

# Participación Ciudadana Colaborativa, Rendición de Cuentas y Fiscalización. El caso de México<sup>1</sup>

*Participação cidadã colaborativa, accountability e fiscalização. O caso do México*  
*Public participation, accountability and oversight, The case of Mexico*

**Freddy Mariñez Navarro<sup>2</sup>**

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i23.384>

**Resumen:** Partimos del concepto de rendición de cuentas como un proceso en el que los actores gubernamentales se encargan de presentar sus acciones ante los ciudadanos y estos con su compromiso cívico se encargan de revisarlas con el objeto de construir un espacio de diálogo para determinar hasta qué medida estas acciones fueron llevadas a cabo en el marco de sus atribuciones. En consecuencia, el artículo desarrolla tres líneas que da como resultado la explicación de la participación ciudadana participativa, la rendición de cuentas y la fiscalización en México. La primera línea se orienta a explicar la participación ciudadana en el marco de la colaboración, dejando claro que han venido dándose cambios en las características de las organizaciones ciudadanas. En la segunda línea analizamos en términos generales la rendición de cuentas tanto horizontal como vertical. Y por último, analizamos la participación colaborativa ciudadana en la rendición de cuentas y fiscalización en México mediante una descripción legal-institucional.

**Palabras clave:** Rendición de cuentas, participación colaborativa, fiscalización, compromiso cívico

**Resumo:** Partimos do conceito de *accountability* como um processo em que os atores governamentais se encarregam de apresentar suas ações aos cidadãos e estes, com seu compromisso cívico, se encarregam de revisá-las a fim de construir um espaço de diálogo para determinar em que medida as ações foram realizadas no âmbito de suas atribuições. Conseqüentemente, o artigo desenvolve três linhas que resultam na explicação da participação cidadã, *accountability* e fiscalização no México. A primeira linha visa explicar a participação do cidadão no âmbito da colaboração, deixando claro que estão ocorrendo mudanças nas características das organizações de cidadãos. Na segunda linha, analisamos em termos gerais a *accountability* horizontal e vertical. E, finalmente, analisamos a participação cidadã colaborativa na prestação de contas e supervisão no México por meio de uma descrição jurídico-institucional.

**Palavras-chave:** *Accountability*, participação colaborativa, fiscalização, engajamento cívico

**Abstract:** We start from the concept of *accountability* as a process in which government actors are in charge of presenting their actions to citizens and these, with their civic commitment, are in charge of reviewing them in order to build a space for dialogue to determine to what extent they are actions were carried out within the framework of its powers. Consequently, the article develops three lines that result in the explanation of participatory citizen participation, *accountability* and oversight in Mexico. The first line is aimed at explaining citizen participation in the framework of collaboration, making it clear that changes have been taking place in the characteristics of citizen organizations. In the second line, we analyze in general terms both horizontal and vertical *accountability*. And finally, we analyze collaborative citizen participation in *accountability* and oversight in Mexico through a legal-institutional description.

**Keywords:** *Accountability*, collaborative participation, audit, civic engagement

1 Artigo recebido em 06/10/2020 e aprovado em 01/04/2021.

2 Colegio de Jalisco, Coljal.

## INTRODUCCIÓN

El concepto de rendición de cuentas se ha convertido en un recurso retórico que sirve como sinónimo para muchos de los comportamientos políticos deseados como la transparencia, la equidad, la democracia, el Estado de Derecho, la eficiencia y la integridad de transmitir una imagen de buen gobierno. Por ello consideramos que el compromiso cívico se convierte en un aspecto vital para la definición de la rendición de cuentas, ya que le da soporte efectivo al funcionamiento de la democracia, del gobierno y de la administración pública, generando contextos para la legitimidad gubernamental, el éxito de la implementación de la política pública, y el logro de resultados administrativos y sociales: valor social y valor público (Smyth, 2007; Mariñez Navarro, 2015).

Se ha venido evidenciando que hay una perspectiva que viene desde afuera sobre el futuro del sector público y sus responsabilizaciones. Los efectos de la economía mundial iniciada en los años 70s y los amplios cambios en la organización de las agencias públicas, producido por la progresiva digitalización, han generado acontecimientos políticos, tecnológicos y culturales, que obligan a funcionarios públicos a cambiar sus habilidades, sus aptitudes, sus prácticas y su organización. Si a esto le adicionamos el acelerado proceso de la digitalización producto de la crisis de la pandemia del Covid-19, los gobiernos necesitarían considerar las herramientas digitales como un camino para llegar a ser relevante en la información (cuentas) que deben rendir. Es una oportunidad, afirmamos, para que los gobiernos se provean de estas nuevas herramientas para informar, justificar, argumentar.

Metodológicamente este artículo se desarrolla en la perspectiva teórica conectando con la descripción legal-institucional como referencia para explicar el marco normativo en México en materia de rendición de cuentas y participación colaborativa ciudadana. En tres puntos el artículo da como resultado esta explicación teórica, tomando como eje transversal el compromiso cívico, entendido éste como una forma en que los ciudadanos, a partir de una obligación o promesa, logran impulsar el asociacionismo con la idea central de llevar a cabo el debate, la deliberación y la solución de problemas públicos. El primer punto se orienta a explicar la participación ciudadana en el marco de la colaboración, dejando claro que han venido dándose cambios en las características de las organizaciones ciudadanas. En el segundo punto analizamos en términos generales la rendición de cuentas tanto horizontal como vertical. Y por último,

analizamos la participación colaborativa ciudadana en la rendición de cuentas y fiscalización en México mediante la descripción legal-institucional.

## 1. LA PARTICIPACIÓN COLABORATIVA EN JUEGO

Partimos que la política democrática es parte del poder de los ciudadanos en su relación con el Poder Delegado del Estado. Por esta razón, concebimos primeramente esta política a partir del reconocimiento de la creatividad y el resultado que imprimen los ciudadanos y actores no gubernamentales en su relación con los funcionarios públicos electos y no electos. Es decir, la participación de los ciudadanos es fundamental ya que tiene como base a las instituciones participativas creadas en el proceso de democratización. En esta dirección, presentamos también a la innovación pública como un proceso institucional democrático, atendiendo a una premisa y a dos direcciones. La premisa es que no puede haber innovación institucional democrática sin un sector público, unas instituciones políticas y una ciudadanía innovadores. En cuanto a las dos direcciones, la primera de ellas no es más que los arreglos de los ciudadanos, actores gubernamentales y no gubernamentales que permiten identificar problemáticas públicas, así como herramientas y dispositivos novedosos para el logro de respuestas y soluciones nuevas en el espacio de lo público presencial y digital. Y la segunda dirección, consecuencia de la anterior, se refiere a las modalidades democráticas de articulación de estos actores en la organización pública, produciendo esto una nueva configuración entre el Estado y la sociedad que asegura el aprendizaje colectivo necesario para la defensa de lo público.

Cuando hablamos de participación colaborativa, tenemos que diferenciar los efectos tanto en los ciudadanos individuales, expresados en las funciones educativas como el crecimiento de sus habilidades cívicas; como en la política y la toma de decisiones que se refiere a la calidad y legitimidad de las mismas y por supuesto, a los diferentes intereses y voces; así como el efecto en el fortalecimiento democrático de las instituciones públicas. La participación colaborativa, por lo tanto, primeramente puede hacer que los ciudadanos se sientan más eficientes y más seguros de su capacidad para incidir en la formulación de políticas, así como en el control de lo público. En segundo lugar, tal como lo refiere Michels (2019), tiene una función integradora ya que contribuye al desarrollo de las virtudes cívicas, así como al sentimiento de ser ciudadanos con vida pública, sintiéndose con más responsabilidad personal en su vinculación con

las decisiones públicas. Para llevar a cabo este potencial de la participación colaborativa, es importante comprender las motivaciones de los ciudadanos para participar en las diferentes variantes del compromiso colaborativo y que estos difieren dependiendo del objetivo de los próximos proyectos gubernamentales y su tarea respectiva<sup>3</sup>.

De esta manera, el mismo Michels (2011) distingue cuatro tipos de *innovaciones* democráticas que pueden mejorar la participación colaborativa: a) el *referéndum*, que da a los ciudadanos un voto directo en las decisiones políticas; b) la *hechura de la política pública participativa*, que se caracteriza porque hay una clara relación con la toma de decisiones en el sentido de que se les pide a los ciudadanos y a las partes interesadas a asesorar el gobierno; c) las *encuestas deliberativas*, que son las opiniones individuales en el que se le pregunta al ciudadano acerca de un tema en particular, y d) los *foros deliberativos*, entendidos como foros dialógicos diseñados con el objetivo de ser deliberativo, lo que significa que la atención se centra en el seguimiento de los procedimientos deliberativos ideales, la formación de la opinión y el intercambio de argumentos tan importantes en la toma de decisiones.

Este tipo de participación también activa a las instituciones de rendición de cuentas horizontal en el momento en que abre una posibilidad de diálogo, comunicación, legitimidad y confianza, convocando a los diferentes actores de la sociedad a trabajar juntos, reconociendo que los ciudadanos poseen información propuesta por diversos actores que puede ser usada para resolver los problemas públicos.

Podríamos hablar así de la era de la colaboración impulsada por la aparición de nuevos talentos digitales, creación de nuevas estructuras sociales que superan en complejidad de las anteriores, y por nuevos modos de creación de valor tanto público como social. El auge de las tecnologías modernas de información y comunicación (TIC) ha sentado las bases para una nueva era de democracia que es capaz de nivelar la transparencia de la acción gubernamental, la participación cívica de los ciudadanos y la colaboración entre gobiernos y ciudadanos. Esto hace que los ciudadanos requieren hoy de nuevas habilidades para participar, colaborar y comprender la calidad de la transparencia para vincularla con la rendición de cuentas. Meijer et al. (2012) explican esta vinculación cuando analizan el gobierno abierto de esta manera: “El ideal de gobierno abierto postula una relación sinérgica entre transparencia y participación

según la cual la transparencia garantiza el acceso público a la información gubernamental y la participación proporciona acceso público al gobierno mismo” (Meijer et al., 2012:14). Por ello, si utilizamos una definición centrada en la visión y la voz, es difícil separar el gobierno abierto de la democracia, ya que la “visión” y la “voz” son al mismo tiempo principios democráticos fundamentales. La democracia es, por definición, el sistema político donde la “voz” de los ciudadanos influye en la toma de decisiones a través de canales organizados de representación y participación. Y la “visión” (transparencia) implica gobiernos de acuerdo con reglas fijas y publicadas sobre la base de información y procedimientos que son accesibles al público y (en algunos usos) dentro de campos de actividad claramente delimitados. Ambos elementos de apertura presuponen un conjunto de derechos que gozan los ciudadanos, como el derecho a la libre asociación, libre expresión, representación, acceso a la información y participación en la vida cívica y política, que son difíciles de conceptualizar fuera de los sistemas democráticos (Dahl, 1993; Schnell, 2020).

De esta manera entonces está demostrado que hoy al participar, los ciudadanos requieren de nuevas habilidades para alcanzar los objetivos tanto de innovación abierta (Open Innovation), como gerenciales y que el rol de los funcionarios públicos, para esta tarea, es clave. Esta afirmación nos deja claro que la colaboración es una forma de participación democrática que es igualitaria pero diferente a la concepción tradicional del término (Noveck, 2010). Esta visión de Noveck la podemos corroborar al ver hoy las siguientes características de las organizaciones ciudadanas en el marco de la digitalización de los procesos democráticos:

- a) *Organizaciones abiertas y flexibles* que permita potenciar la Inteligencia Cívica que no es más que tener información y comprenderla para compartirla a quienes necesitan respuestas. En otras palabras, implica conocer, responder y proveer, por lo que se podría entender como la capacidad de las organizaciones ciudadanas y comunitarias de adquirir y aplicar conocimientos.
- b) *El trabajo en red*. Éste es una forma distinta de hacer las cosas, que supone ir construyendo relaciones, aprendizajes, complicidades con la idea de co-crear y/o co-producir las informaciones, las ideas, las estrategias y las formas de hacer las cosas.
- c) *Liderazgo relacional*. Todos son líderes porque todos aportan información para la participa-

3 Wijnhoven et al. (2015) hace este estudio referido a las motivaciones ciudadanas en los proyectos de Gobierno Abierto.

ción colaborativa. Es un liderazgo horizontal y colaborativo.

- d) *Innovador por el uso de las TICs* y también por generar nuevos procesos y organización para un nuevo servicio público. Debemos centrarnos en la transformación de los modelos organizativos y en su forma de gestionarlos, de forma que generen nuevo valor para la sociedad. La innovación por la vía de modelos organizativos y formas de gestionarlos para un servicio generador de valor público. (Mariñez Navarro, 2021)

Los nuevos desarrollos tecnológicos que marcan la cuarta revolución tecnológica (web 4.0) en los últimos diez años como la robótica, el Internet de Las Cosas (IoT), la Inteligencia artificial (Big Data) y la Nanotecnología, se han convertido en una gran promesa de empoderamiento de los ciudadanos para que identifiquen actividades sospechosas y brinden a los actores gubernamentales las herramientas para prevenir, investigar y sancionar acciones corruptas, así como para participar en la fiscalización de los recursos y decisiones públicos.

Con la digitalización encontramos cambios en la naturaleza misma de la política, desde “protestas sociales a gran escala” hasta “twitters en línea, mensajes en las redes sociales, YouTube o Facebook”. Millones de personas ahora usan WhatsApp para los mensajes del día a día. No es de extrañar, un mensaje o comentario adverso se vuelve viral muy pronto, lo que lleva a protestas en todo el mundo. Como tal, la política se ha vuelto prominente en cualquier momento y en cualquier lugar. Además, el “discurso social de la política” se ha vuelto más abierto, difuso y descentralizado. Sorprendentemente, la tecnología digital ha ayudado a mejorar la fe del ciudadano común en la información publicada en Internet (Gupta, 2019:900).

## 2. UNA VISIÓN GENERAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas es un concepto que ha tomado cuerpo en los últimos 40 años con la discusión sobre la democracia y la corrupción. Ello ha planteado en el seno del debate la necesidad de un entorno institucional capaz de hacer valer la legalidad y las garantías ciudadanas. Como podemos ver, la rendición de cuentas es un concepto fundamental a tomar en consideración cuando asumimos la democracia, ya que nos plantea el alcance y los diversos sistemas de control del poder. Viéndolo de esta ma-

nera, la noción de rendición de cuentas, según Andreas Schedler,

“incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)” (Schedler, 2004:12).

Cabe destacar, según el mismo Schedler (2004), que la rendición de cuentas o *accountability*<sup>4</sup> del poder público puede verse desde lo legal y desde lo político. Desde lo legal, la entendemos como aquella *accountability* orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. Y desde lo político, la podemos identificar como la capacidad del electorado para hacer que las políticas públicas respondan o se adecuen a sus preferencias. Es importante destacar que estas dos visiones son las que dan explicaciones a los tres pilares de la *accountability* (información, argumentación-justificación y sanción). También en el debate sobre la rendición de cuentas y la democracia se han visualizado dos tipos de mecanismos. Por un lado, los mecanismos retrospectivos de la rendición de cuentas entre el electorado y los gobernantes, típico de las democracias representativas en las que, a través de elecciones competitivas, igualitarias, libres, decisivas e inclusivas, los ciudadanos pueden premiar o castigar el desempeño de sus representantes. El otro mecanismo es el prospectivo, en el que los gobernantes mediante sus propuestas políticas logran comprometer al electorado y estos, libres para discutir, criticar y demandar en cualquier circunstancia, no están capacitados para ordenar qué hacer al gobierno ni a obligarlo a que haga lo que ofreció.

Estos dos mecanismos nos llevan a definir lo que Guillermo O’Donnell ha denominado *accountability* horizontal y vertical (O’Donnell, 2002). Con la horizontal se refiere este autor a las relaciones de control entre agencias del Estado que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control ruti-

4 Aunque se ha venido discutiendo sobre si el concepto *accountability* y *rendición de cuentas* equivale lo mismo, hemos identificado coincidencias en autores en la definición de estos términos, visualizados como la obligación que tienen los funcionarios públicos y los políticos a abrirse a la inspección pública con argumentación y justificación de los actos informados por aquellos a las instituciones públicas y sobre todo a los ciudadanos, que es el último depositario de la soberanía en una democracia. Para los efectos de este trabajo utilizaremos indistintamente estos dos conceptos.

nario hasta sanciones legales, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden ser calificadas como ilícitas. En otras palabras, nos referimos a un sistema intraestatal de controles. “En la teoría democrática, la expresión paradigmática de una relación horizontal de este tipo es la clásica división de poderes. En teoría los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se limitan y controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos” (Schedler, 2004:15). En otro sentido, la rendición vertical de cuentas se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado lo que implica la existencia de controles externos sobre el Poder Público y que describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados. Este tipo de rendición de cuentas logra expresarse en las democracias representativas por dos vías: la rendición de cuentas electoral y la rendición de cuentas societal o *accountability* social<sup>5</sup>.

Estos dos tipos de *accountability* o rendición de cuentas vertical tienen un sentido complementario. Mientras que el instrumento fundamental de la *accountability* electoral –representación–, que son los partidos políticos, ya no cumple cabalmente la función de control en el sistema político, la rendición de cuentas social o societal incorpora la esfera pública y la sociedad civil “para completar y complementar, más que reemplazar, la *accountability* de la representación” (Arato, 2001: 65). O como lo dice Peruzzotti (2010), la presencia de movimientos ciudadanos, de diverso tipo de reclamos de transparencia -- especialmente si se encuentran bien organizados y logran establecer una presencia continua y visible en el escenario nacional-- agrega un complemento vital al sistema ya establecido de controles institucionalizados. El mismo Arato parte de que es a través de la sociedad civil y la esfera pública que la democracia recobra algo de su carácter participativo perdido. Es esta la razón por la cual sin *accountability* o rendición de cuentas, la gobernabilidad, entendida como el nervio de la democracia, sería casi imposible. López Ayllón y Merino (2009) van más allá cuando incorporan al concepto de rendición de cuentas la *subsidiaridad* y la *transitividad* para explicarla como sistema –para el caso mexicano-. La primera quiere decir que es subsidiaria la rendición de cuentas en el sentido

de que una acción o responsabilidad robustece a la otra, ya que las cuentas se rinden sobre una acción, una decisión e incluso una omisión previas, esto para ser consecuente con el contenido sustantivo de esas acciones o decisiones. Y también es una relación transitiva en cuanto que hay al menos dos sujetos que participan en el proceso de rendición de cuentas con roles distintos y que se perdería todo sentido si los que rinden cuentas no lo hacen con obligatoriedad, si sus juicios no son sometidos a debate y si no acatan los resultados de las sanciones (López, 2011; López y Merino, 2009).

Hoy en México han aparecido mecanismos de contrapeso al Poder Público que complementan las instituciones de fiscalización y rendición de cuentas. Nos referimos a los Órganos Autónomos, así como los Órganos Internos de Control tanto en la administración pública Federal, Estatal y Municipal, como en el Poder legislativo y el Poder Judicial.

### La rendición de cuentas como compromiso cívico

Si hemos partido que la rendición de cuentas implica la obligatoriedad de los actores políticos y gubernamentales de informar sobre sus decisiones públicas y de justificarlas en público, entonces podemos argumentar que aquella está sujeta no sólo por la responsabilidad legal, sino también por el compromiso cívico de ellos. Mulgan desglosa la palabra ‘*accountability*’ en dos partes: *account* que significa *dar cuenta*, y *ability* que quiere decir *capacidad, habilidad, competencias*, en este caso del funcionario público, que es el que se hace responsable de las consecuencias (Mulgan, 2000, citado por Tennaas Holmen, 2011). En este sentido, podríamos partir que la rendición de cuentas es una acción cívico-legal. Mark Bovens ofrece un concepto de *accountability* o rendición de cuentas en esta dirección, “la relación entre un actor y un foro en el que el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede plantear preguntas y emitir un juicio, y el actor podría enfrentar consecuencias” (Bovens, 2006, citado por Sorensen, 2012: 3). Así, el mismo Bovens identifica dos aspectos de lo público de la *accountability*: primeramente que la *account* (que significa dar cuenta de las responsabilidades) es dada en público –por lo que es un deseo de la transparencia-, y en segundo término que la relación de la *accountability* está situada en el seno del sector público (Bovens, 2005). De este modo, el mismo autor afirma que la característica esencial clave de la rendición de cuentas es la relación binaria, normativa y jerárquica entre Agente/Actor o entre Director/Foro. Esta relación se

5 “La *accountability* social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control”. (Peruzzotti y Smulovitz; 2002:32).

caracteriza por ser prácticas institucionalizadas con el siguiente contenido:

- Acceso del público a la entrega de las cuentas, y no secreta o información discreta.
- No convertirse en un acto de propaganda política. Debe explicarse o justificar la conducta, las decisiones y las acciones.
- La explicación debe estar dirigida a un foro específico y no a un grupo indefinido.
- El actor que rinde cuentas debe sentirse obligado a presentarse en el proceso.
- Tiene que haber una posibilidad de debate y fallo, incluyendo la imposición de sanciones formales o informales, si es el caso (Bovens, 2005).

Los foros deben ser de diferentes tipos, ya que responden a maneras diversas de relaciones de la rendición de cuentas, por lo que los actores obligados y los que exigen información son diferentes. Según Bovens hay por lo menos 5 tipos diferentes de actores y foros:

- La rendición de cuentas de la organización (Superiores de la organización pública - cuando los mandos medios o subalternos rinden cuentas a sus superiores en la organización-).
- La rendición de cuentas política (Representantes electos -cuando los administradores públicos son convocados por el Congreso o Senado-).
- Rendición de cuentas legal (Tribunales - cuando los funcionarios públicos dan cuenta de sus propios actos o en nombre de la agencia en su conjunto-).
- La rendición de cuentas administrativa (La rendición de cuentas casi legal pero sostenida por las propias instituciones del Estado - Auditores, inspectores, controladores, fiscalizadores-).
- La rendición de cuentas profesional (Es un tipo de rendición de cuentas técnico realizada por pares profesionales o expertos) (Bovens, 2005).

Vemos entonces que el concepto de rendición de cuentas se ha venido convirtiendo en un recurso retórico que sirve como sinónimo para muchos de los comportamientos políticos deseados como la transparencia, la equidad, la democracia, la eficiencia y la integridad de transmitir una imagen de buen gobierno. Por ello consideramos que el compromiso cívico se convierte en un aspecto vital para la definición de la rendición de cuentas, ya que le da so-

porte efectivo al funcionamiento de la democracia, del gobierno y de la administración pública, generando contextos para la legitimidad gubernamental, el éxito de la implementación de la política pública, la rendición de cuentas y el logro de resultados administrativos y sociales: valor social y valor público (Smyth, 2007; Mariñez Navarro, 2015).

Rendición de cuentas y compromiso cívico lo percibimos entonces como un proceso íntimamente ligado en el que lo legal, la defensa de lo cívico, el debate público y la participación juegan un papel clave en la responsabilización de los funcionarios públicos y políticos, expresándose como un proceso de comunicación directa, tanto presencial como a través de las tecnologías de la información disponibles, y mediante el cual la gente discute de manera abierta sus razones, intereses, habilidades y valores con la intención de llegar a un acuerdo para la toma de decisión (Mariñez Navarro, 2015). “Este punto de vista es compatible con nuestra idea democrática de que el gobierno es responsable ante todos sus ciudadanos, y no sólo ante aquellos que tienen por lujo el poder, el dinero y las conexiones” (Parlow, 2008: 156). De esta manera, Mulgan afirma que el núcleo de la noción de la rendición de cuentas es que enfatiza en el control democrático, y éste refiere a la capacidad del gobernado para afectar decisiones públicas, así como para sancionar decisiones y acciones hechas por los portadores de la rendición de cuentas (Mulgan, 2000, citado por Tennaas Holmen, 2011).

Podemos explicar entonces que los actores gubernamentales y políticos actúan como agentes creativos mediante la puesta al escrutinio público de la información, así como su debate y justificación con la gente, la apertura de datos y el acceso a la información gubernamental con el objetivo de facilitar oportunidades para nuevas iniciativas que impulsen ciudadanía y que crean nuevos servicios y relaciones con actores no gubernamentales.

“La participación ciudadana se ha relacionado directamente con la integridad del administrador público, así como con el desarrollo de sistemas de rendición de cuentas. A medida que se implementan las acciones políticas, los resultados en la comunidad atendida (positivos o negativos) se consideran responsabilidad directa del servidor público, lo que puede persuadir aún más sus esfuerzos proactivos de participación ciudadana” (Wang y Van Wart, 2007, citado por Henson, 2019: 330)

Pollit (2016, 2011), lo ha venido evidenciando que hay una perspectiva que viene desde afuera sobre el futuro del sector público y sus responsabilizaciones. Los efectos de la economía mundial iniciada en los años 70s y los amplios cambios en la organización de las agencias públicas, producido por la progresiva digitalización, han generado acontecimientos políticos, tecnológicos y culturales, que obligan a funcionarios públicos a cambiar sus habilidades, sus aptitudes, sus prácticas y su organización. Por esta razón, vemos entonces que hoy los gobiernos necesitan considerar las TICs digitales como un camino para llegar a ser relevante en la información (cuentas) que deben rendir. Es pertinente reconocer que las democracias liberales están viviendo un déficit democrático expresado en la crisis de representación, falta de confianza en los gobiernos acompañado de la ausencia del compromiso cívico ya que los ciudadanos no encuentran canalizar sus voces para influir en la toma de decisiones (Mariñez Navarro, 2015) Es una oportunidad para que los gobiernos se provean de nuevas herramientas para informar, justificar, argumentar y escuchar.

### **3. LA PARTICIPACIÓN COLABORATIVA CIUDADANA EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN EN MÉXICO. UNA DESCRIPCIÓN LEGAL-INSTITUCIONAL**

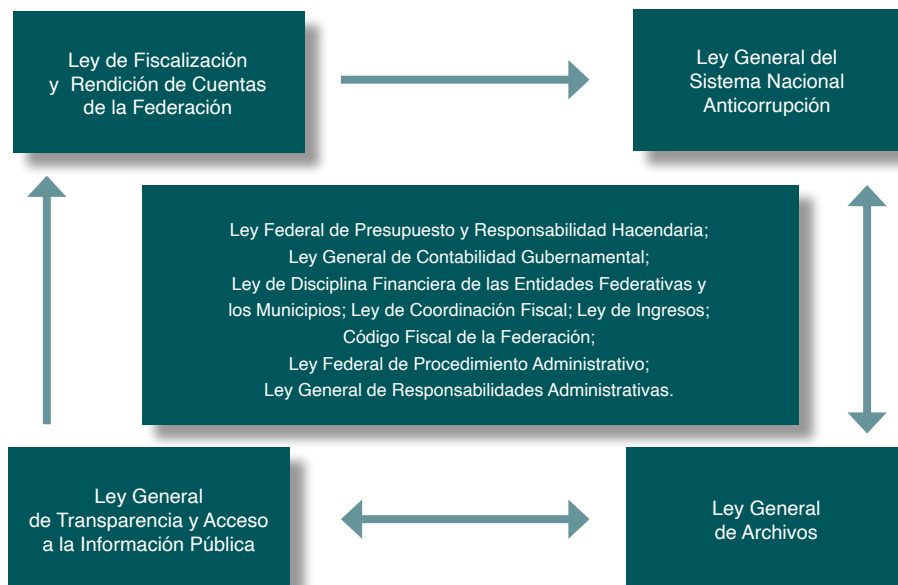
En México, el proceso y los componentes de la rendición de cuentas desde el punto de vista institucional, lo podemos describir a partir de las leyes siguientes (véase Gráfica No. 1). La diversidad y complejidad de instituciones que se articulan para que el gobierno sea el centro que justifica las actividades que componen la rendición de cuentas como la auditoría, control, fiscalización y prevención, contribuyen a la consolidación de la vida democrática del país. Como ya lo hemos explicado al inicio de este capítulo, la rendición de cuentas es la forma de ejercer un control por parte de la sociedad ya que implica el conocimiento del ejercicio del poder público, con el propósito de ejecutar tareas de monitoreo y

vigilancia. Así, todas las instituciones, organismos y entidades que hagan uso de recursos públicos, son responsable de llevar el proceso de la rendición de cuentas, presentando resultados, apegados a sus atribuciones. Consideramos que la participación ciudadana en la rendición de cuentas y fiscalización, para el caso de México, se abordaría a través de la articulación normativa de la Ley de Fiscalización y rendición de cuentas de la Federación (2016); la Ley General del Sistema Anticorrupción (2016), la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015) y, la Ley General de Archivos (2018). Cada uno de estos marcos normativos se articula con las siguientes leyes: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006); Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008); Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (2016); Ley de Coordinación Fiscal (1978); Ley de Ingresos de la Federación (varios años); Código Fiscal de la Federación (1981); Ley Federal de Procedimiento Administrativo (1994); Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016).

Tomando como referencia el alcance de la participación ciudadana en torno al ciclo de auditoría en Entidades Fiscalizadoras Superior (EFS) de América Latina, Mendiburu (2020) recurrió a la Encuesta Global de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de 2017 realizada por la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI), cuya pregunta no. 100 interroga sobre en qué fase del ciclo de auditoría la EFS promueve la participación ciudadana en la fiscalización. Dicha pregunta comprende 5 opciones posibles como respuestas:

- 1) la participación ciudadana en el plan anual de auditorías;
- 2) la participación ciudadana en la realización de las auditorías;
- 3) la participación ciudadana en la difusión de los informes de auditoría;
- 4) la participación ciudadana en el seguimiento a los hallazgos y las recomendaciones a los entes auditados; y
- 5) otros.

GRÁFICA N.º 1 - MARCO NORMATIVO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN EN MÉXICO



Fuente: Construcción propia

En cuanto a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el artículo 1 establece que es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de:

- a) La Cuenta Pública;
- b) Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;
- c) La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y
- d) El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación. Para efectos de este artículo, la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías

sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones.

Según esta Ley, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y es quien desarrolla en consecuencia las auditorías que no es más que el proceso en que de manera objetiva se obtiene y se evalúa evidencia para determinar si las acciones llevadas a cabo por los entes sujetos a revisión se realizaron de conformidad con la normatividad establecida o con base en principios que aseguren una gestión pública adecuada.

La ASF goza de Autonomía de gestión, dándole la facultad para decidir sobre su organización interna, estructura y funcionamiento, así como la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros que utilice para la ejecución de sus atribuciones, en los términos contenidos en la Constitución y esta Ley. Y a su vez goza también de Autonomía técnica que no es más que la facultad para decidir sobre la planeación, programación, ejecución, informe y seguimiento en el proceso de la fiscalización superior.

La fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la Auditoría Superior de la Federación se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal, una vez que el programa anual de auditoría esté aprobado y publicado en su página de internet;



tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen los órganos internos de control (art. 6). Esta fiscalización de la Cuenta Pública se llevará a cabo conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Esta Ley aplicará en forma supletoria, en caso que no esté expresa la disposición, las siguientes leyes:

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios;
- Ley de Coordinación Fiscal;
- Ley de Ingresos;
- Código Fiscal de la Federación;
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción,
- Presupuesto de Egresos, y las disposiciones relativas del derecho común federal, sustantivo y procesal, en ese orden.

En cuanto a la participación ciudadana, esta ley, en el Título VIII, establece la Contraloría Social, en su artículo 110 y 111:

Artículo 110.- La Comisión recibirá peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior de la Federación en el programa anual de auditorías y cuyos resultados deberán ser considerados en los informes individuales y, en su caso, en el Informe General. Dichas propuestas también podrán ser presentadas por conducto del Comité de Participación Ciudadana a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, debiendo el Auditor Superior de la Federación informar a la Comisión, así como a dicho Comité sobre las determinaciones que se tomen en relación con las propuestas relacionadas con el programa anual de auditorías.

Artículo 111.- La Unidad recibirá de parte de la sociedad opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de sus funciones de fiscalización. Dichas opiniones, solicitudes o denuncias podrán presentarse por medios electrónicos o por escrito libre dirigido ante la Unidad. La Unidad pondrá a disposición de los particulares los formatos correspondientes.

Las organizaciones de la sociedad civil y también el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) pueden presentar peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias. Sin embargo, podemos aseverar basado en estos artículos vinculados con la Contraloría Social, que la participación ciudadana sólo se detona en estos dos ámbitos: uno la participación ciudadana en el plan anual de auditorías en el seguimiento a los hallazgos y las recomendaciones a los entes auditados.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) la consideramos fundamental cuando analizamos la participación ciudadana en la rendición de cuentas y fiscalización. Esta Ley entra en vigencia el 18 de julio de 2016 junto a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa. Todo esto después de un conjunto de reformas a otras leyes secundarias y a la Constitución. El objeto del SNA está establecido en el artículo 6, y expresa lo siguiente:

El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia. Las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional deberán ser implementadas por todos los Entes públicos.

Un punto interesante del SNA es su conformación. Está integrado por el Comité Coordinador - que a su vez lo conforman la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía especializada en Combate a la Corrupción<sup>6</sup>, la Secretaría de la Función Pública, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Comité de Participación Ciudadana, vía su Presidente-. Otros integrantes del SNA son: el Comité de Participación Ciudadana que tiene como objetivo coadyuvar, en términos de la LGSNA, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional; el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y; los Sistemas Locales quienes concurrirán a través de sus representantes.

Según el artículo 37 de esta Ley, el Sistema Nacional de Fiscalización tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoviendo el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización son: a. La Auditoría Superior de la Federación; b. La Secretaría de la Función Pública; c. Las entidades de fiscalización superiores locales, y d. Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. Para dar cumplimiento al objeto establecido en el artículo 37, los integrantes del SNF deberán: crear un sistema electrónico que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, mediante la construcción de un modelo de coordinación, de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, e informar al

Comité Coordinador sobre los avances en la fiscalización de recursos federales y locales.

Otro marco normativo clave en la fiscalización y rendición de cuentas donde la ciudadanía participa es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta Ley tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios. Sus objetivos están establecidos como sigue en el artículo 2. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México asume como derecho humano el acceso a la información que comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

Según el artículo 23 son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y Municipal.

El Título Segundo relativo a las responsabilidades en Materia de Transparencia y Acceso a la Información, Capítulo I, Del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, en el Artículo 27, establece lo siguiente: el presente Capítulo tiene por objeto regular la integración, organización y función del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes. Y así en el artículo 28. Establece que el Sistema Nacional de Transparencia se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la presente Ley y demás normatividad aplicable. Son parte

6 La nueva Fiscalía General de la República sustituye a la Procuraduría General de la República, reforzando el Ministerio Público y a su vez eliminando su dependencia de otros poderes. La Ley Orgánica de la FGR fue publicada en el DOF el 14 de diciembre de 2018. El artículo 29 de esta ley establece las funciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción que tendrá bajo su cargo la investigación, prevención y persecución de los delitos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal. La persona titular de la Fiscalía participará como integrante en el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, atendiendo las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley correspondiente.

integrante del Sistema Nacional de Transparencia el INAI; 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.

La Ley General de Archivos, prácticamente de reciente vigencia en México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2018, y que entró en vigencia el 15 de junio de 2019 con el objetivo de darle a las entidades federativas tiempo para que armonizaron sus leyes secundarias y publicaran sus respectivas leyes estatales de archivos. En el artículo 2 esta Ley establece un objetivo fundamental, que es:

“promover el uso de métodos y técnicas archivísticas encaminadas al desarrollo de sistemas de archivos que garanticen la organización, conservación, disponibilidad, integridad y localización expedita, de los documentos de archivo que poseen los sujetos obligados, contribuyendo a la eficiencia y eficacia de la administración pública, la correcta gestión gubernamental y el avance institucional.”

Según el artículo 10, cada sujeto obligado es responsable de organizar y conservar sus archivos; de la operación de su sistema institucional; del cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Archivos; las correspondientes de las entidades federativas y las determinaciones que emita el Consejo Nacional o el Consejo Local, según corresponda; y deberán garantizar que no se sustraigan, dañen o eliminen documentos de archivo y la información a su cargo. El servidor público que concluya su empleo, cargo o comisión, deberá garantizar la entrega de los archivos a quien lo sustituya, debiendo estar organizados y descritos de conformidad con los instrumentos de control y consulta archivísticos que identifiquen la función que les dio origen en los términos de esta Ley.

El Sistema Institucional de Archivos de los Sujetos Obligados es un aspecto de mucho interés en la Ley. Este Sistema se define según el artículo 20 de la siguiente manera:

“El Sistema Institucional es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental. Todos los documentos de archivo en posesión de los sujetos obligados formarán parte del sistema institucional; deberán

agruparse en expedientes de manera lógica y cronológica, y relacionarse con un mismo asunto, reflejando con exactitud la información contenida en ellos, en los términos que establezca el Consejo Nacional y las disposiciones jurídicas aplicables”.

Y en el artículo 21 se establece el cómo deberá integrarse el sistema. “El Sistema Institucional de cada sujeto obligado deberá integrarse por: a. Un área coordinadora de archivos, y b. Las áreas operativas siguientes: b.1) De correspondencia; b.2) Archivo de trámite, por área o unidad; b.3) Archivo de concentración, y b.4) Archivo histórico, en su caso, sujeto a la capacidad presupuestal y técnica del sujeto obligado.

En este mismo sentido, los sujetos obligados deberán conservar y preservar los archivos relativos a violaciones graves de derechos humanos, así como respetar y garantizar el derecho de acceso a los mismos, de conformidad con las disposiciones legales en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, siempre que no hayan sido declarados como históricos, en cuyo caso, su consulta será irrestricta. De esta manera, el artículo 12 establece que:

“los sujetos obligados deberán mantener los documentos contenidos en sus archivos en el orden original en que fueron producidos, conforme a los procesos de gestión documental que incluyen la producción, organización, acceso, consulta, valoración documental, disposición documental y conservación, en los términos que establezcan el Consejo Nacional y las disposiciones jurídicas aplicables. Los órganos internos de control y sus homólogos en la federación y las entidades federativas, vigilarán el estricto cumplimiento de la presente Ley, de acuerdo con sus competencias e integrarán auditorías archivísticas en sus programas anuales de trabajo”.

De esta manera entonces los sujetos obligados deberán contar con los instrumentos de control y de consulta archivísticos conforme a sus atribuciones y funciones, manteniéndolos actualizados y disponibles; y contarán al menos con los siguientes: a. Cuadro general de clasificación archivística; b. Catálogo de disposición documental, y c. Inventarios documentales.

El Título Cuarto del Sistema Nacional de Archivos, Capítulo I De la Organización y Funcionamiento, establecen en los artículos 64 y 65 que el Sis-

tema Nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados. Las instancias del Sistema Nacional observarán lo dispuesto en las resoluciones y acuerdos generales que emita el Consejo Nacional. El Sistema Nacional y los sistemas locales se coordinarán en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los municipios, así como las alcaldías de la Ciudad de México. Y Capítulo II del Consejo Nacional de Archivos (Artículo 65), establece que:

el Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por: el titular del Archivo General, quien lo presidirá; el titular de la Secretaría de Gobernación; el titular de la Secretaría de la Función Pública; un representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; un representante de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; un representante del Poder Judicial de la Federación; un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública; un integrante de la junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el titular de la Auditoría Superior de la Federación; el titular del Banco de México; el Presidente de cada uno de los consejos locales; un representante de los archivos privados, y un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico.

Según el artículo 70:

“Cada entidad federativa contará con un Sistema Local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción”.

En cuanto a la Coordinación del Sistema Nacional de Archivos con el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción, el artículo 74 establece que el Sistema Nacional estará coordinado con el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción y deberá:

1. Fomentar en los sistemas, la capacitación y la profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de los sistemas de archivo con una visión integral;
2. Celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;
3. Promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos, y
4. Promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de las funciones y atribuciones de los sujetos obligados, que se encuentre previamente organizada, así como garantizar el cumplimiento de los lineamientos que para el efecto se emitan.

Las auditorías archivísticas establecidas en el artículo 12 de la Ley General de Archivos da cuenta que son fundamentales para la fiscalización y rendición de cuentas<sup>7</sup> ya que son herramienta de control y supervisión que permite consolidar los Sistemas Institucionales de Archivos, verificar la eficiencia de sus operaciones, así como verificar y evaluar el cumplimiento normativo y los procesos de gestión documental. Sus objetivos son: a) valorar las acciones y eficiencia del Sistema Institucional de Archivos; b) evaluar y verificar el cumplimiento normativo; y c) verificar y evaluar los procesos de gestión documental.

## CONCLUSIÓN

Afirmamos que una política democrática para que sea efectiva y coadyuve al combate de la corrupción, se establece tres eslabones que la definen como un círculo virtuoso. El primer eslabón de este círculo virtuoso es la *transparencia clara* ya que es un recurso importante porque se trata de cualquier intento (por el gobierno o ciudadanos) de colocar información o proceso que antes eran opacos, en el dominio público para el uso de grupos ciudadanos,

7 El artículo 12 de la LGA establece que los sujetos obligados deberán mantener los documentos contenidos en sus archivos en el orden original en que fueron producidos, conforme a los procesos de gestión documental que incluyen la producción, organización, acceso, consulta, valoración documental, disposición documental y conservación, en los términos que establezcan el Consejo Nacional y las disposiciones jurídicas aplicables. Los órganos internos de control y sus homólogos en la federación y las entidades federativas, vigilarán el estricto cumplimiento de la presente Ley, de acuerdo con sus competencias e integrarán auditorías archivísticas en sus programas anuales de trabajo.

proveedores o hacedores de política, minimizando los actos de corrupción para la captura patrimonial. El segundo eslabón que impulsaría a la política democrática es la *rendición de cuentas (accountability) vertical* y entendida como la relación entre el poder titular (proveedor titular) y el Poder no Delegado (los demandantes). Para ello se requiere, no sólo normas establecidas para adquirir información sobre acciones y su pertinencia, hechura de las decisiones, la identificación y sanción de resultados insatisfechos, y el compromiso cívico de funcionarios públicos y ciudadanos. Se necesita también, en el caso de México, activar la rendición de cuentas horizontal, ello implica darle más “dientes” y autonomía de acción práctica a las instituciones de la fiscalización y, los sistemas anticorrupción (tanto nacional como locales) dotarlos de más sentido de pertenencia, pertinencia y empoderamiento ciudadano. Ello debido a que la institucionalidad de la Rendición de Cuentas y de los sistemas anticorrupción están establecidas en el marco normativo que le da diversidad y complejidad organizacional y que se articulan para que el gobierno y la sociedad sean el centro de las actividades que la componen: auditoría, control, fiscalización y prevención (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Transparencia y Acceso a la información pública y la Ley General de Archivos).

Y el último eslabón virtuoso es la *participación cívica*, ya que les hace elevar a los ciudadanos sus requerimientos y voces (con la idea de que sean escuchados), permitiendo activar la rendición de cuentas societal o social, cuyo objetivo fundamental es poner en transparencia clara la rendición de cuentas horizontal. Esta participación se canaliza a través de instituciones participativas democráticas no clásicas que abre una posibilidad de diálogo, comunicación, legitimidad y confianza, convocando a los diferentes actores de la sociedad a trabajar colaborativamente para la cocreación y defensa de lo público. Ello ha hecho aparecer nuevos talentos digitales, nuevas estructuras sociales y nuevos modos de creación de valor (es) público (s). El auge de las TICs, le han dado rasgos diferentes a las organizaciones ciudadanas. Hoy son más abiertas, trabajan en redes, poseen un liderazgo relacional y cada vez más están innovando dado al buen uso que hacen de las tecnologías digitales.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) en México, es la encargada de desarrollar las auditorías que no es más que el proceso en que de manera objetiva se obtiene y se evalúa evidencia para deter-

minar si las acciones llevadas a cabo por los entes sujetos a revisión se realizaron de conformidad con la normatividad establecida, con sus atribuciones o con base en principios que aseguren una gestión pública adecuada. Con su autonomía de gestión ASF tiene la facultad para decidir sobre su organización interna, estructura y funcionamiento, así como la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros que utilice para la ejecución de sus atribuciones, en los términos contenidos en la Constitución y esta de Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Por otro lado, es importante destacar que mediante la suma de esfuerzos con la sociedad civil, academia, sector privado y legisladores, México cuenta, por primera vez en su historia, con un Sistema Nacional Anticorrupción. Éste puede considerarse como un diseño innovador para la rendición de cuentas, tal como lo señala Alejandro Monsivais Carrillo (2019). Con respecto a la idea de que los esfuerzos anticorrupción ayudan a los gobiernos a recuperar el apoyo público, algunos estudios han presumido que los esfuerzos anticorrupción podrían considerarse una estrategia para que el gobierno y el partido gobernante obtengan dicho apoyo. A la larga, los esfuerzos efectivos anticorrupción podrían reducir los casos de corrupción pública y eventualmente mitigar el nivel de percepción de corrupción de los ciudadanos, aumentando así la confianza pública en el gobierno (Monsivais Carrillo, 2019; Zhang y Kim, 2018). El hecho de coordinar a actores sociales y autoridades con distintas atribuciones de gobierno a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción, es recomendable la articulación de los mecanismos de rendición de cuentas y fiscalización a nivel de la representación bien federal, como de los gobiernos de las entidades federativas. Además de la coordinación entre los órganos de fiscalización y transparencia. Las políticas de archivos, establecidas en la Ley General de Archivos, permiten las auditorías archivísticas que serán realizadas anualmente por los órganos internos de control de las distintas agencias públicas. Ello contribuiría a la fiscalización y rendición de cuentas. Le correspondería al Contralor Ciudadano llevar a cabo esta herramienta de control y supervisión de los sistemas institucionales de archivos de cada sujeto obligado, a fin de verificar el cumplimiento de las normas que establece la ley, así como los lineamientos que emita el Consejo Nacional de Archivos dentro del sujeto obligado y descubrir las fallas en sus estructuras y sus vulnerabilidades.

El rol clave de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,

es que asume como derecho humano el acceso a la información y que comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

En México están dadas las condiciones institucionales y legales para que la fiscalización sea un rol fundamental de los organismos de rendición de

cuentas, auditoría, fiscalización y control, así como los contrapesos vinculados con los sistemas anticorrupción, la transparencia proactiva y la participación de los ciudadanos. Para ello la voluntad política y el esfuerzo de gobernanza pública es fundamental.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arato, Andrew (2001). "Surgimiento, ocaso y reconstrucción del concepto de sociedad civil y lineamientos para la investigación futura" en Alberto Olvera, *La Sociedad Civil. De la teoría a la realidad*, México: Colegio de México.
- Bovens, M. (2005). 'Public Accountability' en Ewan Ferlie, E., Laurence E. Lynn Jr., L. E. Jr. and Christopher Pollit, C. (eds), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, Robert (1993). *La democracia y sus críticos*. Paidós Editores, España.
- Gupta, Asha (2019) "Towards Participatory Democracy: Can Digitalisation Help Women in India?" *Indian Journal of Public Administration* 65(4) 897–915. DOI: 10.1177/0019556119881842 journals.sagepub.com/home/ipa
- Henson, Cassandra R. (2019) "Public value co-creation: A pedagogical approach to preparing future public administrators for collaboration" *Teaching Public Administration*, Vol. 37(3) 327–340. Sagepub.com/journals-permissions DOI: 10.1177/0144739419851154
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino (2009). "La rendición de cuentas en México. Perspectivas y retos" en *Cuadernos sobre rendición de cuentas*, México: Secretaría de la Función Pública.
- López Ayllón, Sergio, et al. (2011). *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, México: CIDE, Red para la Rendición de Cuentas, ASF.
- Mandiburu, Marcos (2020) *La participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores en América latina: ¿avances o impasse? Accountability Research Center, Controla tu Gobierno y Hewlett Foundation.*
- Mariñez Navarro, Freddy (2021) *Instituciones democráticas participativas frente a la corrupción. Los desafíos de los sistemas anticorrupción en México*. El Colegio de Jalisco, México.
- Mariñez Navarro, Freddy (2015). *Innovación Pública. Para que funcionarios y ciudadanos actúen con saberes cívicos*. FONTRAMA editores. México.
- Meijer, Albert J, Deirdre Curtin y Maarten Hillebrandt (2012). "Open government: connecting vision and voice" *International Review of Administrative Sciences* March 78 (1):10-29
- Michels, Ank (2019) "Participation in citizens' summits and public engagement". *International Review of Administrative Sciences* 2019, Vol. 85(2), pp. 211–227
- Michels, Ank (2011). "Innovations in democratic governance: how does citizen Participation contribute to a better democracy?" en *International Review of Administrative Sciences* June, 77:2, 275-293.
- Monsivais Carrillo, Alejandro (2019) "Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, No. 65, Vol. XXIII. (www.revistaiconos.ec)
- Tenaass Holmen, Ann Karin (2011). "Governance networks in City-regions: In the spirit of Democratic Accountability?", *Public Policy and Administration*, Vol. 26, No. 4. Sage Journals.
- O'Donnell, Guillermo (2002) "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones", en Enrique Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*, Argentina, Tema Grupo Editorial SRL.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002), "Accountability social: la otra cara del control", en Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*, Argentina, Tema Grupo Editorial SRL.
- Pollitt, Christopher (2016) "Be prepared? An outside-in perspective on the future public sector in Europe". *Public Policy and Administration*, 31 (1). Pp. 3-28. Sagepub.co.uk

- Pollitt, Christopher (2011). "Mainstreaming Technological Change in The Study of Public Management". *Public Policy and Administration* Vol. 26 Number 4. Pp. 377-397.
- Schnell, Sabina (2020) "Vision, Voice, and Technology. Is there Global "Open Government" Trend?". *Administration & Society*. Sage Publications
- Schedler, Andreas (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?*, 1ra ed., México, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).
- Smyth, Stewart (2007) "Public Accountability: A Critical Approach". *Journal of Finance and Management in Public Service*. Vol 6, Number 2. Pp. 27-45
- Wijnhoven F, Ehrenhard M and Kuhn J (2015) "Open government objectives and participation motivations". *Government Information Quarterly* 32(1): 30-42.
- Zhang, Yohong and Min-Hyu Kim (2018) "Do Public Corruption Convictions Influence Citizens' Trust in Government? The Answer Might Not Be a Simple Yes or No". *American Review of Public Administration*, Vol. 48(7) 685 -698. Article reuse guidelines: sagepub.com/journals-permissions DOI: 10.1177/0275074017728792

## REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf> (Consultado el 16 de enero 2020)
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf> (Consultado el 14 de enero 2020)
- Ley General de Archivos  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Ley\\_General\\_de\\_Archivos.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Archivos.pdf) (Consultado el 15 de febrero 2021)
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf> (Consultado el 4 de marzo 2020)
- Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios  
[https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley\\_de\\_archivos\\_del\\_estado\\_de\\_jalisco\\_y\\_sus\\_municipios.pdf](https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_de_archivos_del_estado_de_jalisco_y_sus_municipios.pdf)  
(Consultado el 4 de febrero 2020)
- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFGR\\_201218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFGR_201218.pdf) (Consultado el 4 de agosto 2020)
- Ley General de Responsabilidades Administrativas  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA\\_191119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_191119.pdf) (Consultado el 12 de agosto 2020)
- Plataforma Digital Nacional / Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA)  
<https://sna.org.mx/category/plataforma-digital-nacional/> (Consultado el 4 de septiembre 2020)
- Sistema Nacional de Fiscalización /SNA/  
<https://sna.org.mx/category/sistema-nacional-de-fiscalizacion/> (Consultado el 15 de septiembre 2020)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)  
[http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo\\_2014\\_constitucion.pdf](http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf)  
(Consultado el 18 de septiembre 2020)



**Freddy Mariñez Navarro**

<https://orcid.org/0000-0001-7217-6249>

El Colegio de Jalisco, México  
[freddy.marinez@coljal.edu.mx](mailto:freddy.marinez@coljal.edu.mx)

Professor Pesquisador do Colégio de Jalisco. Especialista em Políticas Públicas, Inovação Pública e Democracia. Conferencista Internacional. Pesquisador do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia do México.