

# RETOS

de la  
gobernanza  
en el **México**  
**CONTEMPORÁNEO**

Olivia Leyva Muñoz  
Miguel Ángel Barrera Rojas  
(Coordinadores)



UAGro



LA BIBLIOTECA

# Retos de la gobernanza en el México Contemporáneo

Olivia Leyva Muñoz  
Miguel Ángel Barrera Rojas  
*(CoordinadorES)*



**UAGro**



LA BIBLIOTECA

**Retos de la gobernanza en el México Contemporáneo**

*Olivia Leyva Muñoz*

*Miguel Ángel Barrera ROJAS*

Primera edición: 3 de marzo de 2020

D.R. © Ediciones La Biblioteca, S.A. de C.V.

Azcapotzalco la Villa No. 1151

Colonia San Bartolo Atepehuacán

C.P. 07730, México, CDMX.

Tel. 55-6235-0157 y 55-3233-6910

Email: [contacto@labiblioteca.com.mx](mailto:contacto@labiblioteca.com.mx)

**ISBN: 978-607-8733-06-4**

Diseño y formación: Fernando Bouzas Suárez

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal de Derechos de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso y encuadernado en México

*Printed and bound in México*

# Contenido

---

<b>Presentación .....</b>	<b>7</b>
<b>Parte 1. Modernización administrativa</b>	
La gobernabilidad y la gubernamentalidad en los procesos de descentralización de México .....	13
<i>John Kenny Acuña Villavicencio</i>	
<i>Ever Sánchez OSORIO</i>	
<i>María del Pilar Noriega Gómez</i>	
Planificación estratégica en la administración pública. Una herramienta para el desarrollo local.....	29
<i>Mayra Adriana Bravo ORGANIS</i>	
Evaluación de indicadores de cinco municipios mexicanos en un contexto de conflicto, para su posible cooperación territorial .....	47
<i>Ignacio ALONSO VELASCO</i>	
<b>Parte 2. Hacia una cultura de la rendición de cuentas</b>	
Transparencia y rendición de cuentas en México: avances legislativos .....	73
<i>Olivia Leyva Muñoz</i>	
Fiscalización y rendición de cuentas en México .....	97
<i>Porfirio Leyva Muñoz</i>	
Gobierno electrónico en México: ciudadanía y educación informacional en salud .....	121
<i>Israel Herrera Miranda</i>	
<b>Parte 3. Desarrollo económico</b>	
Definición y medición de la pobreza en México y Centroamérica. ¿Es posible un common framing? .....	149
<i>Miguel Ángel Barrera ROJAS</i>	
Emprendimiento social y autoempleo en el Estado de Oaxaca como factor de desarrollo local.....	169
<i>OSCAR David Valencia López</i>	
<i>JOSÉ Rudier López Hernández</i>	

#### **Parte 4. Medio ambiente**

Análisis del diseño e implementación de las políticas y programas públicos que impactan el medio ambiente ..... 183

*Raúl Figueroa Romero*

*Raúl Hernández Mar*

*Oliverio Cruz Mejía*

Propuesta de un Sistema de Información para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Puerto Morelos, Quintana Roo 2014-2016..... 209

*José Manuel Calderón Pérez*

# Transparencia y rendición de cuentas en México: avances legislativos

---

OLIVIA LEYVA MUÑOZ<sup>1</sup>

## Introducción

En las últimas tres décadas, América Latina, ha incorporado paulatinamente un nuevo paradigma en la administración pública, modelo que ha sido adoptado por México para cambiar el funcionamiento tradicional de las instituciones públicas donde, por muchos años, imperó la burocracia y opacidad de la información pública. El modelo basado en la Nueva Gerencia Pública (NGP), propio de la iniciativa privada, se incorpora gradualmente en el sector público a través de la implementación de un sistema organizacional donde el Estado debe garantizar eficientemente la atención de las demandas de los ciudadanos, estos últimos considerados como clientes, con derecho a expresar su desacuerdo ante la falta de respuestas de parte de los tomadores de decisiones.

De esta manera, la NGP, ha contribuido en la modernización de la administración pública, impactando fuertemente en la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos, quienes, por mandato legal, dejan de mantener reservada la información pública para ponerla a disposición de cualquier ciudadano; este derecho ha sido salvaguardado legalmente a través de un marco normativo en torno al derecho de acceso a la información pública.

La transparencia y rendición de cuentas en México se han convertido en un instrumento ciudadano enfocado al combate de la corrupción, opacidad de la información y discrecionalidad en la toma de decisiones de los gobernantes. De igual forma, es el mecanismo para sancionar a los sujetos obligados que incumplan con las disposiciones legales y normativas.

En este contexto, el presente trabajo busca exponer la importancia de la rendición de cuentas como parte de un proceso de modernización administrativa que contribuye a fortalecer la democracia en México, para ello se indagó sobre los avances legislativos en materia de transparencia y rendición de cuentas, haciendo un repaso desde 1999 cuando se creó la Auditoría Superior de la Federación hasta 2002 cuando se publicó la

---

<sup>1</sup> Dra. en Ciencias Sociales. Profesora-investigadora en la Universidad Autónoma de Guerrero. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Contacto: olivialeyna@uagro.mx

primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, destacando las entidades federativas que aún no han concluido con el proceso de armonización del marco legislativo en materia de transparencia y rendición de cuentas. Una vez realizado el análisis de la información, se presentan algunas consideraciones que reafirman la importancia que tiene la rendición de cuentas en el fortalecimiento de la calidad democrática, para ello, se revisó el esquema teórico propuesto por Morlino (2005), de lo que se concluye que la transparencia y rendición de cuenta son elementos esenciales para construir democracia de calidad.

## **Modernización administrativa y acceso a la información pública en México**

Las reformas administrativas del aparato gubernamental han existido desde que México fue declarado una nación independiente. Un primer antecedente es la Ley sobre Planeación General de la República expedida por el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio y publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1930. Lo anterior, derivó en el Primer Plan Nacional de Desarrollo 1934-1940 (Ordorica, 2012, pág. 123) durante el sexenio de Lázaro Cárdenas del Río. A partir de la aprobación de esta ley los gobiernos adquieren la obligación de establecer la política nacional y plasmarla en un Plan Sexenal.

Posterior al sexenio de Lázaro Cárdenas, los gobiernos continuaron con la práctica de elaborar un Plan Sexenal que describiera las prioridades del mandato. En el periodo de 1930 a 1977, la administración pública se vio fortalecida con la creación de disposiciones jurídicas y reglamentarias, así como la creación de secretarías y departamentos de Estado que vendrían a descentralizar la administración pública, sin embargo, el derecho a la información estuvo ausente durante todo el proceso de modernización administrativa. Durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se instituyó, a través de la Secretaría de la Presidencia (creada en 1958 por Adolfo López Mateos), que todos los organismos públicos elaboraran sus programas de actividades sexenales, surgiendo así el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970 (Martínez 2003, 117), sentando un importante precedente en la organización de la función pública federal.

Durante el sexenio de José López Portillo, en 1976, promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la que desaparece la Secretaría de la Presidencia para transformarla en la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien era la responsable de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo. Es importante destacar que en esta ley los tér-

minos transparencia y rendición de cuentas estuvieron ausentes en todo el documento; únicamente daba garantía de acceso a la información pública entre las dependencias gubernamentales. En el artículo 25 estableció que “Cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo necesite información, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia esta tendrá la obligación de proporcionarlos” (Poder Ejecutivo, 1976). Actualmente, esta ley contempla la obligación de funcionarios y servidores públicos de rendir cuentas de su actuar y transparentar la información pública a su cargo.

A la par de la creación de leyes orgánicas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su promulgación en 1917, no había sido reformada para garantizar el derecho a la información pública. Fue hasta la reforma política de 1977, cuando se modificó la parte final del artículo 6o. para introducir la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado” (López, 2000, pág. 157). Este agregado ha venido acompañado de la creación de una serie de normas jurídicas que han permitido la existencia de instituciones con el propósito de garantizar a los ciudadanos el acceso a la información pública. La modernización de la administración pública trae aparejada la inclusión del principio de máxima publicidad de la información pública, sin embargo, ponerlo en práctica ha sido el reto para todos los gobiernos de la República. En este sentido, la nueva gerencia/gestión pública, se presenta como una propuesta fundada en un conjunto confiable de teoremas y prescripciones procedentes del “neoinstitucionalismo económico” (Aguilar, 2015, pág. 15).

El derecho a la información, si bien quedó plasmado constitucionalmente, no tuvo aplicación institucional inmediata, en tanto que, la ciudadanía empujaba para hacerlo efectivo. Así transcurrió la década de los 80’ que se caracterizó por una inminente crisis de los gobiernos latinoamericanos donde permeó el burocratismo, incompetencia para satisfacer las demandas ciudadanas, toma de decisiones autoritarias y una severa crisis de credibilidad institucional. Todo esto derivó en el debilitamiento del sistema político y económico que desencadenó la crisis fiscal de los años ochenta (Aguilar, 2015), por lo que fue urgente establecer la democratización del régimen donde los ciudadanos influyeron fuertemente en este cambio a través de la exigencia ciudadana para tener acceso al poder público. En este sentido, la modernización de la administración pública era impostergable, en gran medida porque la tercera ola democratizadora empujaba el cambio de paradigmas en América Latina hacia la legitimidad y el desempeño institucional.

Fue en el umbral del siglo XXI cuando el derecho de acceso a la información pública continuó el proceso gradual que había comenzado en 1977, coincidiendo con la alternancia política que inició en el año 2000 cuando el partido hegemónico que había gobernado el país por 70 años, por vez primera perdió las elecciones para la presidencia de la república. Este cambio político también tuvo consecuencias en la administración pública porque aligeró el proceso de modernización administrativa. Si bien, la alternancia política no significa la transformación inmediata de un país si genera expectativas ciudadanas que el cambio está latente, incentivando la participación social. la credibilidad y la legitimidad, aumentando la confianza de los ciudadanos en el gobierno, las instituciones públicas y los organismos del sector público (Bourgon, 2009, pág. 46).

En este sentido, el derecho a la información es el conjunto de normas jurídicas que garantizan a cualquier persona el libre acceso a la información que se origina en el aparato gubernamental, siempre y cuando esta no se encuentre clasificada como reservada. El reconociendo del derecho a la información como una garantía constitucional fortalece el sistema democrático de un país y la relación entre sociedad civil y gobierno. De esta forma, cuando la ciudadanía está informada de las acciones de sus gobernantes adquiere elementos que le permiten, a través del sufragio, recompensar a los buenos gobernantes o castigar a quienes no tuvieron un desempeño eficiente.

## **Transparencia y rendición de cuentas**

El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública gubernamental hizo posible que el sector público fuera despojado de los herrajes que frenaban el escrutinio público e impedían que cualquier ciudadano conociera el uso y destino de los recursos públicos. A pesar de que han transcurrido poco más de 40 años de este reconocimiento constitucional, en México, hablar del derecho de acceso a la información es un tema relativamente nuevo, no obstante, en países como Suecia, Finlandia, Estados Unidos y Dinamarca, este derecho ya estaba legislado desde 1776, 1951, 1966, y 1970, respectivamente (Ares, 2013, pág. 16).

Con frecuencia escuchamos los términos de transparencia y rendición de cuentas como sinónimos, si bien, guardan una relación indisoluble, no es posible atribuirles la misma connotación. A pesar de que, en la vida cotidiana, estos términos están presentes en nuestro lenguaje, la definición teórica atribuible al ámbito gubernamental resulta un tanto compleja porque involucra a la sociedad civil, instituciones, sujetos obli-

gados y procedimientos sancionadores jurídicamente establecidos, por lo que estos conceptos adquieren diferentes matices que conviene analizar.

Por un lado, el concepto de transparencia puede ser empleado en tres sentidos, “como cualidad de un objeto (traslúcido), como atributo de un sujeto (franco, abierto, que no oculta nada) y como atributo de un ente colectivo, empresa o asociación civil (cuando este hace pública o disponible información sobre su funcionamiento, procedimientos internos, administración de recursos, criterios de decisión, actividades, desempeño, gasto)” (Guerrero, 2008, págs. 11-12). En esta última característica encontramos el uso de este término en el espacio público donde su relevancia radica en que la transparencia es un principio básico de la gobernanza por lo que se convierte en un instrumento del buen gobierno donde las decisiones políticas y de tipo económicas deben ser del conocimiento de cualquier ciudadano.

En el ámbito gubernamental, transparencia se refiere, de acuerdo con López Ayllón, específicamente a la información que se desprende de prácticas y modelos de organización, por lo que la cualidad de transparencia es aplicable a los flujos de información que constituyen las herramientas a través de las cuales identificamos, conocemos, entendemos y evaluamos la acción gubernamental, tanto de individuos como de grupos y organizaciones (López, 2017, págs. 278-279). En tanto, cuando los gobiernos incumplen con las características que describen la transparencia, encontramos administraciones públicas opacas y elitistas, donde el ciudadano, al no tener garantizado el derecho de acceso a la información, puede optar por alejarse de las instituciones para expresar su rechazo o bien puede organizarse en grupos de la sociedad civil para exigir su derecho a estar informado, generando, en algunos casos, polarización entre los grupos del poder y la sociedad civil.

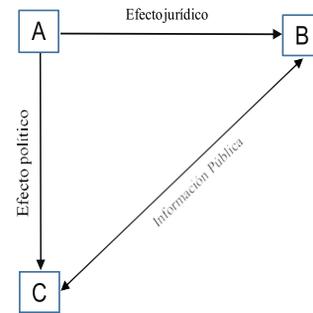
Transparencia, implica que las instituciones retiren las cortinas de metal y, en su lugar, coloquen ventanas de cristal donde, además, los ciudadanos pueden ingresar, preguntar y observar cómo funciona la maquinaria administrativa, opinar sobre la elaboración de una política pública y, a su vez, el servidor público tiene la responsabilidad de atender, escuchar y, en su caso, dar seguimiento a las propuestas ciudadanas. De igual forma, cuando el ciudadano no tenga oportunidad de desplazarse hacia el espacio público, otra cualidad de la transparencia es que la información pública, resguardada por la autoridad, deberá estar al alcance del ciudadano desde el lugar donde este se encuentre, es decir, los medios digitales permitirán este acercamiento y acceso a la documentación generada por las autoridades. Para que la transparencia sea realmente efectiva,

requiere que la ciudadanía, después de conocer y analizar la información, la difunda y exprese su opinión, promoviendo la participación del resto de los habitantes de su entorno, en el ánimo de construir una agenda pública bajo consensos y con impacto en el desarrollo social. Transparencia, entonces, se refiere a la disponibilidad, por cualquier medio, de la información generada en los espacios gubernamentales.

Por otro lado, la rendición de cuentas, de acuerdo con Andreas Schedler (2008), se emplea en el ámbito académico y el espacio público, por lo que este autor identifica la palabra inglesa *accountability* que, a pesar de no tener una traducción consensuada al castellano, se traduce, de manera frecuente, como *rendición de cuentas*, bajo la noción que lleva aparejada dos dimensiones básicas, por un lado, la obligación de informar sobre las acciones y decisiones de funcionarios y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y, por otro lado, también debe considerarse la posibilidad de las autoridades de sancionar a los sujetos obligados que hayan incumplido con la obligación de informar. En este sentido, una política de rendición de cuentas debe ser entendida como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tienen como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas (Merino, 2010, pág. 9).

La rendición de cuentas supone la relación entre dos sujetos involucrados, un asunto sobre el que se rinde cuentas y un juicio o una sanción emitida por el segundo sujeto (Merino, 2010). En este sentido, de acuerdo a la propuesta de Guillermo O'Donnell (2001, 311), la rendición de cuentas se clasifica en dos tipos, la rendición de cuentas horizontal y la rendición de cuentas vertical. La relación que existe entre los actores involucrados podemos ejemplificarla en la siguiente figura.

**Figura 1. La rendición de cuentas**



Fuente. Elaboración propia

La rendición de cuentas horizontal se refiere al proceso de fiscalización que se da entre el sujeto obligado (A) y los órganos del Estado o instituciones (B) que están facultadas para revisar la acción gubernamental. Cuando A incumple con la normatividad o la información que proporciona es opaca o difusa, B tiene la facultad de imponer una sanción de tipo disciplinaria, fiscal, penal e incluso de corte político. Sin embargo, ¿Quién revisa que el proceso de fiscalización que B lleva a cabo sobre A es el correcto? La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación describe que todo servidor público, persona física o moral, pública o privada, que reciban o ejerzan recursos públicos tienen la responsabilidad de proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación y, ante la omisión de cumplir con esta responsabilidad, los sujetos obligados, serán sancionados de acuerdo a la Ley General de Responsabilidades Administrativas o en términos de la legislación penal aplicable. En este sentido, solo instituciones fuertes y con plena autonomía serán capaces de llevar a cabo procesos de fiscalización bajo los criterios de imparcialidad y objetividad.

La fortaleza institucional se extiende también en los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) en los cuales debe prevalecer el equilibrio del poder. “Para un ejercicio efectivo de rendición de cuentas horizontal es necesario compartir el poder de modo que ningún actor sea tan poderoso como para decidir por sí mismo el proceso político” (Ugalde, 2002, pág. 28). El poder tampoco debe centralizarse en los organismos fiscalizadores, quienes deben alejar de sus decisiones la discrecionalidad y apearse a las disposiciones legales vigentes.

Por otro lado, la rendición de cuentas vertical, siguiendo el ejemplo del esquema, supone que B, además de rendir cuentas a los organismos fiscalizadores, también debe informar a la ciudadanía de sus acciones y el destino del recurso público ejercido durante su administración, la consecuencia de la omisión del sujeto obligado de cumplir con esta responsabilidad es de índole política, en este caso, las sanciones se ven reflejadas en las elecciones con el temible voto de castigo, incluso, las consecuencias pueden ser de carácter ético o moral, donde se pone en riesgo el prestigio del político. Esta acción del ciudadano es lo que Guillermo O’Donnell llama rendición de cuentas de tipo electoral o social vertical (O’Donnell, 2001) refiriéndose al momento en que la población utiliza el voto como mecanismo para *premiar* o al político que haya cumplido o incumplido sus promesas de campaña, pero, además, la calidad de servicios que ofreció, donde la burocracia también es determinante para evaluar un tipo de administración.

Por último, la relación entre las instituciones fiscalizadoras (B) y la ciudadanía (C) es muy limitada. Por un lado, el ente fiscalizador sanciona y castiga al funcionario o servidor público que haya incumplido con sus responsabilidades, pero estas recomendaciones o sanciones son emitidas después de que el órgano fiscalizador realiza los procesos de auditorías, no obstante, el ciudadano que conoce o ha sido víctima de algún acto de corrupción no lo comunica al órgano fiscalizador porque entre B y C no existen canales de comunicación instituidos, fundamentalmente en los espacios locales. Por el contrario, las instancias federales están más expuestas al escrutinio público, en algunos casos por la injerencia de los medios de comunicación cuando se trata de temas controvertidos en la opinión pública.

Los mecanismos jurídicos e institucionales deben ser ágiles y dinámicos para promover el interés de la ciudadanía en los asuntos públicos, es decir, se requiere una mayor vinculación entre ciudadanía e instancias fiscalizadoras. En suma, la participación ciudadana será mayor cuando exista certeza de la actuación de las instituciones, pero no es posible intervenir en los asuntos públicos sin información pública abierta. La participación ciudadana puede significar el contrapeso que el poder político requiere para que se ejerza de manera idónea.

## **Democratizando con transparencia**

Los altos índices de corrupción, desigualdad social y desconfianza en las instituciones, atribuibles a los gobiernos predecesores, marcan esquemas complejos para configurar gobiernos democráticos en corto plazo y generar consensos académicos sobre el significado contemporáneo de la democracia, por lo que se recrean nuevos modelos de democracia que, de acuerdo a Held (2015), la relación estado-sociedad está indisolublemente ligada por la política, comportamiento generalmente asociado con sentimientos egoístas, entonces, pareciera que el mal de la democracia es la política, razón por la que muchas personas intentan desaparecerla, sin embargo, la propuesta de Held (2015, 366) es transformarla, de tal forma que permita modelar y organizar eficazmente la vida humana y, con ello, reducir el escepticismo de la vida pública y superar la desconfianza en la política.

La política, comprendida como las acciones de personas que ejercen el poder, debe abonar a la democracia para controlar las decisiones públicas y no para ocultarlas, restar poder a quienes lo ejercen para evitar el autoritarismo, de tal suerte que la democracia es la oportunidad no solo de legitimar las acciones, sino también es indispensable para conte-

ner los poderes del Estado mediante mecanismos eficaces de rendición de cuentas. La legitimidad democrática que, de acuerdo a Rosanvallon, inicia desde 1848 cuando fue proclamado el sufragio universal, momento en que el ciudadano ejerce su soberanía, sin embargo, la estimación popular hacia sus dirigentes se extingue con el ejercicio del poder, por lo que la democracia entró en una severa crisis en la década de 1920, para recuperar la legitimidad democrática se exploran otras vías a partir del siglo XIX, el poder administrativo de las instituciones (Rosanvallon, 2010, págs. 59-60).

Durante el siglo XX, el poder de la Administración se había concebido como la prolongación de la legitimidad electoral, principalmente en países como Estados Unidos y Francia, donde el sufragio universal estaba fuertemente afianzado (Rosanvallon, 2010, pág. 61) por lo que el candidato electo, al adquirir el estatus de funcionario, en esta nueva concepción del servidor público, es definido propiamente como el empleado de la colectividad cuyo fin es garantizar el bien común.

Por otra parte, en América Latina, el parteaguas que favoreció la incorporación progresiva de un esquema de gobernanza, que da cabida a la participación ciudadana, fue posible gracias al desmantelamiento de los gobiernos autoritarios, cuya influencia política se extendió durante el siglo XX. La democratización política vino de la mano de las promesas de los partidos políticos quienes se convirtieron en la esperanza de la ciudadanía para brindar estabilidad política, desarrollo económico, mayor participación en los asuntos públicos y extinción de la corrupción y el burocratismo.

El escenario político contemporáneo marca una disyuntiva para las democracias latinoamericanas y México no es la excepción, por un lado, grupos de oposición recreando nuevas formas de expresión y participación ciudadana, sobre todo quienes se localizan en espacios urbanos, mientras que, por otro lado, altos índices de corrupción, desigualdad social y desconfianza en las instituciones, atribuibles a los gobiernos predecesores, marcan esquemas complejos para configurar gobiernos democráticos en corto plazo.

Las expectativas ciudadanas han sido un gran peso sobre los ideales de los partidos políticos, sustancialmente en los países donde el control político recaía en partidos hegemónicos, como fue el caso de México, cuyo predominio se extendió por casi siete décadas, periodo en que la represión a manos de las fuerzas armadas se agudizó en gran parte del territorio mexicano, principalmente hacia grupos guerrilleros, organizaciones políticas, sindicales y campesinas (González, 2006), quienes fueron

víctimas de desapariciones forzadas, encarcelamiento, tortura y todo tipo de represión en el periodo denominado como la Guerra Sucia, durante los años setentas (Martínez, 2014). Ante la falta de garantías de libertades civiles y políticas, las luchas armadas fueron el mecanismo ciudadano preferido para derrocar los resabios del autoritarismo y dominación de los gobiernos, no obstante, las luchas que se gestaron desde los grupos sociales, principalmente de izquierda, fueron brutalmente atacadas desde las entrañas del poder.

La crisis política y económica de 1982, causada por la excesiva deuda externa y el gasto público desmedido (Bitar, 2016, pág. 246) desencadenó la implementación de acuerdos regulatorios sólidos, estableciendo, de manera gradual, un esquema de gobernanza que incorpora instancias fiscalizadoras y mecanismos de rendición de cuentas, aún inacabados pero que se han instaurado como una opción de la ciudadanía para ser partícipes en la construcción de un sistema democrático efectivo.

Durante la mayor parte del siglo XX, México tuvo cierta continuidad y estabilidad política, en gran medida, esto se logró por el fortalecimiento de las instituciones y las disposiciones legales definidas desde la Constitución Política de 1917 donde se plasmó la forma de gobierno bajo un régimen presidencial y con una inminente separación de poderes para garantizar la autonomía e imparcialidad, no obstante, hasta nuestros días, podemos encontrar una relativa subordinación con el poder ejecutivo. A pesar de los alcances legislativos, un fenómeno de erosión democrática (Dalton, 2007), trastoca de nueva cuenta las capacidades limitadas de la sociedad y marca un significativo alejamiento de las personas hacia lo público, provocando nuevos desafíos tanto para las autoridades como para la sociedad.

Mientras que, los vaivenes de la democracia han sido configurados dependiendo de los contextos políticos, económicos y sociales de cada nación, lo cierto es que los procesos de democratización requieren de instituciones autónomas, imparciales de cualquier poder del Estado y ciudadanos libres para elegir a los gobernantes que se conduzcan con ética y responsabilidad durante el ejercicio del poder y cuando esto no ocurra, sean capaces de organizarse para hacer valer el derecho de acceso a la información.

En todo modelo democrático el compromiso de la sociedad para participar y expresarse en los procesos políticos es de suma importancia porque se trata de ciudadanos en pleno ejercicio de su ciudadanía. Si bien las democracias electorales pueden subsistir en países con significativas violaciones de los derechos humanos, corrupción generalizada y con un

débil Estado de Derecho. (Diamond, ¿Puede el mundo entero ser democrático? Democracia, desarrollo y factores internacionales, 2003), estas fallas del sistema deben ser contenidas para garantizar que, al menos en las elecciones, predomine la voluntad del votante y, en caso de actos de corrupción, se pueda actuar de manera organizada como sociedad civil. En este contexto, la información pública en poder de los ciudadanos es crucial porque abre la posibilidad que la participación política realmente abone a la democracia y no solo legitime acuerdos derivados del abuso del poder. El acceso a la información pública es una condición irremplazable para la democracia, pero sería aventurado exigirle a la transparencia la consolidación democrática (Peschard, 2018).

Por otro lado, ¿por qué es tan importante la transparencia en la consolidación democrática? El politólogo Leonardo Morlino, presenta un análisis detallado para evaluar la calidad de un sistema democrático, partiendo de los elementos empíricos necesarios que debe garantizar todo sistema que se pronuncie democrático: sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, regulares y correctas, más de un partido político y fuentes de información diversas y alternativas (Morlino, 2005, pág. 257). Este autor, distingue también las variaciones de los modelos de *buena* democracia y de democracia sin calidad, sin dejar de mencionar los regímenes híbridos, aquellos que combinan elementos democráticos y autoritarios (Diamond, 2004).

Siguiendo a Morlino, apunta que una buena democracia, o una democracia de calidad, es aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionen correctamente garantiza la igualdad y libertad de los ciudadanos, (Morlino, 2005, pág. 260), en sistemas con estas características, los ciudadanos tienen el poder de controlar y evaluar la efectividad con la que trabaja el gobierno, por medio de cinco dimensiones: el llamado *rule of law* (respeto a la ley); *accountability* (rendición de cuentas); *responsiveness* (reciprocidad), entendida como la capacidad de respuesta que siente la sociedad civil; *libertad*, para ejercer plenamente cualquier derecho y, la última dimensión, *igualdad*, de tipo política, social o económica. (Morlino, 2005, pág. 261). Estos cinco elementos son indisociables entre sí. No se puede pensar en la libertad sin el estado de derecho, luego entonces, la calidad democrática estará en función de los grados de cumplimiento en que se presenten las dimensiones antes mencionadas, para ello, autor recrea modelos empíricos en función de estos niveles de efectividad. Del mismo modo, Morlino apunta que una democracia sin calidad podría estar eventualmente lidiando con pro-

blemas de mantenimiento o consolidación, y por lo tanto, ser desafiada por grupos y partidos políticamente activos. (Morlino, 2005, pág. 285).

La rendición de cuentas que propone Morlino (2005) debe entenderse como la obligación de los líderes políticos electos para responder, ante la sociedad, por las decisiones políticas que han realizado en el ejercicio del poder, y esta debe darse ante los ciudadanos electores y las instancias fiscalizadoras que determine la norma constitucional. El nivel y calidad de rendición de cuentas practicado por los gobernantes electos será directamente determinante de la calidad democrática del país. En algunos casos puede existir un ejercicio simulado de rendición de cuentas, avalado incluso por los entes fiscalizadores, en estos casos, estamos ante una democracia efectiva pero lejos de ser responsable, legítima, liberal, igualitaria o perfecta. De acuerdo a la representación que propone Morlino, la rendición de cuentas es un elemento necesario para evaluar a una democracia, donde la ausencia de esta afecta fuertemente el nivel democrático de un país.

Por otro lado, cuando las democracias son ineficientes (sin calidad), se caracterizan por sistemas legales poco conforme, con altos índices de corrupción que provoca la proliferación de grupos y asociaciones criminales que controlan gran parte de las decisiones de interés colectivo, donde grupos y partidos políticos no contribuyen al mantenimiento democrático. En este sentido, de acuerdo con la tipología de Diamond (2014), México es clasificado como una democracia electoral porque transitó de un autoritarismo por la hegemonía partidista a una democracia electoral a partir de la década de los noventas con la creación de instituciones electorales y de derechos humanos, sin embargo, aún no transita hacia una democracia liberal porque los elementos que propone Morlino (2005), a pesar de estar reconocidos constitucionalmente, presentan serias dificultades para garantizar su correcta aplicación.

Un gobierno democrático debe promover y garantizar que la sociedad participe en la toma de decisiones públicas, para ello, la implementación de un modelo de modernización administrativa, basado en la Nueva Gerencia Pública, debe abonar a la transparencia gubernamental y que el flujo de información generada esté disponible por cualquier medio.

### **Marco normativo de la transparencia y rendición de cuentas**

La incorporación paulatina de la transparencia y rendición de cuentas en la agenda pública tiene una base jurídica sustentada en la reforma constitucional de 1977 que posteriormente dio origen a la creación

de normas jurídicas reglamentarias. Este proceso regulatorio se ha intensificado a partir del año 2000 cuando se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que marcó la pauta para que en año 2002 se aprobara la primera Ley en materia de transparencia y rendición de cuentas del país (véase tabla 1).

**Tabla 1. Legislación mexicana en materia de transparencia y rendición de cuentas**

Legislación mexicana	Fecha de aprobación	Última reforma
Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación*	18/julio/2016	Sin reformar
Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria	30/marzo/2006	30/diciembre/2015
Ley federal de protección de datos personales en posesión de particulares	05/julio/2010	Sin reformar
Ley federal de transparencia y acceso a la información pública**	09/mayo/2016	27/enero/2017
Ley general de transparencia y acceso a la información pública	04/mayo/2015	Sin reformar
Ley general de contabilidad gubernamental	31/diciembre/2008	30/enero/2018
Ley general de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados	26/enero/2017	Sin reforma
Ley general del sistema nacional anticorrupción	18/julio/2016	Sin reformar
Ley general de responsabilidades administrativas	18/julio/2016	12/abril/2019

\*Sus antecedentes fueron la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, aprobada el 29 de diciembre del 2000 y abrogada el 29 de mayo del 2009, para dar paso a la creación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación aprobada en la misma fecha y abrogada el 18 de julio del 2016.

\*\*Sus antecedentes son la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobada el 11 de junio del 2002 y abrogada el 09 de mayo del 2016.

Fuente: Elaboración propia.

El marco normativo actual muestra un gran avance para fortalecer el derecho de acceso a la información pública, no obstante, de acuerdo con un estudio realizado en 2014 por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) explica que para completar el esquema de análisis de los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas se requiere de cinco dimensiones: normatividad, portales, usuarios simulados, órganos garantes y sujetos obligados. El estudio también aborda la existencia de asimetrías que deben revisarse como es la mala calidad de la información pública que se reporta en los portales electrónicos por lo que concluyeron que mejores leyes con más obligaciones de transparencia y plazos menores, no garantizan mejor desempeño (CIDE, 2014), por lo que es indispensable dejar de crear leyes y poner en marcha las existentes.

Las reformas de la legislación en materia de rendición de cuentas reconocen mayor autonomía a los órganos garantes, incluyendo también la obligación de contar con Unidades de Transparencia quienes serán las

responsables de garantizar el acceso a la información pública y alimentar la Plataforma Nacional de Transparencia.

Adicionalmente al marco normativo, también es importante conocer la política sexenal en materia de combate a la corrupción. Por ejemplo, el gobierno panista que encabezó Vicente Fox (2000-2006) implementó un programa de modernización administrativa a través del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) que formaba parte del Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), con la finalidad de prevenir y sancionar la corrupción, mejorar la calidad del servicio, hacer obligatoria la transparencia y rendición de cuentas y propiciar la participación ciudadana. No obstante, el esquema propuesto de renovación de la administración pública dio un giro hacia la innovación gubernamental, con la propuesta de la llamada Agenda de Buen Gobierno (Sánchez González, 2009).

Por su parte, el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) anunció el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, el cual tuvo como propósito definir las estrategias de su gobierno en el combate a la corrupción a través de la incorporación del gobierno abierto, con lo que pretendía fortalecer la cultura de la legalidad, aunque los infortunios del gobierno de Calderón por las condiciones políticas que permearon antes y durante su arribo al poder, obstaculizaron la puesta en marcha de cualquier programa encaminado a combatir la corrupción (Pardo, 2015).

Mientras que el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) destacó por la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) cuyo propósito era combatir la corrupción de la que tanto se inconformaba la ciudadanía. Sin embargo, fue durante su sexenio cuando escándalos como el de la Casa Blanca y la desaparición de 43 normalistas de Ayotzinapa colocaron a su gobierno con el 24% de aprobación ciudadana (Mitofsky, 2018) uno de los porcentajes más bajos de su administración. En suma, el marco normativo debe ir acompañado de un fortalecimiento real de la cultura de la legalidad.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada por el Congreso de la Unión en 2002, entró en vigor ese mismo año y en 2016 fue abrogada por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Actualmente, es el máximo ordenamiento jurídico regulatorio en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública en México, de tal forma que todas las entidades federativas cuentan con las leyes locales armonizadas con la normativa federal. Esta ley representó un parteaguas

en la modernización de la administración pública y un aditamento en la democracia mexicana porque garantiza los mecanismos institucionales de acceso a la información pública, poder que la ciudadanía no tenía reconocido constitucionalmente y ahora es posible tener acceso a la información pública. No obstante, el camino por recorrer aun es estrecho y con muchos obstáculos.

## **Instituciones encargadas del combate a la corrupción**

Por otro lado, derivado de los programas sexenales, se han creado diversos organismos públicos encargados de establecer las políticas de combate a la corrupción. Desde 1982 destaca la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ahora Secretaría de la Función Pública (SFP), orientada a mejorar el control interno en el Poder Ejecutivo, En 1990 se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) creada para proteger los derechos de la ciudadanía ante las acciones u omisiones de las autoridades gubernamentales. El mismo año, también se creó el Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral) con la finalidad de dar certeza y legalidad a las elecciones. En 1999 se crea la Auditoría Superior de la Federación que vino a suceder a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, cuya función es auditar y fiscalizar el ejercicio del recurso público (Dussauge, 2012, p. 141).

En el 2002 se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Federal (IFAI) con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Después de la reforma de 1977 cuando se reconoció el derecho a la información de los ciudadanos mexicanos tuvieron que pasar 25 años para que ese derecho fuera garantizado por el Estado a través de la creación del IFAI. Como resultado de las reformas estructurales del 2014, en 2015 el IFAI cambió de denominación por Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

En 2015, con la aprobación de las reformas constitucionales en materia Anticorrupción se reformó el artículo 113 constitucional que incorpora la figura del Sistema Nacional Anticorrupción reconocida como “La instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (Congreso de la Unión, 2019). La creación de este sistema de manera legal fue en 2016 con la aprobación de las leyes secundarias y significó una gran oportunidad para que la ciudadanía pueda adentrarse a la información gubernamental porque dentro

de la estructura de este sistema, cuenta con un Comité de Participación Ciudadana que tendrá a su cargo la vinculación con las organizaciones sociales y academias que tengan relación con los fines que persigue el Sistema Nacional Anticorrupción.

De igual forma, con base en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se crea el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, con la finalidad es coordinar y evaluar las políticas públicas en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. Este sistema se integra por: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, los Organismos Garantes de las Entidades Federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2015).

En el mes de agosto del 2019, en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), fue abierto el portal “Ciudadanos Alertadores” impulsado por la Secretaría de la Función Pública, con la finalidad de que cualquier persona pueda alertar sobre actos graves de corrupción, violaciones a derechos humanos, hostigamiento y acoso sexual en los que estén involucrados servidores públicos federales.

Adicionalmente a la creación de instituciones encargadas de frenar los actos de corrupción, la implementación de plataformas digitales ha contribuido para que la ciudadanía tenga las herramientas para acceder a la información pública o denunciar actos de corrupción. Al respecto, destaca la Plataforma Nacional de Transparencia cuya función es consultar información de carácter público, así como enviar solicitudes de información a cualquier funcionario o servidor público. Este portal es alimentado por unidades de transparencia de los sujetos obligados y se ha convertido en un referente de consulta de oficial.

## **Sistemas Locales Anticorrupción**

La sociedad civil ha sido pieza clave en el proceso de modernización de la administración pública porque es capaz de señalar las deficiencias de la función pública, exigir mayor transparencia en el ejercicio de los recursos públicos e involucrarse en el diseño de políticas públicas, sobre todo aquellas de tipo local. Las reformas constitucionales han sido influenciadas por la actuación organizada de la ciudadanía, que ha logrado el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública como parte de la implementación de un nuevo modelo de administración pública.

En este sentido, ha sido determinante el involucramiento ciudadano para crear espacios donde se participen en la toma de decisiones, por lo que se han creado instancias federales encargadas del combate a la corrupción, a la par que las entidades federativas deben definir las autoridades que asumirán la misma tarea en los espacios locales a través de los Sistemas Locales Anticorrupción, para ello, las legislaturas estatales deberán realizar las reformas a los siguientes ordenamientos jurídicos:

1. Ley del Sistema Local Anticorrupción
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal
3. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Estatal
4. Ley Orgánica de la Fiscalía General Estatal
5. Ley Orgánica del Tribunal Contencioso
6. Código Penal Estatal
7. Ley de Responsabilidades Administrativas

De acuerdo con el Sistema Nacional Anticorrupción, hasta agosto de 2019, 27 entidades federativas han concluido con las reformas estatales y estas fueron publicadas en los diarios oficiales. Mientras que solo cinco Estados no han concluido con este proceso, (véase tabla 2).

**Tabla 2. Entidades federativas que no han concluido con las reformas estatales**

No	Entidad federativa	Legislación pendiente
1	Baja California	Ley Orgánica de la Fiscalía General
2	Campeche	Ley de responsabilidades administrativas
3	Chihuahua	Ley de fiscalización y rendición de cuentas
4	Nuevo León	Ley de fiscalización y rendición de cuentas
5	Yucatán	Ley de extinción de dominio

Fuente: elaboración propia con datos de (Sistema Nacional Anticorrupción, 2019).

El escaso interés de los gobiernos locales por estar a la vanguardia en temas de transparencia y rendición de cuentas es influenciado por los antecedentes del presidencialismo en México, donde, a pesar de la realización de elecciones, estas eran controladas desde el centro del poder que ejercía el partido político dominante. Los tomadores de decisiones no necesitaban del aval de la sociedad ni del Congreso de representantes populares para definir candidatos, integrar un gabinete o diseñar una política pública, en ese sentido, la división de poderes era inexistente,

sin embargo, el poder ejecutivo predominaba por encima de otros dos poderes (Olmedo, 2007).

La idea del presidencialismo, instaurado después de la Revolución Mexicana, donde el gobernante no estaba obligado a establecer consensos con los grupos sociales ni tomar en cuenta las opiniones de la sociedad civil, sino concentrar el poder en manos del presidente, no obstante, con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado por Plutarco Elías Calles, el sistema de partidos en México que apuntaba a una modernización política fungiendo como un gran pacificador de las masas (Olmedo, 2007, pág. 10) al mismo tiempo el partido político se convertiría en el principal aliado del Presidente, logró la estabilidad anhelada y la aglutinación de las elites políticas poniendo fin a los conflictos armados posrevolucionarios.

La estabilidad política y económica del país, en gran medida era atribuida a la existencia de un sistema de partido hegemónico, sin embargo, la estabilidad del sistema fue alimentada con la concentración del poder político en manos del presidente y del partido político que lo postulaba, donde los temas de transparencia y rendición de cuentas estaban ausentes de los planes sexenales de gobierno porque la formación política del partido dominante no fue creado con la idea de abrir espacios de participación en la ciudadanía, de esta manera, actualmente, sigue prevaleciendo una resistencia política de instaurar una verdadera cultura de la legalidad, no fue sino hasta el año 2000, con la alternancia partidista, cuando se vislumbra una esperanza por descentralizar la información pública gubernamental.

En este sentido, lo que se puede observar en la tabla no. 2 no solo es el nombre de las entidades federativas que no han concluido con la reforma del marco legislativo que se necesita para instaurar el Sistema Anticorrupción local, sino, la resistencia política a adoptar un modelo de administración pública eficaz y eficiente, que garantice gobiernos abiertos al escrutinio público (Peschard, 2018).

La falta de estandarización en las normas jurídicas estatales, donde algunas establecían estándares rigurosos, mientras que otras no garantizaban el derecho de acceso a la información, provocó que en 2014 el Instituto Nacional de Transparencia, impulsara una reforma constitucional que obligara a estandarizar las leyes estatales y definir los organismos que conformarían los sistemas locales anticorrupción con el fin de asegurar la transparencia de la información gubernamental, así como garantizar la disponibilidad por cualquier medio.

En este contexto, las instancias señaladas en la reforma del 2014 para conformar el Sistema Local Anticorrupción, y que fueron plasmadas en la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción (2016) son: 1. Comisión de Selección, 2. Comité de Participación Ciudadana, 3. Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, 4. Magistrados de Tribunal Contencioso, 5. Comité coordinador y 6. Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva. De los cuales, las entidades federativas han avanzado en la designación de las personas que estarán al frente de estos sistemas locales. Sin embargo, aún faltan siete entidades federativas que concluyan con la designación de estos órganos garantes del combate a la corrupción, (véase tabla 3).

**Tabla 3. Entidades federativas que no han concluido con la designación de los Sistemas Locales Anticorrupción**

No	Entidad federativa	Sistemas Locales Anticorrupción pendientes
1	Baja California	Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción
2	Baja California Sur	Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción
3	Campeche	Comité coordinador
		Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva
4	Chiapas	Comisión de Selección
		Comité de Participación Ciudadana
		Comité coordinador
		Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva.
5	Ciudad de México	Comité de Participación Ciudadana
		Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción
		Comité coordinador
		Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva.
6	Morelos	Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva.
7	San Luis Potosí	Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva.

Fuente: elaboración propia con datos del (Sistema Nacional Anticorrupción, 2019).

Mientras el país avanza estableciendo principios comunes para reducir el margen de discrecionalidad de los sujetos obligados, aun es posible encontrar resistencias ¿en que medida influye la ideología política en las entidades federativas para garantizar el acceso a la información pública? Curiosamente entre las últimas siete entidades federativas que no han designado a los integrantes del sistema estatal anticorrupción los partidos políticos que gobiernan son: el PRI en San Luis Potosí y Campeche; el PAN en Baja California Sur; Morena en Baja California, Chiapas y Ciudad de México y el PES en Morelos, por lo que hay partidos de centro, derecha e izquierda que han postergado trabajar en la designación de los organismos institucionales, con participación ciudadana, encargados de garantizar el derecho de acceso a la información pública y promover la

cultura de la transparencia y rendición de cuentas, así como la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

## Consideraciones finales

Una estrategia para fortalecer las democracias modernas es promover gobiernos transparentes, donde la ciudadanía legitime las acciones de gobierno para evitar desvíos o mal uso de recursos públicos. Para ello, se requiere de un marco normativo sólido en materia de transparencia y rendición de cuentas. México cuenta con un sistema normativo completo, casi homogenizado en todas las entidades federativas, pero es significativo resaltar que el 31% de las entidades federativas aún no han concluido con este proceso de estandarización jurídico y designación de órganos encargados de salvaguardar el derecho constitucional de estar informado de los temas que concierne a las acciones de gobierno que se generan en los espacios de toma de decisiones.

¿Qué situaciones han demorado a las entidades federativas cumplir con la Ley de Transparencia? Las causas pueden ser variadas dependiendo del contexto político en cada entidad, sin embargo, influyen contrapesos políticos que se gestan en las legislaturas de los estados y que se relacionan con la escasa voluntad política de los gobernantes y representantes populares por adoptar un modelo de administración pública basado en la Nueva Gerencia Pública, donde la ciudadanía sea vista, atendida y colocada en el centro de las decisiones políticas y económicas del país, desde la planificación e implementación de políticas públicas, hasta la evaluación de las mismas, con el fin de evitar casos escandalosos de corrupción como los que fueron documentados en el sexenio del 2012-2018.

Por otro lado, la modernización administrativa también se fortalece con instituciones firmes en el combate a la corrupción, capaces de aplicar la ley de forma imparcial y objetiva, además, generar confianza a través de los mecanismos institucionales, como son los comités de participación ciudadana, juntas vecinales, audiencias públicas, entre otros. Por medio de estos espacios se debe promover una vinculación entre los entes fiscalizadores y la ciudadanía, a fin de garantizar que el sujeto obligado realmente utilice estos mecanismos de participación ciudadana y coadyuven a fortalecer la gobernabilidad (Ziccardi, 2004). A través de la participación, la ciudadanía interviene en las actividades del orden público y puede hacer sinergia para que imperen los intereses colectivos sobre los particulares.

Por último, para materializar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, también es urgente implantar una verdadera cultura de la legalidad entre sujetos obligados, entes fiscalizadores y sociedad

civil, de esta forma, la responsabilidad de rendir cuentas debe ser tomada en cuenta como parte de las funciones de todo servidor público.

## **Referencias bibliográficas**

- Aguilar, V. L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ares, G. M. (2013). La transparencia en la Unión Europea. Una visión comparada. *Participación Educativa (Revista del Consejo Escolar del Estado)*, Segunda época, Vol. 2. No. 3.
- Bitar, S. &. (2016). *Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Bobbio, N. (1986). *El Futuro de la Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourgon, J. (2009). Objetivos públicos, autoridad gubernamental y poder colectivo. (A. C. Instituto Nacional de Administración Pública, Ed.) *Revista de Administración Pública*, Volumen, XLIV, (Nº 3), 35-74.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. México: Congreso de la Unión.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. México: Congreso de la Unión.
- CIDE. (2014). *Métrica de la transparencia 2014*. México: CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica).
- Congreso de la Unión. (2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Congreso de la Unión.
- Dalton, R. J. (2007). *Democratic Challenges, Democratic Choices*. Oxford: Oxford University Press.
- Diamond, L. (2003). ¿Puede el mundo entero ser democrático? Democracia, desarrollo y factores internacionales. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 9., 9-38.
- Diamond, L. (2004). Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos. *Estudios Políticos*. no. 24, 117-134.
- Dussauge, M. I. (2012). Combate a la corrupción y rendición de cuentas, 1982-2010. En M. O. F. Prud'homme, *Los grandes problemas de México (IV Política)* (págs. 139-146). México: COLMEX.
- González, C. P. (2006). *El estado y los partidos políticos en México*. México: Ediciones Era.
- Guerrero, G. E. (2008). *Para entender la transparencia*. México: Nostra.
- Held, D. (2015). *Modelos de democracia*. España: Alianza Editorial.

- López, A. S. (2000). El derecho a la información como derecho fundamental. En J. C. Carbonell, Derecho a la información y derechos humanos (págs. 157-181). México: UNAM.
- López, A. S. (2017). La transparencia gubernamental. En F. I. Gerardo Esquivel, Cien ensayos para el centenario. Estudios jurídicos (págs. 277- 296). México: UNAM.
- Martínez, N. A. (2014). La izquierda mexicana del siglo XX. México: UNAM.
- Martínez, P. R. (2003). La profesionalización de la administración pública en México. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Merino, M. S. (2010). La estructura de la rendición de cuentas en México. México: UNAM, CIDE.
- Mitofsky. (2018). 24 Trimestres de Gobierno. Evaluación Final Enrique Peña Nieto. México: Mitofsky.
- Morlino, L. (2005). Democracia y Democratizaciones. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- O'Donnell, G. (2001). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliárquias. En A. Camou, Los desafíos de la gobernabilidad. México: Plaza y Valdés, UNAM.
- Olmedo, E. J. (2007). México: crisis y oportunidad. México: Tecnológico de Monterrey.
- Ordorica, M. J.-F. (2012). Los grandes problemas de México, Tomo V, La Política. México: COLMEX.
- Pardo, M. D. (2015). La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón, entre la austeridad y la reforma. Foro Internacional, vol. LV, núm. 1, enero-marzo., 83-115.
- Peschard, J. (2018). Grandes problemas: transparencia, promesas y desafíos. México: UNAM, COLMEX.
- Poder Ejecutivo . (1976). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México: Poder Ejecutivo.
- Rosanvallon, P.(2010). La legitimidad democrática. Madrid: Paidós.
- Sánchez González, J.J.(2009).La administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno. Espacios Públicos, En línea. Recuperado el 23 de Julio de 2019, de <http://www.redalyc.org/comocitar.oi?id=67611167002>
- Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? México: IFAI. Sistema Nacional Anticorrupción. (2019). Seguimiento Sistemas Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas. México: SNA. Recuperado el 12 de 08 de 2019, de <http://sna.org.mx/sistemaslocales/>

- Ugalde, L. C. (2002). Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. México: IFE.
- Ziccardi, A. (2004). Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, INDESOL y COMECOSO.