las participaciones federales dependen más de cuestiones políticas y bueno pues aquí está en juego el hecho de que el presidente sea de un partido político y la mayoría de los gobernadores de los estados sean de otros partidos, entonces ese es su principal obstáculo, ahora sí que los gobernadores tienen que ir a pedir a la federación que le repartan ese recurso...cómo es la relación que existe entre gobierno federal y estado de Aguascalientes respecto a la alternancia en el poder con el mismo partido...ahí, afortunadamente el gobernador Carlos Lozano era senador, o sea de ser senador pasa a ser gobernador y su habilidad le ha permitido tener contactos, él es una persona muy inteligente en el sentido del trato político y creo que ha hecho buen trabajo con el presidente de la república, con los secretarios de estado y eso ha ayudado un poco, no obstante a ello no ha logrado que le den los recursos que se requerían para el estado”.*<sup>123</sup>

Sin embargo, también se puede observar una relación básicamente institucional respecto a los recursos que son etiquetados y se transfieren a través del Ramo 33 y de los cuales el margen de maniobra es muy limitado. Cada secretaría federal tiene relación con su homólogo en el estado y cada dependencia ejecutora hace las negociaciones correspondientes para gestionar sus recursos.

---

<sup>122</sup> Entrevista al Diputado local del PRI de la LX Legislatura y miembro de la Comisión de Vigilancia.

<sup>123</sup> Entrevista al Secretario General del Congreso de Aguascalientes.

Lo que tiene que ver con la distribución y ejecución del fondo de aportaciones para el fortalecimiento a las entidades federativas (FAFEF) se especifica en la ley de coordinación fiscal capítulo V, los recursos de dicho fondo son destinados básicamente a infraestructura, mejoramiento de catastros, pago de deuda, entre otros, sin embargo, de acuerdo a las necesidades que se identifican en el estado es donde se destinan los recursos, los fondos pueden ser complementarios para cubrir las necesidades prioritarias.

*“lo que pasa es que planeación tiene una cartera de proyectos enorme de necesidades en el estado, hay muchos fondos de los cual nos llega recurso, hay unos que son por convenios federales otros también son simplemente del fondo estatal de obra pública (FEO) que está más abierto, el FAFEF está etiquetado solamente para infraestructura, sin embargo de acuerdo a las necesidades se identifica a dónde le pegan a qué fondo, a que parte de financiamiento, en este caso FAFEF -ha de FAFEF tenemos tanto dinero, tenemos tantas necesidades, pues entonces de aquí agarramos para esto- se pueden complementar”.*<sup>124</sup>

En el cuadro 1 se puede observar el desglose del FAFEF en el estado de Aguascalientes durante el periodo 2007-2010, el porcentaje más alto es destinado al rubro de construcción que para 2010 es del 53.4 por ciento del total del fondo, otro rubro con porcentajes considerables que destina el FAFEF es el de mantenimiento, conservación y rehabilitación, por lo que el destino de los recursos del fondo van en su mayoría a infraestructura, en el caso del rubro deuda pública se observa que en el periodo de estudio sólo se utilizó para pago en 2007 y 2010 con el 13.92 por ciento y 25.16 por ciento respectivamente.

---

<sup>124</sup> Entrevista a funcionario encargado de los Fondos en la Secretaría de Finanzas.

<b>Cuadro 1</b>				
<b>Ejercicio del FAFEF en el estado de Aguascalientes 2007-2010</b>				
<b>Concepto</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
1. Mantenimiento, rehabilitación y conservación	19.88	19.96	55.17	6.64
2. Construcción	39.70	41.66	25.31	53.74
3. Suministro, equipamiento y Mobiliario	3.12		2.22	5.39
4. Pavimentación	3.50	0.99	0.52	1.97
5. Municipios en red	0.59	0.92	1.18	0.00
6. Estudios, proyectos y servicios	9.73	1.28	2.36	0.00
7. Deuda pública	13.92	16.64	0.00	25.16
8. Supervisión y control	0.22	0.00	3.29	2.14
9. Gastos indirectos	0.00	2.40	0.00	0.00
10. Ampliación de red eléctrica	1.03	0.00	4.21	0.00
11. Conservación de red estatal de carreteras	0.00	3.29	0.00	0.00
12. Transferencias	0.00	0.00	0.00	0.00
13. Otros	8.11	12.85	5.74	4.96
<b>Total</b>	161,825,000.00 100 %	154,311,000.00 100 %	122,836,000.0 100 %	214,616,000.00 100 %

Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública del estado de Aguascalientes del periodo 2007-2010.

Los datos analizados se obtuvieron de la cuenta pública la cual una vez que se reporta en el sistema de hacienda es obligatorio hacerla pública en el diario de mayor circulación, en la gaceta que es el periódico oficial del estado (POE). Esta información también se encuentra en el portal del gobierno del estado que es uno de los mecanismos con los que cuenta la entidad para fomentar la transparencia, en caso de requerir datos más específicos y detallados se tiene la opción de hacer una solicitud de información al instituto de transparencia, otro mecanismo es el órgano superior de fiscalización, anteriormente contaduría mayor de hacienda la cual en Aguascalientes estaba calificada en el lugar 32 del país de 32 que eran y que como órgano superior de fiscalización llega a ser el número uno del país y cumplir con todas las normas.

En ese sentido, ya son fiscalizables los recursos federales en el estado, antes había la limitante de que nada más se podían fiscalizar recursos locales y no federales, ahora ya hay convenios junto con el órgano superior de fiscalización a nivel federal para que esto se lleve a cabo. El congreso local comienza a tener control e injerencia en la parte de las sanciones, este órgano auxiliar de fiscalización ayuda técnicamente a la revisión de la cuenta pública una vez que se ha ejercido el gasto por parte del ejecutivo, vigila y da seguimiento a todo aquel que ha ejercido el gasto público para que rinda cuentas, en ese sentido y como una novedad para el estado cada tres meses se deben entregar reportes sobre el ejercicio del gasto aunque la cuenta se revise anualmente.

Como se puede ver el ejercicio del gasto, específicamente del FAFEF, tiene objetivos claramente establecidos y fundamentos legales muy específicos los cuales prácticamente deberían llevarse a cabo según lo establecido, sin embargo sigue existiendo injerencia de los distintos actores que intervienen en el proceso de distribución y ejecución los cuales obedecen a intereses particulares que influyen para el destino de los mismos y por lo tanto en su impacto en la entidad. La transparencia en el ejercicio de los recursos sigue siendo cuestionada debido a que la información que se publica muchas veces no es consecuente con la implementación políticas públicas que reflejen un verdadero crecimiento en la entidad y su impacto positivo en la población.

A pesar de que existen algunos mecanismos que permiten mayor acceso a la información sobre el destino de los recursos públicos, así como mecanismos que sancionen su mal uso y fomenten una mayor rendición de cuentas, sigue habiendo muchos vacíos sobre la veracidad de la información, el impacto real de los resultados de la implementación del gasto, así como el seguimiento efectivo a la aplicación de la ley en materia de sanciones y fiscalización de los recursos.

### **3.4 El contexto sin alternancia en Colima**

El estado de Colima cuenta con una población según fuentes del INEGI de 2010 con 650,555 habitantes, de la cual el 89 por ciento es población rural y el 11 por ciento urbana, se conforma por diez municipios que son: Armería, Colima, Comala, Coquimatlán, Cuahtémoc, Ixtlahuacán, Manzanillo, Minatitlán, Tecomán, Villa de Álvarez. Colima está

dividida en dos distritos federales y doce locales, pertenece a la cuarta circunscripción federal. La entidad aporta el 0.6 por ciento al PIB nacional.

“El estado de Colima ha sido, por lo menos desde la década de los cincuenta, un lugar donde el priísmo no ha tenido un opositor real al frente. La entidad se había caracterizado por ser un espacio político estable y apegado a la política nacional y sus sucesivos gobiernos; los cuadros priístas estuvieron cohesionados y unidos entre sí por un sistema de privilegios, alianzas familiares y personales y mediaciones centrales”<sup>125</sup>.

En 1991 los partidos políticos parecían tener un límite, el de no rebasar el 40 por ciento del electorado y, en consecuencia, optar solamente por cargos públicos tales como regidores municipales o diputados plurinominales. Hoy día ese límite ya no existe, dando lugar a un sistema competitivo, sin embargo, parece ser que en Colima sigue fuertemente arraigado el priísmo pues durante toda su trayectoria de gobierno sus gubernaturas no han cambiado.

Colima ostenta, formalmente hablando, un sistema pluripartidista, pero en los hechos, al menos desde el 6 de julio de 1988, se vive un sistema tripartidista formado por el PRI, el PAN y el PRD. Esta situación se confirmó en 1994 puesto que los porcentajes de votación obtenida en las elecciones federales, el PRI es la primera fuerza electoral del estado con el 52.82 por ciento de los votos, el PAN la segunda con el 27.14 por ciento y el PRD ocupa el 12.63 por ciento. En agosto de 1994 las elecciones para ayuntamientos y diputaciones locales coincidieron con las elecciones federales para diputados y senadores, y desde luego para presidente de la república. La mayor sorpresa de las elecciones es que por primera vez de la historia posrevolucionaria de Colima uno de sus diez municipios sería gobernado por la oposición (PAN).

Colima experimentó durante el último sexenio tres procesos de elección de gobernador y contó con cuatro titulares del mismo. En la elección para gobernador de 2003, mediante resolución pronunciada el 29 de octubre del mismo año la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, declaró nulas las elecciones para

---

<sup>125</sup> Fernando, Rivas y Landy, Sánchez, “Partidos políticos y elecciones en Colima”, Universidad Autónoma de Colima, Consultado el 20 de abril de 2012 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1761/10.pdf>, p.113.



governador debido a que el entonces gobernador priísta Fernando Moreno Peña favoreció al candidato de su partido Gustavo Alberto Vázquez Montes para que ganara la elección.

Por tal motivo, el Congreso estatal convocó a elecciones extraordinarias, donde Gustavo Alberto Vázquez resultó ganador a la gubernatura como candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El 24 de febrero de 2005, Vázquez Montes falleció en un accidente aéreo, quedando como interino Arnoldo Ochoa González quien llamó a nuevas elecciones extraordinarias ese año. En dicha elección ganó nuevamente el PRI en alianza con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT), postulando como candidato a Silverio Cavazos.

A principios de 1999, el Gobernador del estado en conjunto con el congreso local modificó el Código Estatal Electoral "...donde a cambio de reducir el porcentaje de votos para conservar el registro como partidos, logró el apoyo de los mini partidos como el PT, PVEM y la Asociación por la Democracia Colimense (ADC), los cuales en el ámbito local no cuentan con respaldo suficiente para lograr como partido posición alguna, por lo que las alianzas y coaliciones en los procesos electorales se han convertido en su *modus vivendi*, pues con la reforma aprobada por el congreso del estado podrán alargar su subsistencia como partidos...".<sup>126</sup> En este contexto el proceso electoral en Colima se caracterizó por los conflictos internos de los partidos políticos y la continua descalificación entre los candidatos de éstos.

En lo que respecta al PRI, surgió la divergencia entre los precandidatos más fuertes a la gubernatura, por un lado Arnoldo Ochoa González, quien tenía el apoyo de la dirigencia nacional del partido, mientras que Mario Anguiano, quien era presidente municipal de Colima, era apoyado por el saliente gobernador Silverio Cavazos. Otro priísta que buscaba ser candidato a la gubernatura era el rector de la Universidad de Colima, Miguel Ángel Aguayo López.

Después de un largo y desgastante proceso de negociación política al interior del partido, se designó al candidato del gobernador, Mario Anguiano, quien registró su candidatura

---

<sup>126</sup> Sol, Cárdenas, Ivan, Pérez, (2009), "Proceso electoral Colima 2009", en Gustavo, López, Rosa María, Mirón y Francisco, Reveles (coords.), *Los estados en el 2009: lucha política y competencia electoral*, IEEM, UNAM, México.

como frente común PRI-PANAL. Anguiano se inclinó con una postura clara a favor del sector empresarial y de la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.<sup>127</sup>

En el caso del PAN, se postuló por primera vez en la historia del partido a una mujer, Martha Leticia Sosa Govea, quien tuvo que pedir licencia como senadora de la república. La ex senadora representaba para los colimenses la posibilidad de tener por segunda ocasión en su historia a una mujer como gobernadora.<sup>128</sup> La senadora Sosa Govea fue en coalición con la ADC, apoyada por personalidades panistas como: Josefina Vázquez Mota, la primera dama Margarita Zavala y por la presidencia nacional del PAN. Sosa defendió durante su campaña categorías como: el mejoramiento del nivel de vida de las amas de casa y la seguridad en el estado.<sup>129</sup>

En el caso de los partidos con menor presencia estatal con es el caso del PRD, su consejo político estatal nombró a Alberto Ochoa Manzur; un empresario local que competiría en coalición con el Partido Socialdemócrata (PSD). Mientras que la dirigencia estatal del partido Convergencia decidió postular al ex panista Gabriel Salgado Aguilar, el PVEM no registró candidato para la gubernatura.<sup>130</sup>

El proceso electoral se vio afectado por los continuos ataques de los que fueron blanco los candidatos del PRI y del PAN. Finalmente, resultó Mario Anguiano Moreno, quien encabezó el Frente Común PRI-PANAL, con una diferencia de 4.49 porcentuales sobre su contrincante más cercano, Martha Leticia Sosa Govea quien representa la coalición “Ganará Colima” del PAN-ADC. El candidato del Revolucionario Institucional encontró el apoyo a su candidatura en diversas organizaciones sociales y políticas, entre las que se encontraban: el Sindicato Único de Trabajadores de la Universidad de Colima (SUTUC), el Frente Sindical Colimense (FSC), la sección 25 de trabajadores del IMSS, el sindicato de Trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores al Servicio del Estado, el Sindicato de Telefonistas, la sección 281 del Sindicato Minero, y un sector del Sindicato de Trabajadores Petroleros en la República Mexicana.<sup>131</sup>

---

<sup>127</sup> Sol, Cárdenas, Ivan, Pérez, Ibidem.

<sup>128</sup> La primera gobernadora en Colima y en el país fue Griselda Álvarez Ponce de León del PRI durante el periodo (1979-1985).

<sup>129</sup> Sol, Cárdenas, Ivan, Pérez, Op.cit.

<sup>130</sup> Sol, Cárdenas, Ivan, Pérez, Ibidem.

<sup>131</sup> Sol, Cárdenas Arguedas, Ivan, Pérez, Ibidem.

El comportamiento electoral en la elección muestra la concentración del voto por los partidos PRI-PANAL y PAN-ADC, lo cual representó un 94.08 por ciento del total de la votación emitida, esto habla de la clara existencia de un bipartidismo local. En cuanto al Poder Legislativo, éste se compone de 25 diputados: 16 por el principio de mayoría relativa y nueve por el principio de representación proporcional. En la LVI Legislatura el PRI obtuvo un total de 14 diputados, el PAN 7, PANAL 3 y PT 1. A diferencia de las dos legislaturas anteriores, el PRD no contará con ningún escaño, así como el PVEM que en la legislatura anterior contaba con uno de representación proporcional. Mientras que en el caso del PANAL obtuvo por primera vez tres escaños de mayoría relativa y el PT uno de representación proporcional.

Es así como el gobernador Mario Anguiano, perteneciente al PRI, inicia su mandato con una nueva legislatura local igualmente priísta, cuya mayoría resulta ser absoluta lo que le facilitará llevar a cabo su programa de gobierno. Al mismo tiempo, se reafirma el predominio priísta con la jefatura de siete de los 10 municipios del estado, de los cuales, nueve de éstos presentan muy alta competitividad entre el PRI y el PAN.

Estos últimos comicios reflejan un alto nivel de participación ciudadana que se ubica en una media de 59.99 por ciento y un abstencionismo del 40.01 por ciento, siendo la elección de diputados locales la mayor participación ciudadana tendría un 60.08 por ciento, mientras que la elección de presidentes municipales tendría el nivel más bajo con un 59.76 por ciento.

Lo que se puede observar es que en Colima a pesar de los intentos de la oposición por generar una presencia importante en la entidad, siguen fuertemente arraigadas las prácticas del viejo régimen donde el Partido Revolucionario Institucional sigue siendo la principal fuerza política con una mayoría que lo mantiene en el poder. En ese sentido, el estado no ha experimentado una alternancia en el gobierno local aunque sí en el interior en sus gobiernos municipales, esto ha generado que se fomente la participación política y ciudadana en la entidad, sin embargo, también siguen prevaleciendo prácticas de cacicazgo, centralismo, autoritarismo, corrupción.

### **3.5 Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el estado de Colima**

En el contexto donde no se dio la alternancia, como es el caso de Colima, podemos observar que el acceso a la información se percibe también eficiente, como en el contexto donde si la hubo, desde la perspectiva institucional y de los actores políticos, al igual que existe, desde la perspectiva social, una percepción deficiente y opaca en las acciones de gobierno.

La rendición de cuentas en sus distintas vertientes varía, desafortunadamente la tendencia es negativa, a nivel institucional se puede observar que es de mediano alcance, esto es que a pesar de que existe un órgano de fiscalización que dé seguimiento al uso de los recursos públicos y en su caso sancione el mal manejo de los mismos, así como de que existan mecanismos que obligan a las instituciones públicas a rendir cuentas con base en la ley (entrega de informes sobre el manejo de los recursos públicos de manera periódica al congreso), sigue habiendo información poco explícita y fidedigna, los mecanismos existentes siguen siendo débiles, por mencionar un ejemplo, hay poca información sobre auditorías que lleve a cabo el gobierno del estado independientemente de las hechas por la Auditoría Superior de la Federación para dar seguimiento al uso de los recursos públicos y, si es el caso, sancione a los responsables por su mal manejo.

En el caso de la rendición de cuentas política y social se percibe baja y de poca participación, en el caso de la primera, las elecciones no son un mecanismo para premiar o castigar a los gobernantes como una forma de pedirles cuentas, tampoco los representantes están en constante acercamiento con sus representados para informarlos sobre el uso y manejo de los recursos, en la segunda, los ciudadanos, pocas veces sino es que casi nunca, dan seguimiento a la atención que dan los gobernantes a sus demandas, desconocen el manejo de los recursos públicos, no se les incluye en la participación para la elaborar e implementar políticas públicas y existe poca o nula organización de los ciudadanos en asociaciones, grupos vecinales o cualquier otra forma de organización.

La participación ciudadana es baja en sus dos vertientes, la cívica y la doméstica, a pesar de que existen organizaciones sociales formalmente constituidas la gente no tiene el

mínimo interés por participar en las acciones de gobierno, sigue existiendo un desconocimiento de los mecanismos para hacer llegar sus demandas, existe escasa participación en el diseño e implementación de políticas públicas y la percepción que se tiene de los gobernantes sigue siendo de desconfianza, lo que da pie a que los ciudadanos pierdan el interés por organizarse para generar sus demandas y pedir cuentas por las acciones de sus gobernantes.

### **3.5.1 Mecanismos democratizadores en el ejercicio del FAFEF en Colima**

El estado de Colima es una de las pocas entidades federativas que a lo largo de su trayectoria política no ha tenido alternancia en el gobierno estatal y sigue gobernado por el PRI, lo cual ha traído como consecuencia dificultades en su relación con el gobierno federal a raíz de la alternancia en el año 2000 en el tema de los recursos públicos.

Desde el punto de vista de los actores institucionales y políticos la entidad no se ha visto beneficiada con la alternancia, ya que ha sufrido de recortes en sus participaciones desde 2007 lo cual ha afectado directamente al estado y sus municipios, si bien la relación no es mala, desafortunadamente, las decisiones que se han tomado respecto a la distribución de los recursos no han sido a favor del estado.

*“desde mi perspectiva creo que en un principio la alternancia pudo haber dado indicios de ser algo bueno -incluso yo siento que a nivel federal el partido que entró que es el PAN ahora en el 2000-, seguramente había muchas buenas intenciones de poder lograr algo bueno para el país, sin embargo como sucede en muchos estados y en muchos gobiernos no sólo en México si no en otros países, ya cuando entienden cuál es el esquema y cuál es el funcionamiento –ah bueno- entonces se comienzan a diseñar esquemas que sean para su beneficio y entonces Colima, desafortunadamente no ha sido beneficiado porque ha habido muchos recortes de participaciones que han estado sufriendo desde finales de 2007, 2008, 2009 que han afectado a los municipios también directamente”.*<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Entrevista a diputada local de la fracción parlamentaria del PRI.

*“ha habido situaciones inexplicables como este año, precisamente, donde el gobernador se pronuncia por enviar una iniciativa a la cámara federal para que sea reconsiderado el factor de participaciones a los estados y resulta ser que no sólo no es bien visto por el gobierno federal sino que se le aplica un descuento o una disminución de participaciones por 50 millones de pesos sin mayor explicación, al menos que hayamos conocido, no se hizo pública, entonces yo creo que –insisto- en lugar de ayudar al estado, la relación no creo que sea mala necesariamente pero desafortunadamente donde se toman las decisiones no las están tomando a favor del estado”.*<sup>133</sup>

La principal tensión de la relación entre el gobierno federal y los estados se da en el momento en el cual se define el presupuesto de egresos, la certidumbre o el manejo de estos recursos muchas veces no se determina por la cantidad que se requiere ni por el momento en el que se ocupan los recursos, el proceso de descentralización fiscal también incluye la descentralización de ciertas funciones y atribuciones que no siempre vienen aparejadas al recurso que se recibe en los estados.

En cuanto a los recursos del FAFEF existe una limitante a pesar de que se supone éste debe apoyar o estimular a las entidades federativas, y es que el recurso que se destina a los estados no está vinculado a la capacidad recaudatoria de cada entidad solamente sino a la normatividad establecida en la ley de coordinación fiscal que establece una serie de fórmulas con criterios específicos para el destino de cada fondo, en el caso de Colima que es un estado pequeño y dependiente de los recursos federales es difícil que pueda fortalecerse de acuerdo a su propio plan estatal de desarrollo y a sus necesidades inmediatas.

*“nosotros somos un estado pequeño, un estado que depende muchísimo de los recursos federales y lógicamente que dentro de nuestra propia capacidad nosotros encontraríamos que para el verdadero fortalecimiento de las entidades federativas debían de realizarse algunas revisiones en términos de los criterios para la distribución de recursos y apoyar a aquellas entidades que requieran un mayor apoyo para desarrollar*

---

<sup>133</sup> Ibidem.

*nuevas ideas, nuevos proyectos de infraestructura acorde al proceso de desarrollo”.*<sup>134</sup>

Los principales criterios que se tienen en el estado para la ejecución del FAFEF son principalmente en obras de urbanización e infraestructura a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano del gobierno del estado, los ejes rectores donde se establecen dichos criterios es el Plan Estatal de Desarrollo y la planeación operativa, por instrucciones del gobernador cada una de las secretarías y dependencias del gobierno estatal define a partir de sus objetivos institucionales una serie de actividades prioritarias las cuales selecciona e integra al modelo de planeación operativa para su ejecución como políticas públicas, esto se hace en todos los ámbitos del gobierno no sólo en la cuestión de infraestructura.

*“el gobernador del estado está privilegiando mucho lo que le denominamos “la capitalización”, quiere decir que toda obra o toda acción que no tenga beneficio para la sociedad no se realiza, quiero mostrar un ejemplo: si se va a construir un puente, primero hay que preguntarle a la gente si quiere un puente o qué es lo que quiere, o sea un proceso de capitalización antes, durante y después de cada obra, se hacen consultas lógicamente, si no es factible para la sociedad hacerlo, lógicamente hay otras obras, hay que tomar en cuenta que hay que cumplir la normatividad, de hecho en toda obra de infraestructura se debe formar un comité, lógicamente si la sociedad no está aceptando no va a participar en un comité, entonces para esto también hay que sensibilizarlos de que es algo que ellos requieren y si no, si ellos requieren otra cosa se replantea pero a final de cuentas lo que hacen las instancias de gobierno es tratar de captar cuáles son las necesidades”.*<sup>135</sup>

El cuadro 2 se desglosa el ejercicio del fondo en el periodo de estudio 2007-2010, lo que se puede apreciar es que contrario a lo que nos dicen los actores políticos y de gobierno sobre el destino de los recursos del FAFEF el fondo se va casi en un cincuenta por ciento a pago de deuda en todos los años analizados, en porcentajes menores se utiliza para

---

<sup>134</sup> Entrevista a funcionario de la secretaría de planeación.

<sup>135</sup> Ibidem.

infraestructura, mantenimiento, conservación y rehabilitación con bastantes diferencias en cada año; por mencionar un ejemplo, en 2007 se destina para construcción el 24.20 por ciento y para 2010 sólo el 3.98 por ciento, o en el rubro de mantenimiento, conservación y rehabilitación comienza en 2007 con un 10.21 por ciento, en 2008 24.64 por ciento, para 2009 24.37 por ciento y, finalmente, en 2010 sólo es del 8.90 por ciento.

Si bien los datos se encuentran en la cuenta pública no se especifica ni se aclara el porqué de estas variaciones, lo cual deja ver a claras luces que hay inconsistencias respecto al manejo de los recursos y la información que se presenta, sin dejar de mencionar que sigue habiendo opacidad en la información.

<b>Cuadro 2</b>				
<b>Ejercicio del FAFEF en el estado de Colima 2007-2010</b>				
<b>Concepto</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
1. Mantenimiento, rehabilitación y conservación	10.21	24.64	24.37	8.90
2. Construcción	24.20	5.15	14.98	3.98
3. Suministro, equipamiento y Mobiliario	1.93			
4. Pavimentación	0.09	2.04	2.52	0.81
5. Municipios en red	0.00	1.84	3.28	0.18
6. Estudios, proyectos y servicios	0.03	0.00	0.00	0.00
7. Deuda pública	59.97	1.73	1.16	5.85
8. Supervisión y control	0.00	62.17	41.00	48.25
9. Gastos indirectos	1.24	0.00	0.00	1.62
10. Ampliación de red eléctrica	0.53	1.20	1.85	0.00
11. Conservación de red estatal de carreteras	0.00	0.01	0.85	0.45
12. Transferencias	1.80	0.00	1.92	2.10
13. Otros		0.00	0.00	14.83
		1.22	8.08	13.05
<b>Total</b>	<b>140,600,304.89</b>	<b>151,132,209.0</b>	<b>156,467,785.16</b>	<b>154,146,590.28</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública del estado de Colima del periodo 2007-2010.



La transparencia en el manejo de los recursos públicos pareciera quedar sólo en el discurso porque en los hechos aún sigue siendo una tarea pendiente. La percepción institucional sobre la transparencia en el estado parece ser un asunto importante, una obligación de los ciudadanos para que estén informados y conozcan del tema, se promueve la difusión y la capitalización por parte del gobierno para dar a conocer sus acciones y resultados, además el congreso del estado cuenta con mecanismos de auditoría y control interno al tener un órgano desconcentrado del congreso, la Auditoría Superior y de Fiscalización del estado de Colima la cual en coordinación con la Auditoría Superior de la Federación llevan a cabo las auditorías en el entidad para promover la transparencia y rendición de cuentas.

Otro mecanismo con en el que se cuenta es la cuenta pública donde se publican los informes que reportan las dependencias sobre el ejercicio y destino de los recursos públicos, sin embargo, la información que se presenta la mayoría de las veces no es clara y precisa, a demás de que sigue habiendo desconfianza e inconsistencia en la información como observamos en el análisis del ejercicio del FAFEF.

*“como ya traíamos la experiencia de ser oposición toda la información que nos pasaron en láminas les tomábamos fotografías para poder tener después na evidencia, y qué sí nos sirvió porque también es una de las anomalías que nosotros hemos visto, por ejemplo, en este caso antes la Contaduría Mayor hoy Órgano Superior de Fiscalización va a los municipios y le dice -de las revisiones que hicimos esto me parece mal, esto, esto-...entonces les dan un periodo para que los contesten, cuando ya los contestan, en este caso la OSAFI nunca les dice –ésta explicación me satisfizo o esta queda pendiente- nunca hay una contestación, no hay un cierre, entonces resulta que, desgraciadamente, después se usa de manera política.*

*...anualmente se revisa la cuenta pública pero se revisan a la par municipios, dependencias y congreso, de hecho, las de las dependencias van adheridas al gobierno del estado entonces se maneja como una sola entidad...el OSAFI...lo que nos han dicho –lo que ustedes quieran preguntar, etc.-, la verdad es que sí lo preguntamos*

*pero de eso a que nos den una contestación que creamos satisfactoria  
pues la verdad no”.*<sup>136</sup>

A pesar de que existen mecanismos institucionales para promover la transparencia y el acceso a la información, podemos percibir que siguen prevaleciendo prácticas de opacidad, la percepción de la ciudadanía no es tan alentadora ni positiva pues contrario a la percepción institucional el impacto sobre los beneficios que el gasto público debiera representar en la entidad no se ha visto reflejada en un beneficio para los ciudadanos, lo que nos lleva a concluir que los mecanismos de transparencia en la entidad no han sido suficientes.

### **3.6 Análisis comparativo de los mecanismos democratizadores en el ejercicio del FAFEF en un contexto de alternancia y otro sin alternancia**

Como se puede observar con el análisis de las entrevistas la alternancia no necesariamente ha sido un elemento determinante para que los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas funcionen de manera efectiva en los procesos de gobierno en el estado.

Si bien la alternancia ha generado cambios en el régimen político no necesariamente ha sido un elemento de cambio para generar mayores procesos democráticos, la visión ciudadana de la transparencia y rendición de cuentas sigue siendo una percepción negativa, donde sigue prevaleciendo la opacidad y la corrupción, los mecanismos de rendición de cuentas sólo se dan a nivel institucional y de manera muy formal dejando fuera la parte social, es decir a la ciudadanía.

La percepción que se tiene por parte de los ciudadanos hacia sus gobernantes sigue siendo de desconfianza, de una relación asimétrica y de poca comunicación, esto no es tan distinto a la percepción que se tenía aún sin la alternancia.

En ese sentido, podemos concluir que, contrario a lo que se pensó que serían los cambios producidos por la alternancia donde se fortalecerían los mecanismos democráticos como la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas entre otros, lo que

---

<sup>136</sup> Entrevista a Diputada local de la fracción parlamentaria del PAN.

se ha observado es que no hay gran diferencia entre ambos contextos uno con alternancia y otro sin ella.

El acceso a la información y la opacidad, indicadores de la transparencia, tienen una percepción, en ambos contextos, de eficiencia desde el punto de vista institucional y deficiente desde la perspectiva social, también prevalece la idea de que la opacidad sigue siendo alta en las dos entidades. Por lo que respecta a la rendición de cuentas se observa que la alternancia puede generar mayores procesos institucionales y una habilitación de participación ciudadana, aunque sea de manera acotada, en la vertiente de la rendición de cuentas social y política no se observa mayor diferencia entre Aguascalientes y Colima, pues en ninguno de los casos se ha logrado permear en la cuestión social. La participación ciudadana sigue siendo baja en ambos estados, sin embargo en el estado de Aguascalientes que es donde se da la alternancia se perciben algunos intentos de organización y habilitación de participación social, cosa que no se da en Colima ni siquiera de un tipo de organización acotada o doméstica .

Una primera conclusión a considerar, y que comprueba la hipótesis de la investigación, es que no existen diferencias sustanciales en la relación de los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los estados de Colima y Aguascalientes, por lo que quizá la alternancia no es un factor determinante ni único para explicar el proceso de transición democrática, por lo tanto a pesar de que la alternancia ha generado cambios en el régimen político dichos mecanismos democráticos no han sido suficientes ni son tan distintos a los que existen sin ella.

Otro punto de reflexión que da el análisis de las entrevistas es que los actores institucionales, sea en el contexto de alternancia o donde no la hubo, coinciden en que los procesos de acceso a la información son eficientes, la opacidad sigue prevaleciendo y que existe una mayor rendición de cuentas a nivel institucional que una rendición de cuentas social y política, contraria a la percepción de los actores sociales, la cual es negativa, lo anterior, nos indica que aún sigue habiendo una gran brecha que separa la interacción entre estado y sociedad, al mismo tiempo, no se han logrado inhibir las prácticas de corrupción y opacidad que siguen permeando el sistema político mexicano.

## Conclusiones

Es probable que en un régimen autoritario como el que vivió México, la alternancia implique un cambio de gran importancia, aunque ésta en sí misma no signifique transición a la democracia. En teoría, en un sistema democrático debe existir la renovación de las élites políticas, los partidos y hasta los proyectos de nación, sin que esto represente rupturas institucionales violentas.

La alternancia debe ser la punta de lanza para pensar en un sistema democrático que, al mismo tiempo, vaya terminando con el aparato de dominación autoritario y corrupto, y debe servir para avanzar y profundizar hacia la plena democratización del poder y la sociedad. El valor fundamental de la alternancia no es cambiar de un partido a otro en el poder, sino que el cambio sea en el funcionamiento de las instituciones, en la cultura política y en fomentar y fortalecer la cultura cívica en la sociedad. Con la alternancia se debe pensar que los mecanismos democráticos como la transparencia y la rendición de cuentas funcionen más eficazmente y se fortalezcan en el ejercicio de sus funciones.

Con la alternancia, la distribución competitiva y equitativa del poder permite que se den las condiciones para pensar en una verdadera reforma del estado. Sin embargo, estas posibilidades son menores cuando se corre el riesgo de que la distribución del poder no sea así. El sistema político mexicano ha tenido cambios en la distribución del poder. Si bien es cierto que ha habido mayor pluralidad política durante las últimas décadas, sigue habiendo desequilibrios de poder, las relaciones intergubernamentales se han complejizado, pero sigue existiendo poca armonía entre los poderes de la unión y no se diga entre los ámbitos de gobierno. En general, el poder sólo se ha distribuido en tres fuerzas políticas que son PRI, PAN y PRD, conformando un sistema de partidos con condiciones poco competitivas y con mínimas posibilidades de ser equitativo. Se puede decir que la alternancia que se dio a nivel federal sólo fue el cambio de un partido a otro, sin que haya habido cambios estructurales profundos y positivos.

Para hablar de que en México se está dando una verdadera democratización no sólo se debe pensar en la apertura electoral, sino también en la división de poderes, en una adecuada impartición de justicia, en el respeto a los derechos humanos, la garantía a los derechos ciudadanos, el respeto a la aplicación de la ley, la modernización y objetividad

de los medios de comunicación, por mencionar algunos aspectos que promuevan y fortalezcan realmente un sistema democrático. Aunque el régimen político mexicano comienza a ser más abierto y plural en su representación política, está muy lejos de ser democrático, ya que aún falta que cumpla con varias condiciones para ese proceso.

Es necesario considerar parte importante de la transición a la alternancia, ya que han cambiado las condiciones de la competencia entre los partidos, un partido sustituye a otro en el poder, pero no ha cambiado la estructura general e institucional del Estado. En ese sentido, se puede decir que en México la alternancia es necesaria pero lejos de suficiente para fortalecer mecanismos democráticos como la transparencia y la rendición de cuentas.

Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que actualmente existen para la distribución y ejecución de los recursos públicos, específicamente del gasto público, siguen siendo insuficientes, prevalecen prácticas de corrupción y opacidad en el proceso y éstos no han funcionado como inhibidores de las mismas. Este tipo de prácticas desleales que muchos gobiernos siguen utilizando como una forma de garantizar su permanencia en los espacios de poder, tiene serias consecuencias para la consolidación de la democracia, ya que, siguen siendo la base del sistema político mexicano.

En México se ha impulsado la transparencia y el gobierno ha tenido la iniciativa de hacerla un derecho constitucional. Desafortunadamente, para la ciudadanía en general, la transparencia aún no es un tema central ni mucho menos parte de una cultura democrática; incluso en los niveles sociales que cuentan con recursos informativos avanzados, no es un recurso conocido y el proceso para que la transparencia forme parte de la vida diaria de los ciudadanos aún es largo.<sup>137</sup>

En lo que respecta al tema de rendición de cuentas, a pesar de que se han hecho esfuerzos por realizar los cambios institucionales, aún se identifican grandes debilidades con las reformas recientes que apuntan a fortalecer la estructura institucional de rendición de cuentas. Primero, hay un desfase entre el desarrollo institucional a nivel federal y las entidades federativas, mientras que a nivel federal se han observado avances en la

---

<sup>137</sup> Alberto, Trejo, (2006), "Partidos políticos y genealogía de la transparencia en el Distrito Federal", en Salvador, Guerrero Chiprés, (coord.), *Claroscuros de la Transparencia en el D.F. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, INFODF y CDHDF, México, D.F.

materia (modificación a las leyes, contar con un órgano fiscalizador, la creación de la Secretaría de la Función Pública, entre otros), la mayoría de los estados han trabajado poco sobre el tema y aquellos en los que se fomenta la rendición de cuentas se trabaja de manera aislada y de poca coordinación con las demás entidades federativas. Segundo, los organismos a cargo de implementar las nuevas políticas no tienen suficiente autonomía, pues a pesar de los esfuerzos de reformar las leyes y crear nuevos entes fiscalizadores éstos siguen dependiendo o del poder ejecutivo o del legislativo, por lo tanto carecen de autonomía suficiente para el ejercicio de sus funciones. Tercero, estos mismos organismos mantienen algunos problemas de desempeño institucional, el cual sigue siendo un problema de la mayor parte de la administración pública tanto federal como estatal.<sup>138</sup>

Lo que se observa como resultado de la investigación es que si bien la alternancia ha tenido un efecto positivo desde una perspectiva institucional, lo cual nos dice que sí han permeado algunos aspectos como la parte legal, los procesos internos institucionales y la creación de mayores controles, entre otros, ésta no ha sido suficiente para fortalecer mecanismos que incentiven una mayor participación ciudadana, ni una verdadera transparencia o rendición de cuentas.

En ese sentido, lo que se percibe es una transparencia opaca y una rendición de cuentas acotada. La primera, se refiere a la difusión de información oficial que no revela cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de toma de decisiones o de resultados. La segunda, tiene que ver más con una rendición de cuentas horizontal o institucional y se refiere a las relaciones de control entre las agencias del estado, más que con una rendición de cuentas política o social (vertical) donde las relaciones de control se dan de la sociedad hacia el estado.

La participación ciudadana sigue siendo débil o, como se ha definido en términos de esta investigación, de manera muy doméstica o acotada. Ésta se focaliza en problemas muy particulares, donde el individuo es motivado a participar más por un interés particular que

---

<sup>138</sup>John, M., Ackerman, (2006), “Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras”, en Cultura de la Rendición de Cuentas, Núm. 9, Auditoría Superior de la Federación.

por consciencia a organizarse y generar demandas articuladas que tengan un impacto social mayor.

En un contexto con alternancia, como es el caso de Aguascalientes, se encontró que el acceso a la información es eficiente desde una perspectiva institucional, ya que se cuenta con ley de transparencia y con mecanismos que permiten que los ciudadanos tengan acceso a la información de las dependencias públicas del estado. También existe un órgano que vigila y da seguimiento a las distintas dependencias para que cumplan con lo establecido en la ley y respondan a las solicitudes de información. Sin embargo, desde el punto de vista social, la percepción es que sigue habiendo opacidad sobre todo en el tema de los recursos públicos. Existe un alto grado de información reservada o confidencial y desconocimiento de los mecanismos existentes para el acceso a la información, al mismo tiempo que los órganos fiscalizadores tienen competencias muy limitadas pues carecen de autonomía plena.

De igual manera, existe una mayor cooperación en la parte institucional de rendición de cuentas, la cual se da entre las dependencias públicas estatales y de éstas con la federación, pero en la parte política y social de rendición de cuentas se percibe baja y de menor participación. Los ciudadanos no terminan por asumir la responsabilidad de juzgar y pedir cuentas a sus representantes y a los funcionarios para que éstos actúen de acuerdo a las normas legales vigentes y a las normas sociales prevalecientes. La relación entre estado y sociedad sigue teniendo una brecha muy grande que ha dificultado la interacción recíproca entre ambos actores.

La participación ciudadana sigue siendo baja o poco cívica en la mayor parte de los estados. Aguascalientes no es la excepción. Es decir, la participación en asuntos políticos-electorales es escasa, no existen experiencias donde los ciudadanos participen directamente en la elaboración o implementación de políticas públicas en el estado y la percepción de la atención que dan los gobernantes a las demandas ciudadanas es negativa. Lo que es más común en Aguascalientes es la participación acotada o doméstica, la cual se enfoca a problemas muy concretos e inmediatos de los ciudadanos.

Respecto a la distribución y ejecución del Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento a las Entidades Federativas, ha sido de manera regular. A pesar de que Aguascalientes es un

gobierno con alternancia que pertenece al mismo partido político que el gobierno federal, tuvo limitaciones en los recursos de los programas federales debido a los problemas políticos del partido. Si bien los recursos de los fondos federales tienen objetivos claramente establecidos y fundamentos legales muy específicos, sigue existiendo injerencia de distintos actores en el proceso de distribución y ejecución los cuales obedecen muchas de las veces a intereses particulares o de grupo. Por lo que la transparencia en el manejo de los recursos sigue siendo cuestionada debido a que no hay una coherencia entre lo que se reporta y lo que se ve reflejado en la entidad, no se diga en el poco seguimiento que se da al manejo de los recursos y sus resultados, ya que los ciudadanos no cuentan con esa cultura cívica para responsabilizar a los gobernantes por sus decisiones y pedir cuenta por sus acciones.

El funcionamiento de los mecanismos democráticos en un contexto sin alternancia no son tan distintos. En el caso de Colima, observamos que el acceso a la información se percibe eficiente desde una perspectiva institucional, no así desde la social donde las acciones de gobierno siguen siendo opacas y deficientes. La rendición de cuentas tiene una tendencia negativa y de mediano alcance. Pese a que existe un órgano de fiscalización que de seguimiento al uso de los recursos públicos y, en su caso, sancione el mal manejo de los mismos, los mecanismos siguen siendo débiles, la información es poco confiable y fidedigna y no existen experiencias de sanciones donde efectivamente se castigue a los responsables por el mal manejo de los recursos. La participación ciudadana es baja y de escaso interés para formar parte en los asuntos de gobierno. Lo mismo pasa con la rendición de cuentas vertical o también conocida como política y social. Hay poca o nula organización de los ciudadanos y mínimo interés por conocer las acciones de gobierno, entre ellos, por el destino de los recursos públicos y su impacto en la entidad.

En este caso, la relación del gobierno del estado con el gobierno federal si bien no ha sido mala, ha sido complicada al no ser este gobierno del mismo partido. Colima ha sufrido recortes en sus participaciones desde 2007 lo cual ha afectado directamente al estado y sus municipios, las decisiones respecto a la distribución de los recursos no han sido necesariamente a favor del estado.

Quizá el concepto de alternancia no sea tan complejo para dar cuenta del funcionamiento y fortalecimiento de mecanismos democráticos como la transparencia y la rendición de



cuentas, los cuales son ingredientes necesarios más no suficientes para ser inhibidores de prácticas corruptas y opacas, pero sí puede ser un catalizador que permita el inicio de la apertura democrática del país.

Es necesario que exista un mayor pluralismo y equilibrio de poder, que los cambios generados por la alternancia sean estructurales (legales, institucionales, políticos, sociales) y no sólo se piense en ésta como el cambio de poder de un partido a otro, que se fomente una participación ciudadana organizada para que se promuevan los cimientos de una cultura cívica y política que disminuya la brecha que existe entre estado y sociedad.

Se debe trabajar en una verdadera descentralización fiscal para que las entidades federativas cuenten con criterios más justos y equitativos en la captación de recursos y delegación de responsabilidades y competencias, que conserven su autonomía pero que trabajen en armonía y coordinación con la federación. Para ello, se debe optar por hacer cumplir la ley más que por seguir criterios políticos los cuales son discrecionales y dependen en gran medida por la simpatía que existe entre el gobierno del estado y su relación con la federación. Se deben realizar reformas en la materia para, por un lado, dotar a los estados de mayor capacidad recaudatoria para que dejen de ser tan dependientes de la federación y, por el otro, que los recursos que reciban de las participaciones federales sean en función de sus aportaciones y sus propias necesidades.

Lo que respecta a la transparencia, ésta debe dejar de funcionar como paliativo de las instituciones y los servidores públicos, que en aras de cumplir con lo establecido en la ley y promover un mayor acceso a la información, lo único que hacen es presentar información técnica que no necesariamente dice el verdadero funcionamiento de las actividades públicas. Es en ese sentido que se habla de una calidad de la transparencia opaca. También se debe promover la autonomía de los organismos encargados de hacer cumplir estas funciones como los institutos de transparencia y darles capacidad sancionatoria para que puedan ejercer las medidas pertinentes en aquellos casos que se requieran. Debe existir una mayor coordinación y homologación entre las leyes de transparencia federal y estatal, así como una más estrecha relación de trabajo y cooperación entre los institutos para mejorar los mecanismos de transparencia y acceso a la información a nivel nacional.

En materia de rendición de cuentas, ésta debe ir de la mano de una efectiva transparencia y acceso a la información, sin que ello signifique que con transparencia haya rendición de cuentas, es decir, la transparencia es una condición necesaria más no suficiente para que se de esta última. Se deben generar mecanismos que integren a la ciudadanía en las actividades públicas como el diseño e implementación de políticas públicas, la evaluación de programas y proyectos públicos, reuniones periódicas con los representantes para poder evaluar el desempeño de sus funciones, utilizar los medios de comunicación como canal de transmisión de información sobre el uso de los recursos públicos e informes por parte de los funcionarios y servidores públicos pero también como receptores de demandas ciudadanas. Es necesario otorgar autonomía a los órganos fiscalizadores para que su capacidad sancionatoria no se vea limitada por deber su existencia y beneficios a alguno de los poderes de la unión, se deben trabajar criterios más homogéneos a nivel nacional para la entrega de informes periódicos sobre el manejo de los recursos públicos y verificar los resultados e impacto de los mismos.

La complejidad del tema amerita que se tomen en cuenta aspectos más profundos y estructurales que pueden ser determinantes para entender cómo ha funcionado la alternancia en el fortalecimiento o no de mecanismos democratizadores como la transparencia y rendición de cuentas. La cultura política de cada entidad, independientemente de su contexto, tiene que ver más con sus orígenes y desarrollo de las prácticas políticas o caciquiles; con la cultura cívica que nos permite comprender el comportamiento de los ciudadanos y de los distintos actores políticos e institucionales, y con su nivel de participación o apatía en los asuntos públicos.

## Bibliografía

- Ackerman, John M., (2006), "Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras", en *Cultura de la Rendición de Cuentas*, Núm. 9.
- Ackerman, John M., (2010), "Estado democrático, rendición de cuentas y organismos autónomos en América Latina", en Vidal, Gregorio, *América Latina: Democracia, Economía y Desarrollo Social*, Trama, Madrid.
- Ackerman, John y Sandoval, Irma, (2010), "Leyes de Acceso a la Información en el Mundo", en *Cuadernos de transparencia*, IFAI, Num.7.
- Alemán Velazco, Miguel, (2004), *La Revolución Federalista*. México, D.F.: Diana.
- Anaya, Martha, (2009), *1988 El año que calló el sistema*, De bolsillo, México, D.F.
- Astudillo Moya, Marcela, (2004), "Las relaciones fiscales intergubernamentales en México", en *Revista Latinoamericana de Economía*, Núm. 136 (35).
- Attili Cardamone, Antonella, (2010), *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008*, Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F.
- Arzaluz, Solano Socorro, (1999), "La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto". Consultado el 13 de febrero de 2012 en <http://www.iglom.iteso.mx/sarzaluz.PDF>.
- Banco Mundial, (2007), *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social*. (Informe No. 37293-MX). México. Primera edición.
- Bolívar Meza, Rosendo, (2003), *La construcción de la alternancia política en México*, Instituto Politécnico Nacional, México, D.F.
- Cabrero Mendoza, Enrique, (2005), "La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel?", en Aziz Nassif, Alberto y Sánchez, Jorge Alonso, *Globalización, poderes y seguridad nacional*, Porrúa, México, D.F.
- Cárdenas, Sol y Pérez, Ivan, (2009), "Proceso electoral Colima 2009", en Gustavo, López, Rosa María, Mirón y Francisco, Reveles (coords.), *Los estados en el 2009: lucha política y competencia electoral*, IEEM, UNAM, México.
- Casar, María Amparo, (2003), *¿Quién tiene la última palabra sobre el Gasto Público en México?*. Documento de trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Casar, María Amparo, Marván Ignacio y Puente Khemvirg, (2010), “La rendición de cuentas y el poder legislativo”, en Merino, Mauricio, López, Sergio y Cejudo, Guillermo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y CIDE, México, D.F.
- Chuayffet, Emilio (2006), “El federalismo hacendario, análisis y perspectivas”, en Instituto Nacional de Administración Pública, *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, INAP y la H. Cámara de Diputados, México, D.F.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2011), *El ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, (Primera edición), México, D.F., Impreso en México.
- Cunill Grau, Nuria, (2009), “Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad”, en, *Gestión y Política Pública*, Núm. I (XVIII).
- Del Real López, Alfonso Carlos, (2009), *El papel del programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas (FAFEF) en el estado de Zacatecas*, Tesis de Maestría, UNAM.
- De Sousa Santos, Boaventura, (2002), “Presupuesto Participativo en Porto Alegre para una democracia redistributiva”, en De Sousa S., Boaventura, *Democratizar la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Flamand, Laura, (2006), “El Juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos”. *Política y Gobierno*, Vol. XIII Núm.2.
- Fox, Jonathan, (2008), “Transparencia y Rendición de Cuentas”, en Ackerman, John M., *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI editores, S.A. de C.V., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados y Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, México, D.F.
- García Vázquez, Nancy, (2008), *Gobiernos estatales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México*. INAP y la UNAM, México, D.F.
- González Casanova, Pablo, (1965), *La democracia en México*, Era, México, D.F.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, El Colegio de México, México, D.F.
- Luna, Héctor, (2006), “Las finanzas de los gobiernos estatales”, en Instituto Nacional de Administración Pública, *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, INAP y la H. Cámara de Diputados, México, D.F.

- Linz, Juan J., (1978), Una interpretación de los regímenes autoritarios. Consultado el 14 de agosto de 2012 en <http://ddd.uab.es/pub/papers/02102862n8/02102862n8p11.pdf>
- Martínez Assad, Carlos, (2000), *La representación política en México*, I.N.E.H.R.M. y la SEGOB, México, D.F.
- Martínez y Martínez, Enrique, (2006), “Federalismo Hacendario. Análisis, retos y perspectivas. Primera Convención Nacional Hacendaria”, en Instituto Nacional de Administración Pública, *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, INAP y la H. Cámara de Diputados, México, D.F.
- Marván Laborde, María, (2006), “Acceso a la Información en México. Tres años de expansión del ejercicio de un derecho fundamentalmente democrático”, en Guerrero Chiprés, Salvador (coord.), *Claroscuros de la Transparencia en el D.F. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, INFODF y CNDHDF, México, D.F.
- Mashaw, Jerry L., (2008), “Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad”, en Ackerman, John M., *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI editores, S.A. de C.V., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados y Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, México, D.F.
- Merino, Mauricio, López, Sergio y Cejudo, Guillermo, (2010), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y CIDE, México, D.F.
- Merino, Mauricio, (2008), “La Transparencia como Política Pública”, en Ackerman, John M., *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI editores, S.A. de C.V., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados y Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, México, D.F.
- Merino, Mauricio, (2005), “Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional”, en Aziz Nassif, Alberto y Sánchez, Jorge Alonso, *Globalización, poderes y seguridad nacional*, Porrúa, México, D.F.
- O'Donnell, Guillermo, (2009), “Democracia Delegativa”, *Journal of Democracy*, 5 (1), Consultado el 29 de noviembre de 2010 en <http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/odonnell.pdf>.

- Offe, Claus, (2004), *Las nuevas democracias. Transición política y renovación institucional en los países postcomunistas*, Hacer Editorial, Barcelona, Madrid.
- Peruzzotti, Enrique, (2010), “El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América Latina”, *Journal of Democracy*, (2), Consultado el 29 de noviembre de 2010 en [http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/Enrique\\_Peruzzotti.pdf](http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/Enrique_Peruzzotti.pdf)
- Peschard, Jacqueline, (2008), *El federalismo electoral en México*. Porrúa, UNAM y la Cámara de Diputados, México, D.F.
- Ríos, Cazares Alejandra y Cejudo Guillermo, (2010), “La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México”, en Merino, Mauricio, López, Sergio y Cejudo, Guillermo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y CIDE, México, D.F.
- Sandoval, Irma Eréndira, (2009), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, Siglo XXI y el Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, D.F.
- Sandoval, Irma Eréndira, (2010), “Contrapesos y Estado en América Latina: situación de la corrupción estructural y conflictos de interés en México”, en Vidal, Gregorio, *América Latina: Democracia, Economía y Desarrollo Social*, Trama, Madrid.
- Sandoval, Irma Eréndira, (2008), *Transparencia y control ciudadano: comparativo de grandes ciudades*, INFODF, México, D.F.
- Schedler, Andreas, (2010), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en Cuadernos de transparencia, IFAI, Núm.3.
- Schmitter, Philippe C. y Karl, Terry L. (1993), “Qué es... y qué no es la democracia” en Diamond, Larry Plattner, Marc F., *El Resurgimiento global de la democracia*, UNAM, México, D.F.
- Sour, Laura (Coordinadora), (2003), *¿Quién tiene la última palabra sobre el Gasto Público en México?* Documento de trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Sour, Laura, Ortega Irma, San Sebastián, Sergio, (2003), *Política Presupuestaria durante la Transición a la Democracia en México: 1997-2003*. Documento de trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Sousa Santos, Boaventura de, (2004), “Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva”, en Sousa Santos, Boaventura de (Coordinadora),

*Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, FCE, México, D.F.

Suárez Dávila, Francisco, (2006), “¿Federalismo hacendario o feudalismo hacendario?”, en Instituto Nacional de Administración Pública, *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, INAP y la H. Cámara de Diputados, México, D.F.

Trejo Villafuerte, Alberto, (2006), “Partidos políticos y genealogía de la transparencia en el Distrito Federal”, en Guerrero Chiprés, Salvador (coord.), *Claroscuros de la Transparencia en el D.F. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, INFODF y CNDHDF, México, D.F.

Uprimny, Rodrigo y García-Villegas Mauricio, (2004), “Corte Constitucional y emancipación social en Colombia”, en Sousa Santos, Boaventura de (Coordinadora), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, FCE, México, D.F.

Zamitiz Gamboa, Héctor, (2008), *Transición Política, Alternancia y Proceso de Gobierno en México 2001-2006*, Gernika, México, D.F.

Información Estadística del Programa de Presupuesto y Gasto Público, Consultado el 12 de abril de 2010 en [http://www.presupuestoygastopublico.org/v2/base\\_datos.php?IdPagina=27](http://www.presupuestoygastopublico.org/v2/base_datos.php?IdPagina=27).

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Consultado el 12 de abril de 2010 en <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=126>.

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, Consultado el 21 de abril de 2011 en [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/09\\_FAFEF\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/09_FAFEF_a.pdf).

## Anexo 1. Guion de entrevistas por informante clave

### Entrevista a informantes clave

Tema: El gasto público federal en México durante la alternancia. Análisis comparativo del ejercicio del FAFEF<sup>139</sup> y su impacto en los estados de Aguascalientes y Colima.

Entidad: Aguascalientes / Colima Fecha de la entrevista: \_\_\_\_\_

Informante clave: Congreso local Lugar de la entrevista: \_\_\_\_\_

Duración de la entrevista: \_\_\_\_\_

Observaciones:

1. ¿Cuál diría usted que fue la principal tensión, en los últimos años, en la relación entre el gobierno federal y estatal en el tema de los recursos públicos?
2. ¿Cómo describiría la relación entre el gobierno federal y el gobierno estatal respecto a la descentralización del gasto público, específicamente, con los fondos de aportación?
3. Según lo que establece la ley, ¿Cuáles son los principales mecanismos que tiene el congreso para que el ejercicio del gasto público sea transparente?
4. ¿Cuáles son los principales medios que utiliza el congreso estatal (independientemente de estar establecidos por la ley sino más bien porque realmente se apliquen), para dar a conocer información sobre la distribución y ejecución del gasto público?
5. En el caso del congreso local, ¿Cuáles son los criterios que se utilizan para determinar qué información es reservada o confidencial y, cuál no? Y ¿Quiénes son los encargados de establecer dichos criterios?
6. En términos generales, ¿Cómo determina, usted en particular, que una información es reservada y confidencial y, cuándo no?

---

<sup>139</sup> Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento a las Entidades Federativas.



7. ¿Cuáles cree usted que son las principales ventajas y perjuicios de dichos criterios? (sobre información reservada y confidencial)

8. ¿Cómo evaluaría usted, en general, el desempeño del congreso local respecto al cumplimiento de sus informes que por ley está obligado a reportar al congreso federal? Y, en caso de que no se cumpla, ¿A qué cree que se deba?

9. ¿Usted me podría describir cómo se ejecutan los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento a las Entidades Federativas? (Si no conoce el fondo, pedir que explique el proceso de ejecución de manera general)

10. En el proceso de distribución del gasto público, ¿Cuáles son los principales criterios para distribuir los recursos del FAFEF? Y, ¿Quiénes son los encargados de tomar esas decisiones y de implementar dichos criterios? (Igual que la anterior, pedir que explique el proceso de manera general)

11. ¿Me podría describir cómo son las negociaciones al respecto y bajo qué condiciones se suelen dar? (sobre los criterios de distribución y ejecución)

12. ¿Cómo considera que ha impactado la descentralización del gasto a través del FAFEF para el desarrollo de la infraestructura en la entidad? (va más en el sentido de lo que representa la descentralización del recurso)

13. ¿Considera que el ejercicio del fondo contribuye de manera directa para el beneficio de la entidad, en qué sentido? Y si no es así ¿A qué cree que se debe? (va más en el sentido de lo que representa el beneficio directo del recurso en la entidad)

14. ¿Ha notado cambios o no, en los últimos años, con respecto a la ejecución de recursos del FAFEF? (Si no conoce el tema en particular, pedir que lo explique en general sobre los fondos)

15. ¿Cómo cree que deberían ejercerse los recursos públicos en la actualidad, es decir, en que debería destinar el gasto público el gobierno para fortalecer a la entidad? En ese sentido, ¿Cuáles son las principales demandas de la ciudadanía en estos momentos?

16. En términos generales, ¿Qué tanto cree usted que la ciudadanía utiliza los medios institucionales para acceder a la información sobre el ejercicio del gasto público? Y ¿A qué cree que se deba dicha situación?

17. ¿Cuál diría que es, hoy en día, el principal medio que utiliza la ciudadanía para conocer la información sobre el ejercicio del gasto público en la entidad?

18. ¿Qué tanto interés cree que tiene en estos temas la ciudadanía? Y ¿A qué cree que se deba ello (el poco o mucho interés)?

19. De la información solicitada sobre el ejercicio del gasto público ¿Cuáles son las dependencias que en los últimos años, diría usted, estuvieron más interesadas en pedir esa información?, en promedio, ¿Con qué frecuencia es solicitada?

20. Según su experiencia legislativa, ¿Usted cree que el congreso responde en tiempo y forma las peticiones ciudadanas, particularmente, en el tema del gasto público? Si no es así ¿Cuál cree que serían los principales obstáculos para dicho cumplimiento?

21. En términos prácticos, ¿Qué tan importante cree usted que es el tema de la transparencia y el acceso a la información pública y, qué tan efectiva ha sido su implementación en el estado?

22. Si tuviera que mencionar algún problema que acarreó la implementación de este nuevo sistema de transparencia y acceso a la información pública ¿Cuál sería y por qué lo cree?

23. ¿Cuáles cree que son los principales obstáculos para que exista transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, particularmente, en el gasto público?

24. ¿Qué tan importante es para usted el sistema de rendición de cuentas y, por qué?

25. ¿Cómo funciona el proceso de rendición de cuentas en el congreso para dar cuenta del manejo de los recursos públicos, particularmente, del gasto público?

26. Según lo que usted ha visto ¿Qué tanta controversia genera la cuestión de la rendición de cuentas en el interior del congreso? Y, generalmente, ¿Cómo lo resuelven?

27. ¿Existe algún mecanismo de rendición de cuentas distinto al institucional que incluya a la ciudadanía? (mencionarlos)

28. En caso de que sí existan, ¿Qué tanto funcionan en términos de la atención del gobierno local a las demandas ciudadanas? Y, en caso de que no lo hagan, ¿A qué cree que se deba?

29. Desde su perspectiva, ¿Cómo se expresa el compromiso de los representantes con los ciudadanos para tomarlos en cuenta y rendirles cuentas?

30. Y ¿Cómo cree usted que sea el compromiso de corresponsabilidad de los ciudadanos para volver trascendentes sus exigencias?

31. En términos de evaluación ¿Cómo diría usted que es la participación de los ciudadanos en la entidad?

32. ¿Cuáles considera que son los principales obstáculos para que la gente participe?

33. Considera que una manera de pedir cuentas a los gobernantes por parte de los ciudadanos, ¿Está relacionada con el castigo o premio en las elecciones?

34. ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas propondría para fortalecer este ejercicio democrático?

35. ¿Cuáles considera usted que pueden ser las ventajas y desventajas de una mayor participación ciudadana en temas de transparencia y rendición de cuentas?

36. ¿Cuáles diría que son los principales cambios en materia de transparencia y rendición de cuentas que se han dado en los últimos años?

## Entrevista a informantes clave

Tema: El gasto público federal en México durante la alternancia. Análisis comparativo del ejercicio del FAFEF<sup>140</sup> y su impacto en los estados de Aguascalientes y Colima.

Entidad: Aguascalientes / Colima Fecha de la entrevista: \_\_\_\_\_

Informante clave: Secretaría de Gobierno Lugar de la entrevista: \_\_\_\_\_

Duración de la entrevista: \_\_\_\_\_

Observaciones:

1. ¿Cuál diría usted que fue la principal tensión, en los últimos años, en la relación entre el gobierno federal y estatal con respecto a los recursos públicos?
2. ¿Cómo describiría usted la relación entre el gobierno federal y el gobierno estatal respecto a la descentralización del gasto público, específicamente, con los Fondos de Aportación?
3. ¿Cómo considera que ha impactado la descentralización del gasto a través del FAFEF para el desarrollo de la infraestructura en la entidad?
4. ¿Usted me podría describir cómo se ejecutan los recursos del FAFEF?
5. En el proceso del ejercicio del gasto público, ¿Cuáles son los principales criterios de distribución de los recursos del FAFEF? Y, ¿Quiénes son los encargados de tomar esas decisiones y de implementar dichos criterios?
6. ¿Me podría describir cómo son las negociaciones al respecto y bajo qué condiciones se suelen dar?
7. A decir de usted, ¿Quiénes diría que son los actores que más influencia tienen en dicho proceso?

---

<sup>140</sup> Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento a las Entidades Federativas.

8. En términos generales, ¿Qué tanto participan los partidos, los empresarios y la ciudadanía en general, en cada una de esas decisiones?
9. ¿Cómo cree que deberían ejercerse los recursos públicos en la actualidad, es decir, en que debería destinar el gasto público el gobierno para fortalecer a la entidad? En ese sentido, ¿Cuáles son las principales demandas de la ciudadanía en estos momentos?
10. ¿Cuáles serían los principales mecanismos que tiene el gobierno para hacer transparente el ejercicio del gasto público, específicamente, sobre el FAFEF?
11. ¿Cuáles son los principales medios que utiliza el gobierno estatal (independientemente de estar establecidos por la ley sino más bien porque realmente se apliquen), para dar a conocer información sobre la distribución del gasto público?
12. En caso de que existan, mencionar, ¿Cómo funcionan en términos generales? Y, en caso contrario, ¿A qué cree que se deba?
13. En el caso de la secretaría de gobierno, ¿Cuáles son los criterios que se utilizan para determinar qué información es reservada o confidencial y, cuál no? Y ¿Quiénes son los encargados de establecer dichos criterios?
14. En términos generales, ¿Cómo determina, usted en particular, que una información es reservada y confidencial y, cuándo no?
15. ¿Cuáles cree usted que son las principales ventajas y perjuicios de dichos criterios?
16. De la información solicitada sobre el ejercicio del gasto público, ¿Quiénes son los más interesados en solicitarla?, en promedio, ¿Con qué frecuencia es solicitada y en qué tiempo es entregada? y en caso de que no se entregue ¿A qué se debe?
17. En términos prácticos, ¿Qué tan importante cree usted que es el tema de la transparencia y, qué tan efectiva ha sido su implementación en el estado?
18. Si tuviera que mencionar algún problema que acarreó este nuevo sistema de transparencia ¿Cuál sería y porqué lo cree?

19. ¿Cuáles cree que son los principales obstáculos para que exista transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, particularmente, en el gasto público?
20. ¿Qué tan importante es para usted el sistema de rendición de cuentas y, por qué?
21. ¿Cuál es el proceso de rendición de cuentas que tiene la institución para dar cuenta del manejo de los recursos públicos, particularmente, del gasto público?
22. ¿Existe algún mecanismo de rendición de cuentas distinto al institucional que incluya a la ciudadanía? en caso de que existan, mencionar, ¿Cuáles son éstos y cómo funcionan? en caso de que no, ¿A qué cree usted que se deba?
23. Desde su experiencia, ¿Cuál cree usted que sea el compromiso de los servidores públicos con los ciudadanos en materia de rendición de cuentas?
24. ¿Cuáles considera usted que pueden ser las ventajas y desventajas de una mayor participación ciudadana en temas de transparencia y rendición de cuentas?
25. ¿Existe algún mecanismo por medio del cual los ciudadanos participen en el destino del gasto público, a través de la elaboración y/o implementación de políticas públicas junto con el gobierno local? (Mencionar cuál)
26. En caso de que sí ¿Qué tanto funcionan en términos de la atención del gobierno local a esas demandas ciudadanas?
27. En caso de que no lo hagan, ¿A qué crees que se deba?
28. ¿Cuáles considera que son los principales obstáculos para que la gente participe?
29. ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas propondría para fortalecer este ejercicio democrático?

## Entrevista a informantes clave

Tema: El gasto público federal en México durante la alternancia. Análisis comparativo del ejercicio del FAFEF<sup>141</sup> y su impacto en los estados de Aguascalientes y Colima.

Entidad: Aguascalientes / Colima Fecha de la entrevista: \_\_\_\_\_

Informante clave: Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes

Lugar de la entrevista: \_\_\_\_\_ Duración de la entrevista: \_\_\_\_\_

Observaciones:

1. En términos generales, ¿Podría decir cómo ha funcionado la implementación de la LTAIPEA en las instituciones públicas del estado? ¿Cuáles son las dependencias que se apegan a lo establecido en la LTAIPEA y cuáles no? y ¿Cómo ha sido el proceso de implementación de la ley? (escalonado, homologado, otro)
2. Según su experiencia, ¿Cómo es la relación entre el instituto de transparencia de Aguascalientes con el gobierno federal a través del IFAI y, qué tanta coordinación existe para intercambiar la información pública?
3. En términos generales y según lo establecido en la ley ¿Qué tanto cree usted que se cumpla en tiempo y forma el proceso de solicitud de información a las dependencias públicas por parte del instituto? ¿A qué cree que se debe?
4. En términos generales y según lo establecido en la ley ¿Qué tanto cree usted que se cumpla en tiempo y forma el proceso de respuesta por parte de las dependencias públicas? ¿A qué cree que se debe?
5. De todas las dependencias que hay a nivel estatal, ¿Cuál diría usted que es la que mejor califica y cuál no, respecto a la difusión y acceso a la información pública. ¿A qué cree que se debe esta situación?

---

<sup>141</sup> Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento a las Entidades Federativas.

6. ¿En qué medida diría usted que hay disposición de éstas últimas (las dependencias) para otorgar la información de manera clara y explícita? ¿A qué cree que se debe? (sobre información en general)
7. En su opinión ¿Qué tan clara y que tan explícita es la información que otorgan las dependencias al instituto en materia de recursos públicos, particularmente, sobre el ejercicio del gasto público? (para hacer llegar la información al solicitante)
8. ¿Cuáles son los instrumentos con los que cuenta el instituto para dar a conocer la información sobre el ejercicio del gasto público?
9. En términos generales, ¿Cuántas peticiones de información reciben en promedio al mes? ¿Cuál es el perfil de la persona que solicita información? Y ¿Qué tipo de seguimiento se hace con la información solicitada?
10. ¿Cómo evaluaría usted, en términos generales, las funciones de la institución respecto a si existe disposición para dar a conocer la información pública que solicitan los ciudadanos? ¿Cuáles cree que serían los principales obstáculos para un mejor desempeño?
11. En términos prácticos, ¿Qué tan importante cree usted que es el tema de la transparencia y el acceso a la información pública y, qué tan efectiva ha sido su implementación en el estado?
12. Si tuviera que mencionar algún problema que acarreó este nuevo sistema de transparencia y acceso a la información pública ¿Cuál sería y por qué lo cree?
13. ¿A qué tipo de información tiene acceso y, a cuál no, el instituto de transparencia en materia de rendición de cuentas? (si no sabe, que describa sobre la información en términos generales)
14. En el tema del ejercicio del gasto público, ¿Cuál diría usted que son las instituciones más transparentes y que mejor rinden cuentas? (si no quiere profundizar sobre las dependencias que hable sobre el buen ejercicio de éstas)



15. ¿A qué cree que se deban los principales errores u obstáculos de las dependencias en términos de rendición de cuentas?

16. De acuerdo con los niveles de transparencia y acceso a la información pública con los que mide el instituto a las dependencias públicas ¿Qué tanto cree que estos indicadores realmente reflejan la situación de la participación en la entidad?

17. En términos generales, ¿Qué tanto cree usted que la ciudadanía solicita y tiene acceso a la información pública en el estado?

18. ¿Qué tipo de información es la que solicitan los ciudadanos generalmente y, con qué frecuencia? (si no menciona información sobre el gasto público, hacerle explícito el punto)

19. De la información solicitada sobre los recursos públicos, particularmente sobre el ejercicio del gasto público, ¿Quiénes son los más interesados en solicitarla?, en promedio, ¿Con qué frecuencia es solicitada y en qué tiempo es entregada? Y en caso de que no se entregue ¿A qué cree que se debe?

20. ¿Cómo evaluaría usted los instrumentos con los que cuenta el instituto de transparencia para inhibir la opacidad en la información pública?

21. ¿Cuáles cree que son los principales obstáculos para que exista transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, particularmente, en el gasto público?

22. Describa brevemente, ¿Cuáles cree usted que son los instrumentos con los que cuenta el instituto de transparencia para lograr que las instituciones manejen más clara y transparente su información, en términos de acceso a la información pública para los ciudadanos?

23. De acuerdo a su experiencia, ¿Considera que los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas han sido suficientes para tener un buen ejercicio de los recursos públicos, en particular, del gasto público?

24. ¿Qué propondría usted para fortalecer los mecanismos de transparencia en el instituto?

25. ¿Cuáles considera que son los principales obstáculos para que la gente participe?

26. ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas propondría para fortalecer este ejercicio democrático?

## Entrevista a informantes clave

Tema: El gasto público federal en México durante la alternancia. Análisis comparativo del ejercicio del FAFEF<sup>142</sup> y su impacto en los estados de Aguascalientes y Colima.

Entidad: Aguascalientes / Colima Fecha de la entrevista: \_\_\_\_\_

Informante clave: Actor social (Diario Local, Organización Ciudadana, ONG, Asociación Civil)

Lugar de la entrevista: \_\_\_\_\_ Duración de la entrevista: \_\_\_\_\_

Observaciones:

1. ¿En qué medida cree usted que hay disposición por parte del gobierno local para otorgar información pública a los ciudadanos sobre el ejercicio del gasto público?, en caso de que no la haya, ¿A qué cree que se deba esta situación?
2. ¿Qué tan clara y explícita le resulta a usted la información, en general, sobre de los recursos públicos y, en particular, sobre el ejercicio del gasto público?
3. ¿Cuáles serían los principales mecanismos que usted cree que utilizan los ciudadanos para tener acceso a la información pública?, ¿Existe alguna otra manera de acceder a la información sin pasar por el trámite institucional y, cuál es?
4. En general, ¿Cómo evalúa usted la accesibilidad, en términos de manejo y uso, a las herramientas con las que cuentan los ciudadanos para tener acceso a la información? (específicamente con el uso de internet, solicitudes electrónicas, entre otros)
5. En general, ¿Qué tan informada considera usted que está la ciudadanía en temas que tengan que ver con la entidad?
6. Según lo que usted percibe, ¿Qué tan importante es para los ciudadanos de Aguascalientes dar seguimiento al ejercicio de sus recursos públicos, en particular, sobre el ejercicio del gasto público?

---

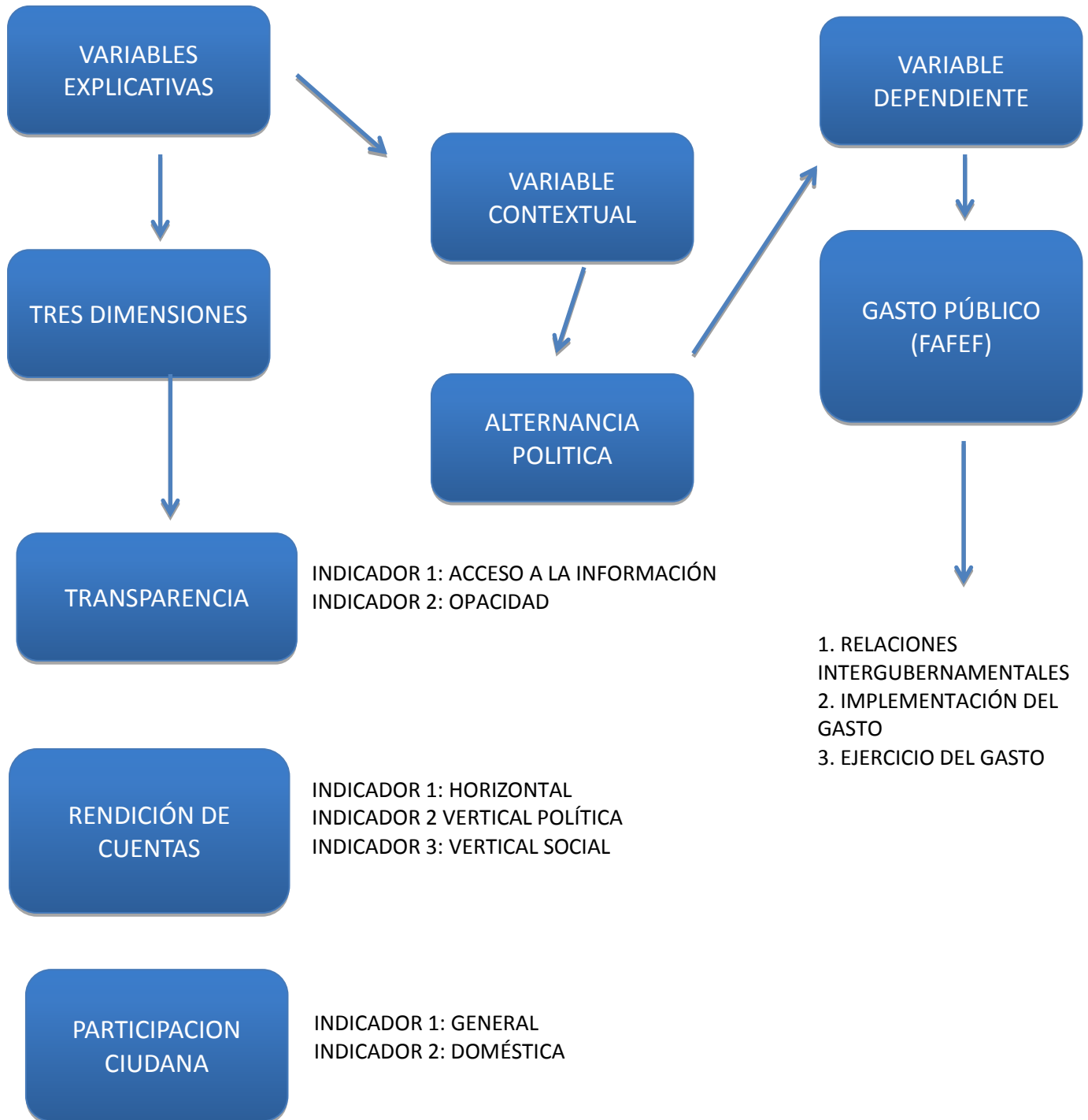
<sup>142</sup> Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento a las Entidades Federativas.

7. En caso de solicitar información, y ésta no es recibida, ¿Sabe usted cómo responden los ciudadanos ante la negación de la información?
8. En caso de recibir la información solicitada, ¿Cuál el uso que dan los ciudadanos a ésta y qué impacto ha tenido la información para promover una mayor participación ciudadana en ese sentido?
9. ¿Existe algún medio por el cual los ciudadanos participen directamente en el destino del gasto público, a través de la elaboración y/o implementación de políticas públicas junto con el gobierno local?
10. En caso de que sí ¿Qué tanto funcionan en términos de la atención del gobierno local a las demandas ciudadanas? Y, en caso de que no lo hagan, ¿A qué cree que se deba?
11. ¿Cree usted que existe cercanía entre los ciudadanos y el gobierno local para que el ciudadano exprese sus necesidades y el gobierno las reciba y atienda?
12. ¿Qué tan importante es para usted el sistema de rendición de cuentas y, por qué?
13. ¿Existe algún mecanismo de rendición de cuentas distinto al institucional que incluya a la ciudadanía? en caso de que existan, mencionar, ¿Cuáles son éstos y cómo funcionan? en caso de que no, ¿A qué cree usted que se deba? (desde la perspectiva de la ciudadanía)
14. Desde su perspectiva, ¿Cómo se expresa el compromiso de los representantes con los ciudadanos para tomarlos en cuenta y rendirles cuentas?
15. Y ¿Cómo cree usted que sea el compromiso de corresponsabilidad de los ciudadanos para volver trascendentes sus exigencias?
16. En términos de evaluación ¿Cómo diría usted que es la participación de los ciudadanos en la entidad?
17. ¿Cuáles considera que son los principales obstáculos para que la gente participe?

18. ¿Cuáles considera usted que pueden ser las ventajas y desventajas de una mayor participación ciudadana en temas de transparencia y rendición de cuentas?
19. ¿Cuáles diría usted que son los principales medios de control con los que cuentan los ciudadanos de Aguascalientes en materia de transparencia y rendición de cuentas?
20. En términos generales y de acuerdo a su experiencia ¿Cuáles considera que son las principales demandas ciudadanas y que impacto han tenido en la entidad?
21. ¿Existe alguna forma de organización social, alterna a la ciudadana, que genere presión al gobierno para demandar mejores servicios públicos? ¿Cuáles? (grupos de presión, medios de comunicación, entre otros)
22. En caso de que no existan organizaciones ciudadanas o movimientos sociales, ¿Podría decir, a qué cree que se deba?
23. ¿Qué propondría usted para fortalecer los mecanismos de transparencia en las dependencias públicas?
24. ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas propondría para fortalecer este ejercicio democrático?

## Anexo 2. Hacia la operacionalización de los conceptos

### ESQUEMA GENERAL DE OPERACIONALIZACIÓN



<b>Transparencia</b>			
<p><b>Indicador 1</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Acceso a la Información</b></p> <p>“Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad” (Art. 6 Constitucional).</p>	<p><i>Eficiente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Cuenta con ley de transparencia</li> <li>* Si el carácter de la información restringida se hace con base en la ley</li> <li>* Fortaleza del diseño institucional para dar seguimiento a la aplicación de la ley (que el órgano responsable vigile y de seguimiento a las distintas dependencias para que den respuesta a las solicitudes de información)</li> <li>* Contar con mecanismos que permita a los ciudadanos tener acceso a la información pública (capacitación, asesoría, módulos de información en las dependencias, equipo de cómputo e internet, entre otros).</li> </ul>	<p><i>Deficiente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* No cuenta con ley de transparencia</li> <li>* Si el carácter de la información restringida se hace de manera discrecional</li> <li>* Que no haya un diseño institucional sólido para dar seguimiento a la aplicación de la ley</li> <li>* Falta de mecanismos que permitan el acceso de la información a los ciudadanos.</li> </ul>	<p>***</p> <p>Se considera eficiente si cumple con 3 o 4 de las 4 características.</p>
<p><b>Indicador 2</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Opacidad</b></p> <p>Se refiere a “formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las</p>	<p><i>Alta:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Negación de la información</li> <li>* Información incompleta o desactualizada en los</li> </ul>	<p><i>Baja:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Disponibilidad de la información</li> <li>* Información detallada y actualizada en los</li> </ul>	<p>***</p> <p>Se considera baja si cumple con 3 o 4 de las 4 características.</p>

<p>instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuales son los resultados de sus acciones (...) [o] a la información que sólo se divulga nominalmente (...) pero que no resulta confiable”.<sup>143</sup></p>	<p>portales de internet * Alto grado de información restringida o confidencial * Desconocimiento de los mecanismos de acceso a la información.</p>	<p>portales de internet * Bajo grado de información restringida o confidencial * Conocimiento de los mecanismos de acceso a la información.</p>	
<p><b>Rendición de cuentas</b></p>			
<p><b>Indicador 1</b> <b>Rendición de cuentas institucional (horizontal)</b> Para O´Donnell en esencia, la rendición “horizontal” de cuentas se refiere a las relaciones de control entre agencias de Estado. <sup>144</sup></p>	<p><i>Mayor cooperación:</i>  * Los informes son explícitos y cuentan con información fidedigna * Existe un órgano de fiscalización que dé seguimiento al uso de los recursos públicos y en su caso sancione el mal manejo de los mismos * Existen mecanismos que obligan a las instituciones públicas a rendir cuentas con base en la ley (entrega de informes sobre el manejo</p>	<p><i>Menor cooperación:</i>  * En caso de existir informes, éstos son difusos y poco explícitos con información poco confiable * No hay un órgano de fiscalización que dé seguimiento al uso de los recursos públicos y en su caso sancione el mal manejo de los mismos * No hay mecanismos que obliguen a las instituciones públicas a</p>	<p>***  Se considera mayor cooperación si cumple con 3 o 4 de las 4 características.</p>

\*\*\* Se consideró medir en positivo todos los indicadores

<sup>143</sup> Jonathan, Fox, 2008 en Irma, Sandoval, (2008), *Transparencia y control ciudadano: comparativo de grandes ciudades*, INFODF, México, D.F.

<sup>144</sup> Andreas, Schedler, (2010), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en Cuadernos de transparencia, IFAI, Núm.3.



	<p>de los recursos públicos de manera periódica al congreso)</p> <p>* Que se lleven a cabo auditorías por parte del gobierno estatal independientemente de las realizadas por el gobierno federal a través de la ASF.</p>	<p>rendir cuentas conforme a la ley</p> <p>* No se hagan auditorías internas por parte del gobierno estatal sino solamente las que hace la ASF.</p>	
<p><b>Indicador 2</b></p> <p><b>Rendición de cuentas política (vertical)</b></p> <p>La rendición “vertical” de cuentas se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado.<sup>145</sup></p>	<p><i>Alta:</i></p> <p>* Las elecciones son un mecanismo que tienen los ciudadanos para premiar o castigar a su gobernantes como una forma de pedirles cuentas</p> <p>* Los representantes están en constante acercamiento con sus representados para informarlos sobre el manejo de los recursos.</p>	<p><i>Baja:</i></p> <p>* Las elecciones no son un recurso que utilicen los ciudadanos para pedir cuentas a sus gobernantes cuentas por el manejo de recursos públicos</p> <p>* Los representantes no tienen acercamiento con sus representados y no le informan sobre el manejo de los recursos.</p>	<p>***</p> <p>Se considera alta si cumple con las 2 características.</p>
<p><b>Indicador 3</b></p> <p><b>Rendición de cuentas social (vertical)</b></p> <p>La rendición “vertical” de cuentas se refiere a relaciones de control</p>	<p><i>Mayor participación:</i></p> <p>* Los ciudadanos cuentan con mecanismos que den seguimiento a la atención que dan los gobernantes a sus demandas (comités</p>	<p><i>Menor participación:</i></p> <p>* Los ciudadanos no dan seguimiento a la atención que dan los gobernantes a sus demandas</p>	<p>***</p> <p>Se considera mayor participación si cumple con 3 o 4 de las 4 características</p>

<sup>145</sup> Andreas, Schedler, Ibidem.

de la sociedad hacia el Estado. <sup>146</sup>	ciudadanos de vigilancia, monitoreo, entre otros) * Tener conocimiento del uso que se da a los recursos públicos en la entidad (saber cuánto se destina y a qué en particular) * Participar en la elaboración e implementación de políticas públicas * Organización de los ciudadanos en asociaciones, grupos vecinales, entre otros.	* Los ciudadanos desconocen el manejo de los recursos públicos * No se incluye a los ciudadanos en la elaboración e implementación de políticas públicas * Poca o nula organización de los ciudadanos en asociaciones, grupos vecinales, entre otros.	
<b>Participación ciudadana</b>			
<b>Indicador 1</b> <b>Participación general / cívica</b> Para efectos de la investigación se trabajará con el concepto de participación <i>general</i> o <i>cívica</i> la cuál se entenderá como la influencia que tienen los ciudadanos para intervenir en actividades con un	<i>Alta:</i> * Que exista un alto grado de participación político-electoral en la entidad * Existencia de organizaciones sociales formalmente constituidas en la entidad * Que se tenga alguna experiencia en donde los ciudadanos hayan participado directamente	<i>Baja:</i> * Que exista un bajo grado de participación político-electoral en la entidad * Que no existan organizaciones sociales formalmente constituidas en la entidad * Que no haya ninguna experiencia en donde	***  Se considera una alta participación si cumple con 3 o 4 de las 4 características.

<sup>146</sup> Andreas, Schedler, Ibidem.

<p>impacto social, éstas pueden ser desde la participación en el ejercicio del voto, su participación en campañas políticas, así como tener la posibilidad real de intervenir en las decisiones de gobierno que incidan directamente en la comunidad, entre otras.</p>	<p>en la elaboración de alguna política pública * Que se tenga una percepción positiva de atención a las demandas ciudadanas por parte del gobierno.</p>	<p>los ciudadanos hayan participado directamente en la elaboración de alguna política pública * Que se tenga una percepción negativa de atención a las demandas ciudadanas por parte del gobierno.</p>	
<p><b>Indicador 2</b> <b>Participación doméstica/acotada</b> Para efectos de la investigación se trabajará con el concepto de participación <i>doméstica</i> o <i>acotada</i> definida como aquella participación dirigida a alcanzar un fin específico, donde el individuo es motivado a participar más por un interés particular que por conciencia a organizarse y buscar generar demandas.</p>	<p><i>Alta:</i>  * Que existan demandas focalizadas en la comunidad (como la pavimentación de una calle, poner un tope, la iluminación en una calle, entre otros).  * Que los ciudadanos tengan alguna forma de hacer llegar sus demandas aunque sea de manera personal y por vínculos institucionales  * Que la percepción del ciudadano sea positiva respecto a la atención de sus demandas.</p>	<p><i>Baja:</i>  * Que no existan demandas focalizadas en la comunidad  * Que los ciudadanos no tengan forma de hacer llegar sus demandas ni siquiera por los vínculos institucionales  * Que la percepción del ciudadano sea negativa respecto a la atención de sus demandas.</p>	<p>***  Se considera una alta participación si cumple con 2 o 3 de las 3 características.</p>