

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**RESPONSABILIZACIÓN, ACCOUNTABILITY Y
RENDICIÓN DE CUENTAS. CIUDADANOS FRENTE AL
PROCESO POLÍTICO DE REFORMA PETROLERA EN EL
D.F.-2008**

**TRABAJO RECEPCIONAL QUE PARA OBTENER EL
TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN URBANA**

PRESENTA: OMAR ELÍ MANRÍQUEZ SANTIAGO

DIRECTOR: DR. PABLO ELÍAS VARGAS GONZÁLEZ

MÉXICO, D.F. A 15 DE MARZO DE 2011

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

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

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

ÍNDICE

RECONOCIMIENTO	5
<i>Agradecimientos.</i>	5
I. INTRODUCCIÓN.	8
II. NOTAS METODOLÓGICAS	12
i. Tratamiento de unidades de análisis, conceptos y variables.	15
ii. Pregunta de investigación	21
iii. Hipótesis causal.	22
iv. Cuerpo del trabajo.	23
v. Justificación.	25
Capítulo 1 RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA, CONSTRUCCIÓN DE UN CONCEPTO TEÓRICO-EMPÍRICO.	26
a. Herramientas conceptuales y conceptos teórico-empíricos.	28
b. Atribuciones de la rendición de cuentas democrática:	36
c. ¿Qué se dice de la rendición de cuentas? ¿Por qué es crucial y cómo se verifica?	39
d. La metáfora espacial y los enfoques de la rendición de cuentas.	44
e. Democracia, representación política y rendición de cuentas.	49
f. Rendición de cuentas electoral y responsabilización política.	54
g. Informatividad, procesos de información como insumo vital de la rendición de cuentas.	59
Capítulo 2 DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL A LA INTERPRETACIÓN GERENCIAL. DESVENTAJAS DE SU ENFOQUE TEÓRICO Y DE SU PRAXIS PARA SUSTANCIAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA.	66
a. Ejecución de la rendición de cuentas gerencial.	71
b. <i>Accountability</i> gerencial, dificultades para asignar responsabilidad política.	76
c. Hechura y <i>accountability</i> de la política de gobierno neoliberal.	79
d. El enfoque del <i>policy making accountability</i> y la responsabilización del ejercicio gubernamental.	86
Capítulo 3 PONDERABILIDAD DEMOCRÁTICA, EL CONCEPTO EMPÍRICO DE ENFOQUE HOLÍSTICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.	90
a. El enfoque sistémico y concepto empírico de la rendición de cuentas democrática.	97
b. Oportunidad de la responsabilización cívica en la Rendición de cuentas democrática.	105
c. Informatividad, accesibilidad y racionalidad en la comunicación política para la deliberación de la toma de decisiones del poder.	111
d. Responsabilización cívica y rendición de cuentas democrática.	118
e. Corolarios	122
Capítulo 4 RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL PARA LA PONDERABILIDAD DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL.	126
a. Experiencias en el mundo sobre rendición de cuentas social.	130
b. Procesos de rendición de cuentas social en América Latina.	137

Capítulo 5 DESARROLLO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL MÉXICO NEOLIBERAL, OPACIDAD POROSA Y RIESGOS.	140
a. Otras minucias del modelo neoliberal y el desarrollo económico en México.	148
b. Conflicto y movilización ciudadana en México.	151
c. Reflexiones sobre casos en México.	157
Capítulo 6 ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA Y REFORMA PETROLERA. DE LA APERTURA NEOLIBERAL A LA COYUNTURA.	160
a. De la producción con valor agregado a la maximización del valor.	162
b. ¿Porque la política del sector petrolero es tan importante?	166
c. Reforma petrolera y corrupción sistémica en el sector petrolero.	173
d. Reforma petrolera y Rendición de cuentas democrática.	178
e. Reforma y naturaleza.	182
Capítulo 7 RESPONSABILIZACIÓN VÍA CÍVICA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA DEL PROYECTO DE REFORMA PETROLERA.	185
a. Cronología del proceso sociopolítico de reforma petrolera del 2008.	186
b. Coyuntura política y responsabilización cívica.	191
c. Informatividad en la Comunicación política, el Diagnóstico: Situación de PEMEX, y la incidencia de la acción cívica en la RDCD.	195
d. Análisis del fenómeno y comprobación de hipótesis.	207
e. Conclusión.	220
Capítulo 8 CONCLUSIONES FINALES.	224
a. Reflexión final.	229
ANEXOS.	234
a. Tablas.	234
b. Cuadros.	235
c. ENTREVISTAS.	237
Entrevista con altos funcionarios de Pemex.	237
Entrevista al Ing. Felipe Ocampo.	241
Mario, Brigadista.	243
José, brigadista.	245
Mario Di Constanzo.	247
CRONOLOGÍA.	250
GLOSARIO.	253
BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS.	256
Referencias periodísticas.	267
Referencias Estadísticas.	269
Normatividad	271
Entrevistas.	272
Otras Referencias.	273

Omar Manríquez.

Dedicatoria:

Dedico este trabajo a mi aguerrida mami, a mi incansable papá, a Marilú mi ejemplar hermanita, Daniel mi querido hermano y familia, a mis amados hijos Abrilita y Omarcito, y a mi mujer por compartir este bello y corto viaje que es la vida, de la cual, ésta tesis formará parte.

A todos aquellos compañeros uacemitas, profesores y lectores, para que tengan fiel testimonio de la bondad y fortaleza de nuestra querida casa de estudios y su proyecto social.

Elí “chato”.

RECONOCIMIENTO.

Reconozco y gratifico el apoyo otorgado por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y el Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal, para la realización y término de este trabajo.

Agradecimientos.

La presente Tesis contiene el resultado de un sueño compartido en el cual, directa o indirectamente, participaron varias personas con su esfuerzo y comprensión; sea leyendo, opinando, corrigiendo, animando, y acompañando en los momentos duros y gratos.

Quiero expresar mi agradecimiento al equipo académico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, que integró la dirección y lectura de esta investigación: a mi director de tesis, el profesor Pablo Vargas, por su atenta lectura de este trabajo, apoyo académico e inapreciable guía en los momentos en que me debatía entre dudas; a mis profesores lectores, a Georgina González, por su apoyo, confianza y por sus comentarios en el proceso de elaboración de la tesis; al profesor Marcos Hernández, por sus aportaciones metodológicas a la configuración de la tesis; a David Vázquez, por sus valiosos consejos y minuciosa lectura, al profesor Abel Villarreal, que templó la materia de esta obra.

A todos mis estimados profesores, que han forjado mi espíritu crítico y que han disciplinado mis manías: al maestro y amigo José Luque, por toda la confianza depositada, las oportunidades y guía; al profesor Armando Palomo por su conducción, a David Estrada, Álvaro Aragón, Emiliano Urteaga, José Gutiérrez, Marcela Quintero, María Padierna, Mario Espinosa, Lilia Gómez, al profesor José Benítez, a Ana Banderas, a Cristian Álvarez, a Gloria Luz Alejandre, a la Doctora Esther Orozco, a Adrian Cabello, a Patricia Bermúdez, a Virginia Monzón, a Waldemar Cedeño, a Ruslan Posadas, a Samuel Villegas, y todos los que me han asistido.

Omar Manríquez.

A mis profesores virtuales de la Pontificia Universidad Católica del Perú: Aldo Panfichi, Joan Martínez Alier, Luis Dammert, Armando Mendoza, Flavio Figallo, María Zavala, a Carlos Monge, y a todos mis compañeros de la diplomatura.

A mis amigos de Fundar A.C. por la solidaridad, enseñanzas y confianza depositada en el estudiante de la UACM; gracias Rocío Moreno, Aroa de la Fuente, Miguel Pulido, a Kristina Pirker y su valiosa guía, Mariana Pérez, Gina Chacón, Cecile Lachenal, Melissa, Hayde, Margarita Castilla, José Marín, Daniela Díaz, Diego Mora, Gerardo Ballesteros, Patricia y Verónica.

Agradezco muy cariñosamente a todas las compañeras y compañeros que me han apoyado en la carrera, por su solidaridad, mil gracias.

Por prestarme apuntes, sacarme copias, por ayudarme en clase y reír juntos. A mis compañeras: Ana Isela, Iliana, Sandra Camarillo, Alejandra R., Maehtzin, Doriz, Sandra Hernández, Violeta, Atenas, Brenda, Paula, Mónica, Marisol, Yolanda, Heidi, Alex Zuñiga, Gabriela Colín, Anabel, Viridiana, Edith López, Elizabeth, Fabiola, Liliana, Cinthia, Diana, Iveth, Jovita, Miriam, Montse, a mis compañeros: Gerardo Montes, Alberto, Saúl, Cristian, Fermín, José Luis.

A mis amigas y amigos, Alicia Escobar, Janet Rosas, Susana Batíz, Laura, Adrian y Héctor.

Gracias a todas mis amistades dentro y fuera del aula, que me apoyaron y compartieron su vida durante estos años; que me acompañaron en esta aventura que significó la Licenciatura y por acompañar este sueño por una sociedad más justa. Por los consejos, el apoyo y el ánimo que me otorgaron y sus atinadas reflexiones. A aquellos a quienes acaso no hubiese anotado por descuido. También a quien subestimando mi trabajo pinchó mi orgullo.

Gracias a todos.

A mi familia nuevamente:

Gracias querida mami, por tus cuidados maternos, por tu enorme paciencia ante mis desatinos, por la disciplina que me hizo hombre, la eterna confianza y el amor que alimentaron mi alma; gracias papá, por tu ejemplo de trabajo y por forjar mis modelos, por estar presente siempre, por tu fe y ejemplo; a ti Marilú, muchas gracias por tu enorme apoyo y amor durante estos años y por ser mi ejemplo de madurez y la mejor hermanita que alguien puede tener; a mi hermano Daniel, por compartir tanto años y ser mi compañero de viajes y aventuras hasta estos días, a mis hijitos por ser mi fuente de fortaleza, de inspiración y mi refugio ante las debilidades de mi carácter, a ti Chela, por tu paciencia y tolerancia; al Creador y el tiempo que me ha dado, por los disfrutes de la vida y los sinsabores; a toda la gente que me ama y estima

A todos ustedes, gracias totales.

I. INTRODUCCIÓN.

Alrededor del mundo, las democracias representativas viven profundos cambios político-económicos y coyunturas en torno de las facultades que el Estado debe ostentar y de las condiciones que debe de garantizar para la plena ciudadanía y permanencia del Estado democrático de derecho. Como mecanismo de legitimación democrática, la implantación de la rendición de cuentas y la participación ciudadana, están en el discurso de los proyectos políticos que buscan solucionar la emergencia de la crisis política en las democracias.

Por virtud de ello, y de la crisis de las instituciones que fundamentan a la democracia, se ha hecho necesario repensar la lógica de la relación sociedad y Estado, revisar cuales son los elementos de acuerdo y ruptura entre los proyectos de ambos que zanján el diseño de procedimientos de legitimación y gobernabilidad capaces de operar de manera democrática en el sistema político y revalorar los procesos que le dan funcionalidad a las democracias representativas.

En la construcción institucional de la democracia, la sociedad civil se ha ligado estrechamente a la constitución de la ciudadanía, ensanchado su campo de participación política con su acción política organizada. Ello, ha dependido en gran medida del contexto, interacción y concepción que el gobierno y su régimen político guardaron respecto a su relación socio estatal y de los mecanismos de legitimación de su ejercicio. En este tenor, la rendición de cuentas ha cobrado gran importancia en las reformas estructurales de la administración pública, en la configuración y solidez institucional democrática que está definiendo el ejercicio de gobierno y modelando las relaciones sociales. Además de tener un papel central en la solución a problemas que conllevan a la precariedad democrática, a los fenómenos de corrupción, crisis de representación y demás síntomas de creciente descomposición política y desconfianza en las instituciones.

Con esta lógica se abordará el papel que juegan los ciudadanos en la configuración de la política de gobierno y toma de decisiones de sus representantes; ello, se relacionará con el análisis del sistema de rendición de cuentas democrática como el ámbito de expresión social de tal incidencia y a la vez como medio de gobernabilidad, legitimidad y optimización del ejercicio del poder público. Demostrando así la importancia que tiene la rendición de cuentas como parte neural de la calidad de la representación política, para entonces prescribir horizontes y retos de estos ejercicios para consolidar la equidad y justiciabilidad en el gobierno.

En este viaje, encontraremos el vínculo entre la representación política y la rendición de cuentas democrática según el modelo aquí propuesto; cuya relación es evidente respecto a los procesos de información, opinión pública y responsabilidad política. Por la importancia de tales relaciones, el análisis conceptualizará a la rendición de cuentas bajo el enfoque de sistema. El cual está integrado por la estructura institucional, las interacciones socio-estatales entre entes públicos y ciudadanos, sus procesos derivados, y las tendencias del rendimiento de cuentas vigente. Viable a través de complejos procesos de información, opinión pública y responsabilización que retroalimentan secuencias y ciclos cuyo fin es la sanción y ajuste como producto institucional recursivo.

Esto nos obligará a reflexionar sobre la tendencia del régimen de rendición de cuentas vigente en México y las prácticas que excluyen la participación social. Por ello, también será necesario hacer un breve estudio de los fundamentos históricos de la rendición de cuentas para identificar algunos elementos constitutivos, su gradual desarrollo conceptual y su práctica, que nos permitirá contrastar dicha *praxis* con sus elementos teóricos. El contraste entre el desarrollo histórico y conceptual del *accountability* con su *praxis* –minimista o integral– permitirá agudizar la mirada al examinar la experiencia del *accountability* aquí recabada.

En congruencia con el marco conceptual planteado, el rendir cuentas y su carácter **político** –función del conflicto de poder– **democrático** –

accesibilidad social en la configuración del poder— enmarcará el análisis de la intervención cívica. El estudio de caso busca identificar elementos que demuestren la incidencia positiva de la acción cívica (Manríquez, 2010a) con la finalidad de connotar elementos medibles que en una posterior disertación puedan evaluarse y ser la base de estudio de otros fenómenos sociales de incidencia política en la gestión de la política sustantiva gubernamental. Que nos permita hacer un análisis de la intervención cívica y la forma en que se genera sinergia entre la demanda ciudadana y la respuesta de las instituciones por medio de diversas estrategias de incidencia y capacidad de transacción frente a los entes públicos. Bajo este marco se miran dichos fenómenos y sus lógicas, como un factor de ajuste a la calidad en nuestras democracias representativas y a la vez como mecanismos coadyuvantes del diseño institucional necesario para el arreglo de la representación política responsable y un carácter más receptivo del gobierno que permita mejorar la calidad de las instituciones de balance y ajuste político.¹

Una de las premisas desarrolladas en este trabajo es que la rendición de cuentas depende de la información útil —accesible, veraz, oportuna— dispuesta para discernir sobre los actos del poder a fin de asignarles costos y que la representación política también está condicionada a la información que coloca el funcionario para la evaluación de su desempeño; galimatías que coloca un nudo a la rendición de cuentas si esta depende de la responsabilidad e información que los legatarios del poder quieran disponer.

¹ Considero instituciones de ajuste político a los arreglos institucionales y artefactos jurídicos que sancionan relaciones y conductas de los entes públicos, por ejemplo, las entidades, legislación y políticas de acceso a la información, como el Instituto Federal de Acceso a la Información, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la suscripción de convenios internacionales para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, las reformas sobre el manejo de información y datos personales, etc. Respecto a aquellas que instituyen la democracia representativa, serían las relacionadas a la institución de la representación política y la elección, tales como, legislaciones sobre procesos electorales, verbigracia, Código Federal de Procedimientos Electorales COFIPE, o las que brinden incentivos a la representación, tales como la reelección, o las referentes a la capacidad social de sanción, tales como el referendun, el plebiscito, la iniciativa ciudadana o las candidaturas independientes, entre otros.

Para capitular, hemos de reflexionar sobre la experiencia en los últimos regímenes políticos en México, y el manejo de la participación ciudadana y sus modalidades informales, vistas como fenómenos de distorsión de la función pública, en la cual encuentra resistencia, no obstante el cambio de lógica de la llamada transición democrática del régimen vigente.

Por ello, será necesario comprender, en esta crítica, desde donde emanan los obstáculos a la democratización de los procesos políticos en la interacción socio-estatal y en este sentido demostrar la necesidad de la responsabilización vía ciudadana en la gestión y sanción responsable del proceso de la política gubernamental.²

² Respecto al sistema de *accountability*, la funcionalidad y articulación entre sus componentes institucionales y la responsabilidad política asumida por sus integrantes, condicionará el desarrollo de dicho ciclo y sus productos. Esta funcionalidad deberá tener continuidad y verificabilidad para hablar de un real ejercicio democrático de rendición de cuentas política-democrática, cualquier interrupción en el flujo de este proceso nos dará como resultado la simulación o auto-legitimación del poder público.

II. NOTAS METODOLÓGICAS

El fenómeno de la rendición de cuentas como sistema socio-político y sus mecanismos –formales e informales– serán parte total del debate y análisis en este trabajo, mismo que enriquecerá la discusión de su marco conceptual con la evidencia empírica y la causalidad-contrastación³ de la hipótesis –*experimentum crucis*–; a fin de sustentar la conceptualización teórica-empírica de rendición de cuentas democrática, aquí expuesta. Ésta investigación inicia con la breve exposición metodológica y desarrollo del marco teórico-empírico empleado en ella.

Para tal propósito se van a desmenuzar algunos conceptos que contextualizan la rendición de cuentas, como bagaje teórico, que luego permita destacar las ventajas de una perspectiva integral que comprenda la acción social adecuada al modelo de rendición de cuentas democrática, aquí propuesto. Se hace hincapié en el papel que juegan los ciudadanos en la configuración de la política de gobierno y toma de decisiones de sus funcionarios, ello, se relacionará con el análisis del fenómeno de la rendición de cuentas.

Por tal razón, se analizan las acciones de los ciudadanos en la configuración del proceso de la reforma petrolera y la incidencia de la acción social en la rendición de cuentas. Respecto al caso analizado del evento de reforma petrolera de 2008 y los mecanismos de responsabilización vía ciudadana alrededor del proceso y su legislación, aquí se expondrán argumentos y evidencias sobre los mismos y sus interacciones. En este tenor, se examina el contexto histórico en torno a la coyuntura política ocurrida en 2008, cuando Felipe Calderón, titular del Ejecutivo Federal en México, pretendió llevar a cabo una reforma petrolera a través de un conjunto de iniciativas; las cuales, envió al Congreso General para su aprobación durante el periodo ordinario de sesiones de la LX legislatura. Cuya rápida aprobación en dicho periodo, sería viable al alcanzar una mayoría simple en el Congreso, que

³ Dieterich, Heinz, (s/d) *Nueva guía para la investigación científica*. Pp.130-148.

permitiría evitar su profunda discusión pública y una minuciosa deliberación parlamentaria.

Al respecto, nuestra indagación abordará tópicos sobre la capacidad institucional y ciudadana para la producción de la información y su efecto en el desarrollo del proceso político de reforma, las estrategias, mecanismos y tácticas emprendidas por los ciudadanos para influir sobre la legislación de la reforma, y las propias reacciones del poder político. Se razona cómo fue que las acciones cívicas fungieron como contraloría, de qué forma incidieron en la gestión política de la reforma petrolera e impusieron costos a los servidores públicos que habrían de legislar la reforma. Estas acciones ciudadanas verificaron los parámetros de representatividad al interior de las instituciones de representación política al modificar factores sustantivos de la rendición de cuentas: información, opinión pública, y responsabilidad política, entre otros.

Desde esta perspectiva, se describe el desarrollo del esquema de rendición de cuentas (Schedler, 2004:13) en ambientes de corrupción institucional pero con una activa producción alternativa de información y ejercicio de los derechos de información. Se propone que en un sistema de rendición de cuentas la información es el insumo primigenio –con sus productos– y que la sustancia es la asignación de responsabilidad política a través de diversos mecanismos, es decir, mediante procesos continuos de asignación de responsabilidad o como se plantea de responsabilización política. Procesar información y responsabilidad requiere gobiernos receptivos y en consecuencia, ejercicios más representativos de la demanda social.

Nuestro objeto de estudio es la rendición de cuentas social -vía ciudadana-, sus estrategias y actos; según las lógicas y mecánicas identificadas en la literatura como coadyuvantes de la rendición de cuentas (Dagnino, 2000; Cunill, 2003; Peruzzotti, 2008 y 2009; Peruzzotti y Smulovitz, 2002 y 2004; Hevia, 2000; Subirats, 2009), analizados a través de nuestro lente de responsabilización cívica o por vía ciudadana (Manríquez, 2010a y 2010b). Examinando acciones y procesos en la dimensión informativa del proyecto de reforma petrolera; de manera tal que se ubique la producción de información –

Omar Manríquez.

subsidiaria de la *accountability*– para la evaluación –*answerability*–, de la política gubernamental y toma de decisiones –*policy making*– (Ackerman, 2006; y Rose Ackerman, 2009) y su capacidad en el arreglo de la justificación y el debate socio-estatal –*deliberatividad*– en torno a la reforma (Monsiváis, 2005).

El estudio de caso busca identificar otros elementos que demuestren la incidencia positiva de la acción cívica en la RDCD (Manríquez, 2010a) con la finalidad de sugerir indicadores mesurables que permitan evaluarla y ser la base de estudio de otros fenómenos sociales de incidencia política en la gestión de la política sustantiva gubernamental. Para analizar desde otra perspectiva el desarrollo del ciclo de rendición de cuentas en México, con su ambiente de semi consolidación democrática pero con producción alternativa de información y ejercicio de los derechos de información.

i. TRATAMIENTO DE UNIDADES DE ANÁLISIS, CONCEPTOS Y VARIABLES.

En seguida, se desarrollarán los conceptos teóricos y la operativización de los mismos en base a los referentes empíricos que serán la base nuestro análisis del fenómeno estudiado.

Como se ha expuesto, el presente estudio analiza el fenómeno de rendición de cuentas; sistema cuya sinergia socio-estatal verifica la representación política responsable. El cual, de acuerdo a la literatura (O'Donnell, 1998; Schedler, 2002;) está integrado por:

- *Accountability* horizontal, verbigracia: rendición de cuentas horizontal.⁴
- *Accountability vertical electoral* o rendición de cuentas vertical-electoral.⁵
- *Accountability societal*, rendición de cuentas social.⁶

Fundamentalmente nos enfocaremos a la rendición de cuentas social – *accountability societal*– y en específico a las estrategias ciudadanas para la responsabilización de los entes públicos que reconfiguraron los atributos de la RDCD; en torno a la legislación de la política petrolera. Aquí, operacionalizados como: informatividad, responsividad y responsabilidad, que serán el *focus* del análisis.

Entendiendo que la **rendición de cuentas social –*accountability societal*–**, es un mecanismo social de control vertical, no electoral, hacia los servidores públicos basado en las acciones plurales de colectivos ciudadanos – asociaciones– y movimientos, cuya acción busca publicitar las anomalías en

⁴ De acuerdo a la metáfora espacial, ésta *accountability*, son controles –mecanismos de regulación– que se verifican longitudinalmente en el ámbito estatal. Gracias a la existencia de agencias estatales que tiene la autoridad [...] fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos (O'Donnell, 1998:18).

⁵ Se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado (O'Donnell, citado por Schedler, 2004:33).

⁶ Complemento extra-institucional, que incide directamente en el funcionamiento y desempeño de los mecanismos institucionalizados de *accountability*, tanto vertical como horizontal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:23-52).

Omar Manríquez.

que incurre en gobierno, configurar la agenda pública o “activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability*”;

Aquí se plantea que **la sustancia de un sistema de RDCD es la asignación de responsabilidad política a través de diversos mecanismos, es decir, mediante procesos continuos de asignación de responsabilidad o como aquí se postula, de responsabilización política.** Asignar dicha responsabilidad requiere gobiernos receptivos y en consecuencia, ejercicios más representativos de la demanda social. La **accountability** tiene como indicadores de sus propiedades al **answerability** y al **enforcement**.

Answerability, basado en el concepto de Schedler (2002) y aquí definida como la capacidad estatal de garantizar acceso universal a información útil para la evaluación socio-estatal de los actos del poder público; o **informatividad institucional**.

VARIABLES:

- **Informatividad** => Capacidad informativa institucional
 - Relacionada a las condiciones y entornos socio-estatales para las libertades y derechos de información:
 - Libre acceso a la información pública.
 - Acceso a información alternativa.
 - Socialización de la información útil para la evaluación social.
- **Responsabilidad o responsividad** => Disposición de los entes públicos a la evaluación externa.
 - Dispositivos para la evaluación.
 - Vías de transacción de demandas.

- **VARIABLE DEPENDIENTE:**

- **Informatividad institucional de la reforma petrolera.**

- Insumos informativos; contenidos explícitos: responsable(s); objeto; método(s); alcance(s) y resultado(s).
- Dispositivos de información pública gubernamental.
- Dispositivos para la deliberación socio política.

- **Responsabilidad**

- Vías de proceso de las demandas sociales.
- Consulta previa de las decisiones que afectan a la sociedad.

- **VARIABLE INDEPENDIENTE:**

- Estrategias cívicas para la responsabilización de la legislación de reforma:

- Información de facturación cívica.
- Dispositivos cívicos de difusión-publicidad.
- Interacción entre mecanismos cívicos para modificar la informatividad.

Dentro de la lógica del modelo de Schedler, posterior a un proceso de responsabilización ciudadana corresponde la sanción o dimensión del ***enforcement***. A continuación se relaciona dicha atribución con su variable e indicadores.

Enforcement: Capacidad de procesar incentivos adecuados a la responsabilidad de los actos del ente público evaluado y exigido.

- **VARIABLE:**

- Responsabilidad=>Admisión de responsabilidades. □ Cabal funcionamiento de la sanciones.
 - Aceptación de entes públicos de códigos de responsabilidad.
 - Agencias facultadas para aplicar diversas sanciones.
 - Curso procedimental de las mismas.

En base al anterior mapa metodológico conceptual, se subraya que el objeto de estudio es la responsabilización por vía ciudadana –acciones cívicas para la informatividad y asignación de responsabilidad política– y su incidencia en la configuración de condiciones adecuadas para la rendición de cuentas democrática en la legislación de la reforma petrolera. A continuación se enuncia dicha operativización.

- **Rendición de cuentas democrática.**
 - ↳ ○ **Rendición de cuentas social.**
 - ↳ ▪ Responsabilización vía ciudadana de los entes públicos en la legislación de la reforma petrolera.
 - ↳ • Responsabilización: Estrategias/acciones cívicas para la informatividad, responsividad, responsabilidad y exigibilidad en torno a la legislación de la reforma petrolera de 2008.

Este esquema conceptual nos permite registrar el tratamiento aplicado a las atribuciones de la RDCD para sublimar propiedades sustanciales: la informatividad, la responsividad, responsabilidad y la exigibilidad, que permiten clasificar el fenómeno socio-político en cuestión. A la vez, se puede comprender el porqué nuestro referente teórico-empírico descansará en el análisis de la responsabilización vía cívica –o ciudadana– como conjunto de

sinergias entre las propiedades sustanciales de la rendición de cuentas democrática.

La reunión de evidencias permitirá postular las lógicas de la **responsabilización cívica**. Es decir, las lógicas de la acción social que fomentan la transparencia y publicidad de información crucial en los actos gubernativos que reducen las oportunidades a la corrupción, a la parálisis de la *accountability* y al control discrecional por parte del Poder Ejecutivo Central del sistema de –RDCD–.

Dicho argumento se apoyará en que la acción social haciendo uso de las sanciones sociales a su alcance, a saber, la sanción electoral prospectiva – *accountability* vertical electoral– (Przeworski, 1998), la construcción de opinión pública autónoma (Mannin, 1988 y Sartori, 1998), la sanción pro-activa (Ackerman 2006) y la interlocución en la esfera pública (Habermas, 2000; Monsiváis, 2005) puede asignar sanciones de manera efectiva que asignan costos negativos en el capital electoral, el desarrollo de gobernabilidad y la legitimidad de instituciones y gobierno.

Ubicando la sinergia de los procesos de dicho fenómeno socio político (Gil-García, 2009). Será importante argumentar que las acciones ciudadanas para la responsabilización pueden tener otras funciones, además de activar los mecanismos institucionales de rendición de cuentas (O’ Donnell, 1998; Schedler 2004; Ugalde 2004; López Ayllón y Merino Huerta, 2009; y Crespo, 2001). Entre las que destacan:

- ser el constructo de confianza-legitimación de políticas (Oszlack, 2009);
- instrumento de política participativa y eficiencia gubernamental (Subirats, 2000);
- de gestión de las organizaciones públicas (Christensen y Lægreid, 2005; Cabrero, 2000a, 2000b y 2010; Arellano, 2002, 2005, 2007);
- elemento de sanción del proceso de políticas gubernamentales del Poder Ejecutivo (Rose Ackerman, 2009).

Omar Manríquez.

Aquí se acentúa por sobre las demás, la importante dimensión autónoma propositiva que reconfigura la institucionalidad democrática pero sobre todo, verifica el vínculo representativo por vía de la sanción democrática de los actos del poder público.

Señalando por supuesto las deficiencias típicas del *accountability* horizontal (O' Donnell, 1998 y 2004; Sermeño, 2009); y vertical electoral (Przeworski, 1998; Ackerman, 2006; Arato, 2002), y otras, tales como: las fallas de transparencia en agencias (Arellano, 2005 y 2007) las organizacionales (Cabrero, 2000b, Christensen y Læg Reid, 2005), las estructurales (Rose Ackerman, 2009; y Ackerman 2004, 2006, y 2008); y demás anomalías que incentivan la corrupción y disfuncionalidad del Estado democrático de derecho (Sandoval, 2009; Manzetti, 2009, Urgatuche, 2009; y Rose-Ackerman, 2009;).

El objetivo principal es demostrar la preeminencia de una perspectiva cívica-democrática –*demos*– en la problematización del fenómeno de la rendición de cuentas. El objetivo secundario es hallar y caracterizar las acciones de los ciudadanos en el proceso de la información –*insumo*– y conformación de la opinión pública como factor determinante en las condiciones para la rendición de cuentas democrática –*RD*– inscritas en este proceso legislativo de la reforma petrolera de 2008.

Cuyos objetivos específicos, son el demostrar el vínculo entre el ejercicio de los derechos políticos y de información frente a la rendición de cuentas; el peso específico de la relación que hay entre el procesamiento de la información –*insumo*– que permite a los ciudadanos vigilar y cuestionar al poder público hasta canalizar la asignación de responsabilidad política o la generación de sanciones –*productos*–, acto sustancial para la rendición de cuentas.⁷

⁷ Donde el reprocesamiento de la información y transacción de demandas ocurre entre actores en condiciones y entornos asimétricos y no obstante, existe la sanción consecuente del acto de poder.

ii. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿La responsabilización vía cívica incide a favor de la rendición de cuentas democrática en torno a la legislación de la reforma petrolera?

En el contexto surgen otras preguntas como:

- 1) ¿Cuál es la lógica clasificatoria y el concepto de la rendición de cuentas de perspectiva democrática con enfoque holístico?
- 2) ¿Cuáles son las propiedades y características de la responsabilización cívica de acuerdo al enfoque holístico de la rendición de cuentas democrática?
- 3) ¿Cómo cuantificamos su incidencia y sus beneficios?

Se planteará así la exigibilidad de la rendición de cuentas democrática y del derecho de libre acceso de los ciudadanos a la información pública, como parte neural de la construcción de representación política. Se entenderá el porqué la facultad cívica de incidir en la política de gobierno, por vía de la *accountability* democrática, más que una concesión, es un derecho; y todavía más, en un contexto de crisis institucional democrática y recesión económica – que aqueja a México y otras democracias representativas– es una necesidad lógica para construir gobernabilidad que armonice las capacidades gubernamentales y las necesidades sociales. A continuación, se expondrá el desarrollo metodológico y el análisis teórico-empírico que se sustentará en el trabajo. Por ello, durante el desarrollo del mismo, se allanará el terreno donde se pelea la batalla conceptual por definir las fronteras de la acción ciudadana.

iii. HIPÓTESIS CAUSAL.

Ante la falta de información gubernamental útil para la evaluación y justificación del proyecto de reforma energética del Ejecutivo, la responsabilización cívica incide de forma positiva en la generación de insumos para la asignación de responsabilidad política y ambientes democráticos con *alter* información en torno a la misma. Al canalizar las demandas de los electores más allá del proceso electoral, transitando exigencias de representación a los funcionarios que gestionarían dicho proyecto e implementando así la *accountability* a través de la hechura de la política legislativa de la reforma.

Es decir: **si existen ausencias de elementos para la evaluación y sanción del proceso de legislación de reforma petrolera, entonces, las acciones cívicas de responsabilización reconfiguraron la generación de tales componentes a favor de la rendición de cuentas democrática de dicho proceso.** Ello plantea que las acciones cívicas reconfiguraron la responsabilización inscrita en la legislación de la reforma petrolera.

De lo que se desprende que los ciudadanos a través de diversas acciones en torno a la generación de elementos y ambientes para el usufructo de la información, modificaron la informatividad institucional, la responsividad e incidieron en la opinión pública, a la vez que permitieron la asignación de responsabilidad política e incentivos a los decisores de la legislación de la reforma petrolera de 2008. De acuerdo a esto, antes de la responsabilización vía ciudadana, la comunicación –bloques de información– que justificaba el proyecto de reforma, generaba información deficiente y ambigua sobre la lógica y alcance de la reforma –era difusa la frontera entre lo público y lo privado, así como el grado de privatización de actividades y activos públicos, pero tras la intervención ciudadana, aquella información mejoró su calidad por la interacción socio-estatal en torno a la definición de la opinión pública; cambio perceptible en el análisis de contenido de la comunicación gubernamental, en la orientación ponderada en encuestas de sectores de la opinión pública, y la incidencia final en la modificación del texto de la reforma.

iv. CUERPO DEL TRABAJO.

La exposición del trabajo será la siguiente: en el capítulo 1) **“RENDICIÓN DE CUENTAS, CONSTRUCCIÓN DE UN CONCEPTO TEÓRICO-EMPÍRICO”**, daremos un abordaje en torno a la construcción, categorías, requisitos y usos del término rendición de cuentas; su relación con la *praxis* de la representación política, las elecciones y la democracia; la sustancia del rendir cuentas y la información como insumo vital. La contextualización de la *accountability* política-democrática.

En el capítulo 2,) **“DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL A LA INTERPRETACIÓN GERENCIAL. DESVENTAJAS DE SU ENFOQUE TEÓRICO Y DE SU PRAXIS PARA SUSTANCIAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA”**, revisamos la teoría, el ejercicio y las deficiencias alrededor de la rendición de cuentas de enfoque gerencial, para sustentar los argumentos a favor de la conceptualización de una rendición de cuentas democrática de iniciativa ciudadana como soporte a los procesos de responsabilización de la política gubernamental.

A partir del capítulo 3) **“PONDERABILIDAD DEMOCRÁTICA, EL CONCEPTO EMPÍRICO DE ENFOQUE HOLÍSTICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS”**, aterrizamos la construcción de nuestro concepto teórico empírico de enfoque holístico; por ello hacemos un análisis respecto de los enfoques de la RDC revisados con anterioridad, la recuperación de elementos, atribuciones y subsistemas; para la complementariedad y necesidad del concepto teórico, holístico y procedimental que se propone de: rendición de cuentas democrática.

Para el capítulo 4) **“RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL PARA LA PONDERABILIDAD DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL”** abordamos la experiencia del desarrollo de la rendición de cuentas social en América Latina y México, para distinguir con claridad nuestro objeto de estudio.

Durante el Capítulo 5) **“DESARROLLO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL MÉXICO NEOLIBERAL, OPACIDAD POROSA Y RIESGOS”**. Se analiza el desarrollo de la rendición de cuentas en el México

Omar Manríquez.

neoliberal, introduciendo el concepto de **opacidad porosa** para describir y advertir sobre una tendencia institucional de obstaculizar el derecho a la información y prescribir sus riesgos. Caracterizando el modelo neoliberal y el desarrollo económico en México que contextualiza los procesos de responsabilización vía ciudadana.

El clímax del trabajo de investigación se desarrolla en los capítulos 6, 7, y 8; el capítulo 6) **“ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA Y REFORMA PETROLERA. DE LA APERTURA NEOLIBERAL A LA COYUNTURA”**, describe, relaciona y analiza el contexto y la coyuntura del proceso político de reforma petrolera de 2008, para ser testigos históricos de la pugna por la transferencia de actividades propias del Estado, vía reformas estructurales, de la cual damos cuenta y de la que forma parte la reciente coyuntura de la reforma petrolera de 2008.

En el capítulo 7) **“RESPONSABILIZACIÓN VÍA CÍVICA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA DEL PROYECTO DE REFORMA PETROLERA”**, hacemos un análisis de coyuntura del proceso de reforma y un análisis cualitativo de los actores. Se incluyen datos estadísticos que permiten inferir el desarrollo e incidencia de la participación cívica en el proceso de reforma, así como su impacto en el proceso legislativo.

Finalmente, en el capítulo 8) **“CONCLUSIONES”**, recabamos el cumulo de experiencias y las evidencias encontradas para reforzar la teoría de la responsabilización vía ciudadana, los retos y horizontes que postulamos y que pueden caracterizar el venidero desarrollo de la rendición de cuentas democrática. Así como las reflexiones sobre las conclusiones obtenidas, la vigencia del marco teórico empleado y la postura del investigador frente a estos tópicos.

El análisis empírico en torno a esta interacción entre gobierno-gobernados en el proceso de la reforma petrolera converge en tres ejes de investigación: **1)** las directrices vigentes del régimen de rendición de cuentas: Capítulo 5, apartados: `c` y `d`. **2)** La conformación de la política y reforma

petrolera: Capitulo 6, apartados: `a´, `b´ y `c´. **3)** Y las acciones sociales en pro de la misma: Capitulo 7. Destacando en el análisis, las crestas de la coyuntura, es decir, la toma de tribunas en el Congreso General, la movilización social, comunicación política en medios y el desarrollo de la opinión pública.

En la fase final se hará una reflexión sobre los dispositivos metodológicos empleados en el análisis del fenómeno y objeto de estudio y su viabilidad para la construcción de conocimiento en los estudios de democracia en la ciencia política.

V. JUSTIFICACIÓN.

La presente investigación buscará ser una referencia, al contribuir con un marco conceptual y procedimental de los procesos de rendición de cuentas democrática y la deliberación de la política pública que articule el modelo teórico con la *praxis* positiva de mecanismos de asignación de responsabilidad política en la interface del ámbito gubernamental y el de la sociedad civil. Por ello, y con el fin de obtener dicho marco, se encuadrará dicho estudio en las interacciones entre mecanismos y estrategias de los ciudadanos ante los entes públicos que constituyen los procesos de rendición de cuentas, así como de sus contingencias y perspectivas.

Que dicho marco permita incorporar las estrategias y mecánicas de participación cívica a los grandes procesos de reforma como parte del ejercicio institucional de rendición de cuentas y así colaborar con su emancipación y papel primordial como mecanismo mediador entre la sociedad demandante y la respuesta adecuada de un gobierno responsable.

En consecuencia, se van a generar propuestas y léxicos para el debate con una proposición viable que relaciona tales procesos sociales con la implementación de diseños institucionales y uso de herramientas en las organizaciones públicas para mejorar sustancialmente los procesos de *accountability*.

Capítulo 1 RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA, CONSTRUCCIÓN DE UN CONCEPTO TEÓRICO-EMPÍRICO.

Existe una intensa discusión en derredor de la democracia y su destino; gran caudal de la misma discurre en las construcciones teóricas de la democracia y de la praxis de sus modelos operativos. Respecto a su capacidad para regular las relaciones entre la sociedad y el Estado teniendo como premisa la consecución del mayor bienestar común que preserve al sistema político a la vez de mantener un oscilante equilibrio en dicha relación. En suma, se trata de las contingencias que en las democracias representativas implica buscar al mismo tiempo el consenso y la decisión, representar y gobernar.

En este primer capítulo se van a aportar elementos al debate de la rendición de cuentas, que de forma implícita es un debate sobre la “calidad de la democracia”; más allá de la “concepción restringida de las condiciones propicias de la poliarquía” (Monsiváis, 2005:9). Una democracia con apego a derecho en función de las garantías a los derechos fundamentales y libertades políticas de sus ciudadanos integrantes del Estado democrático de derecho. Brindando argumentos para señalar atribuciones fundamentales que deben integrar el concepto teórico-empírico de la rendición de cuentas democrática.

En este abordaje en torno a la construcción del concepto, se estudiarán las categorías, elementos y usos del término rendición de cuentas; su *praxis*, relación con la representación política, las elecciones, responsabilidad política y la información. Tal perspectiva coincide con los enfoques de la democracia deliberativa, participativa y de derechos, que mira la acción social desde un enfoque sistémico y que la identifica como necesaria a la rendición de cuentas, la construcción de derechos, ciudadanía, conformación de la política gubernamental y de su toma de decisiones.

Hacia este plano se desea llevar la investigación y comprobar que las acciones ciudadanas además de ser vistas como dispositivos de sanción social que expresos de diversa forma –opinión pública, por ejemplo– son co-

generadoras de mejoras a las políticas e instituciones, además de que alivianan las fallas inherentes a la toma de decisiones.

Se discute por ello de manera intensa respecto del papel que juegan en la configuración del diseño institucional de la democracia los *oxímoros*: cuerpo de servidores públicos y ciudadanos; instituciones y prácticas informales; politicidad de la administración pública o despolitización; madurez o innovación y democracia funcional electoral o democracia participativa deliberativa.⁸

Es a partir de ciertas modas intelectuales –de occidente— que se privilegian las conceptualizaciones de democracia a través del análisis de las instituciones en torno a la racionalidad del individuo por sobre los fenómenos de la colectividad. Explicando el desarrollo democrático a partir del grado de consolidación de las instituciones y es así que se interpreta el problema del carácter plebiscitario, semi-autoritario o “delegativo” (O’ Donnell, 1994), de algunas poliarquías, a causa de la debilidad de las instituciones, sus mecanismos de rendición de cuentas y del Estado de derecho.

En este trabajo se plantea que ello también se debe a la desarticulación de un sistema de rendición de cuentas democrática y de sus componentes de vigilancia y fiscalización del poder, –desajuste crónico o fortuito– y que es justo este desfase el que permite que persistan falencias.⁹ Cuyo tratamiento no se identifica con claridad o no son viables remedios intra institucionales debido a entornos de putrefacción institucional crónica.

⁸ Plural de Oxímoron. (*Del gr. ὀξύμωρον*). 1. m. Ret. Combinación en una misma estructura sintáctica de dos palabras o expresiones de significado opuesto, que originan un nuevo sentido; p. ej., un silencio atronador. En, *Diccionario de la Lengua Española* - Vigésima segunda edición. Sitio de la *Real Academia Española*. Consultado el 25 de marzo de 2011, disponible en:

<http://buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual?LEMA=ox%C3%ADmoron>

⁹ Las fallas o debilidades de las democracias representativas se pueden presentar en países con culturas políticas tan distintas como México y Estados Unidos; tal fue el caso de los procesos electorales de Felipe Calderón y George Bush, en ambos, el manejo irregular del padrón electoral, el favor de los medios, la captura de órganos electorales y judiciales jugó un papel decisivo en el desenlace de los procesos que les tintó de ilegitimidad. En Estados Unidos, además, la conducción de la investigación por los actos del 11 de septiembre, de 2001, tuvo un desenlace escandaloso que evidenció severos casos de omisión, ineficiencia o parálisis –del *accountability*– en las agencias de rendición de cuentas y órganos judiciales.

a. HERRAMIENTAS CONCEPTUALES Y CONCEPTOS TEÓRICO-EMPÍRICOS.

En la actualidad, la discusión se ha focalizado en el examen de factores puntuales, uno de ellos se encauza al estudio de la arquitectura institucional, en especial de la estructura de incentivos y los entes de control y fiscalización que institucionalizan la rendición de cuentas; debate en el que existen desacuerdos, de los cuáles, algunos radican en los referentes constitutivos del propio concepto de “rendición de cuentas” y su marco procedimental, pero también en el significado que se le atribuye a la participación ciudadana en el funcionamiento del sistema de rendición de cuentas política-democrática o siendo puntual: rendición de cuentas democrática –RDCD–; para volver más operativizable el concepto, en virtud de que el ejercicio de las atribuciones democráticas llevan implícita la práctica política.

La minimización de tal participación en su funcionamiento o de su intervención en la toma de decisiones gubernamental son cuestiones conexas, cuya exclusión se justifica para evitar los intereses políticos que dicha participación inserta y que según se teoriza, distorsionan los objetivos de las políticas.

Despolitizar la política pública parece un sin sentido, pero esta es la bandera de la corriente hegemónica de la “nueva gerencia pública” (NGP), en México. Sin embargo, más allá de justificar o no las cotas a la acción social en la conformación de la política pública, ha sido evidente que tal premisa no ha mejorado sustancialmente la calidad de las instituciones pero si ha erosionado la legitimidad de las mismas.

En el caso mexicano, la despolitización de instituciones y de la función pública, más la reducción de la participación cívica al acto electoral ha dejado como saldo ilegitimidad y desconfianza en la acción de gobierno. Igual de grave es que la sociedad civil no encuentre vías de transacción del conflicto y construcción de la democracia puesto que la rendición de cuentas cosmética en muchos casos sustituye la rendición de cuentas democrática.

Por ello, surge una cuestión importante: ¿de que forma se integra la acción social al buen funcionamiento de la función pública y la toma de decisiones? A continuación se aportarán elementos para solventar esa cuestión y hallar las atribuciones que dan sustancia a la rendición de cuentas democrática y que nos permitirán deslindar respuestas tentativas a la pregunta de investigación: **¿Cómo pudo incidir la responsabilización ciudadana en la rendición de cuentas democrática en torno a la legislación de la reforma petrolera?** la respuesta puede aquí planteada es que: si existen ausencias de elementos para la evaluación y sanción del proceso de legislación de reforma petrolera, posiblemente y en ciertas circunstancias, las acciones cívicas de responsabilización reconfiguraran la generación de tales componentes a favor de la rendición de cuentas democrática de dicho proceso. Esta es una posible respuesta que habrá que comprobar.

Es necesario aclarar algunas nociones que serán nuestras herramientas conceptuales para el desarrollo del trabajo. Se debe comenzar por el concepto que sustenta la argumentación del trabajo: Democracia. **Democracia**, según Norberto Bobbio (1984:53), es “un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”. En este sentido, es un régimen procesal basado en el sufragio universal para el ejercicio pleno de los derechos políticos de la soberanía popular. Acto sustentado en la dinámica de derechos de mayorías relativas y de las minorías, según Sartori (1988), ello permite la continua inversión del poder.

Desde un enfoque de derechos (Ferrajoli, 1999) la democracia “sustancial es el orden jurídico-institucional capaz de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos”. Estas definiciones permiten enriquecer nuestro concepto operativo, entendiendo entonces que la **democracia es: el cuerpo jurídico y su conjunto procedimental que garantizan activamente los derechos fundamentales del ciudadano para la configuración del poder público**. Una democracia eminentemente política, sustentada en el

Omar Manríquez.

ejercicio de los derechos; por tanto participativa y deliberativa, como más adelante se desahoga.

Transparencia, etimológicamente, deriva del latín: *trans-parere*, lo que es “visible de un lado a otro; visible a través de algo”. La transparencia del gobierno posibilita el “conocer la información en sus manos; las decisiones y las acciones” que estos mismos realizan” (Carbajal y Rivera, 2008:7). En esta lógica, nuestro concepto empírico de transparencia tiene como referente el ejercicio de vigilancia sobre poder público, de cualquier acto de interés público, cuya publicidad alimenta la capacidad de dicha vigilancia. Entonces, **transparencia es el conjunto de las condiciones de publicidad de cualquier acto de interés público y sus motivos, que permiten la vigilancia del poder público.**

Así, la transparencia permite la vigilancia del poder público, y sin embargo, dicha vigilancia no se limita al monitoreo de los actos de interés público, sino que también comprende **divulgar toda aquella información pública que permita cumplir con la supervisión y la evaluación del poder público.** Entendiendo por **información pública** como

“toda aquella contenida en los documentos que los sujetos obligados [entes públicos] generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”.¹⁰

Información diferenciada como insumo en forma de: “datos, información y conocimiento”, que así nos proporciona, según Oscar Oszlak, los “fundamentos técnicos y políticos para la elección de cursos de acción” (2009:17).

Por otro lado, la información pública debe ser accesible de manera universal para hacer validos los derechos y libertades de información.¹¹ Se

¹⁰ Según el artículo 3º, fr. V, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental –LFTAIPG–, 2006.

¹¹ Según funcionarios del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la transparencia en términos operativos es interpretada como las “obligaciones de transparencia que se refieren sobre todo a la información que debe estar disponible en Internet –de acuerdo

debe señalar que más allá de los incentivos que la emisión de información pública ejerce sobre los actos de un funcionario al saberse vigilado, aquí se analiza la efectividad de dicho mecanismo de incentivos en contextos de descomposición institucional generalizada, pues bajo esa lógica, dichos incentivos pierden su coerción sobre los agentes. En este sentido, la responsabilización cívica debiera reforzar las condiciones de exigibilidad y sanción democrática.

Este trabajo se va a desmarcar de posturas que conciben la transparencia y rendición de cuentas según criterios minimistas o de supresión del conflicto; que en consecuencia arrojan conceptos vacíos y por tanto ejercicios cosméticos que se alejan de una sustancial rendición de cuentas de carácter democrático.

Retomando la exposición de conceptos, tenemos que en las democracias representativas se verifica la exigibilidad de las libertades y derechos de información pública; mismos que están sustentados por la “Declaración Universal de los Derechos humanos” y su artículo 19, que dice:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

De esta convención internacional derivan el **derecho de acceso a la información pública (DAI)** como derecho fundamental que en las democracias sustenta el libre acceso a la información pública. Este derecho subsidia el derecho político de los ciudadanos para la vigilancia y sanción democráticas, además hace lo propio para con otros derechos en las democracias: libertad de expresión, derechos electorales, sociales, y civiles; propios del régimen democrático (Carbajal y Rivera, 2008:8-9). En esta misma lógica se ha

al marco general de actuación de una agencia de gobierno– [...] lo demás es la regulación del acceso ciudadano a dicha información generada” (Guerrero, Juan P., en Merino 2005:47).

constituido en México, el derecho a la información, garantizado por el artículo sexto de la Constitución mexicana.¹²

Respecto al presente estudio, como se ha expuesto, el mismo analiza el fenómeno de rendición de cuentas; sistema cuya sinergia socio-estatal verifica la representación política responsable. El cual, de acuerdo a la literatura (O' Donnell, 1998; Schedler, 2002;) está integrado por: la *accountability* horizontal, que se basa en la capacidad de control mutuo entre entes de gobierno; la *accountability* vertical electoral, expresa en la dimensión de las elecciones; y la *accountability* vertical social, donde los procesos de rendición que tienen como origen las demandas de la ciudadanía.

Entendiendo por principio que la **rendición de cuentas social – *accountability* societal–**, es un mecanismo social de control vertical, no electoral, hacia los servidores públicos basado en la acciones plurales de colectivos ciudadanos –asociaciones– y movimientos, cuya acción busca publicitar las anomalías en que incurre en gobierno, configurar la agenda pública o “activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability*”; empleando dispositivos institucionales y no institucionales, tipo “demandas legales y denuncias ante agencias designadas, o movilizaciones sociales y *exposés*, como ejemplo de mecanismos no institucionales”. Los protagonistas de la *accountability* social son los “movimientos sociales coyunturales, las asociaciones ciudadanas altamente profesionalizadas y de carácter permanente –asociativismo cívico– y el periodismo independiente de denuncia” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:32-35).

RDC es el concepto que en la literatura alrededor del tema se vincula al término inglés *accountability*, usado para describir normas, responsabilidades y relaciones a las que están sujetas las conductas de representantes y

¹² Artículo 6o.- “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el estado.” (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 13 de noviembre de 2007).

servidores públicos con el Estado y frente a la sociedad. De acuerdo con Andreas Schedler (2004:16-18) la *accountability* es la obligación del poder para sujetarse a la inspección pública, la cual está integrada por dos componentes, cuyos términos en inglés tampoco tienen traslación exacta. El primero, *answerability*, es la dimensión integrada por los actos de información y justificación de la función pública, entiéndase, la capacidad de explicar y justificar los actos del poder;¹³ y el segundo, *enforcement*, que es la dimensión punitiva o la facultad para sancionar positiva o negativamente la conducta de los servidores públicos, es decir, la facultad de supeditar a sanciones a dicho poder por sus actos o el “hacer valer la ley” (Schedler, 2004:16).

Esto presupone la existencia de dispositivos para transar tales incentivos. Dichas sanciones deben obedecer a una coherente “norma de proporcionalidad”, donde según la gravedad de la falta corresponde un castigo (Schedler, 2004:18). Como reza el refrán “según el sapo es la pedrada”.

Answerability, por otra parte, es traducido al castellano como “*responsabilidad*” que es la capacidad de respuesta de los funcionarios públicos por sus acciones; Oszlak (2009:24) afirma respecto a la *responsabilidad* que es la disposición o la conciencia que induce a rendir cuentas antes incluso de que se soliciten. En este tenor, *accountability* implica que “no solamente que nos cuenten qué han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones” (Schedler, 2004:16).

Empecemos por señalar que el término “rendición de cuentas” no recoge a plenitud lo que el vocablo inglés *accountability* recoge a plenitud el sentido de obligatoriedad que el vocablo inglés *accountability* refiere ni lo que nosotros queremos comunicar sobre el carácter político democrático de este acto, ni de la sustancia de la responsabilidad política. Por otra parte, no tiene una traducción precisa ni un vocablo equivalente en nuestro idioma. En este tenor aportaremos el concepto de **ponderabilidad**, como parte del lenguaje

¹³ La cual vamos a referir como la capacidad de responder a las demandas o *inputs*.

especializado en la heurística de la rendición de cuentas –permítaseme el barbarismo en pro del lenguaje propio en la politología–. No obstante, a fin de no agotar a nuestro amable lector, usaremos el concepto de rendición de cuentas democrática y su anagrama: RDCD, para no complicar la lectura, en tanto abordamos el tema con mayor profundidad.

Para proseguir con el desarrollo conceptual, hay que señalar que en la lengua inglesa uno de los significados de *accountability* indica: la “calidad de ser *accountable*, responsable por algo o de alguna actividad”.¹⁴ En tal sentido, *accountable* es tener la capacidad de ser “responsable, explicable, “*answerable*”, justificable, confiable”.¹⁵ El vocablo, *answerable*, adjetiva a quien tiene capacidad de contestar, quien es “contestable” o que es “moral y legalmente responsable ante una autoridad superior”.¹⁶ Existen otros adjetivos del término que aparecen recursivamente: responsable, confiable, explicable o cumplidor; y otras cualidades como la confianza o la cualificación.¹⁷

Por lo tanto, aquí se plantea que **la sustancia de un sistema de RDCD es la asignación de responsabilidad política a través de diversos mecanismos, es decir, mediante procesos continuos de asignación de responsabilidad o como aquí se postula, de responsabilización política.** Previa garantía de producción, usufructo y libre acceso a la información pública –el orden puede ser distinto–. Asignar dicha responsabilidad requiere gobiernos receptivos y en consecuencia, ejercicios más representativos de la demanda social.

¹⁴ *Accountability*: “quality of being accountable, responsibility [...] to someone or for some activity”. Disponible en: <http://definicion.dictionarist.com/accountability>. En línea, consultado febrero 7 de 2011.

¹⁵ *Accountable*: “responsible, answerable, obligated to give an account; explainable... [...] liable to account for one’s actions. [...]” Disponible en: <http://definicion.dictionarist.com/accountable>.

¹⁶ *Answerable*: “adj. responsible to, accountable to; able to be answered. [...] adjective: possible to answer. [...] adjective: morally or legally responsible to a higher authority. Disponible en: <http://definicion.dictionarist.com/answerable>. En línea, consultado febrero 6 de 2011.

¹⁷ *Responsible*: “adj. dependable, reliable; accountable, liable. [...] Adjective: worthy of or requiring responsibility or trust; or held accountable.” Disponible en: <http://definicion.dictionarist.com/responsible>. En línea, consultado febrero 6 de 2011.

Frente a esta lógica, la capacidad informativa, o sea, la atribución que poseen los entes públicos para producir información útil para la evaluación de sus actos, son de entrada un insumo de la rendición de cuentas –que he nombrado: **ponderabilidad**– que debe ser cabalmente garantizada si ésta ha de llegar a buen puerto. En su ausencia será muy difícil asignar responsabilidades, por ser ubicuas e intangibles. Por ello, la **responsabilización** depende en primer término de la capacidad de informar o **informatividad** –permítase el solecismo– y la **responsividad**, para permitir la evaluación y concretar este acto cognoscitivo que subsidia la posterior fase de exigencia de representación responsable; para entonces poder llegar al **enforcement** que es la capacidad de imponerse sanciones adecuadas –al haber exigibilidad– a la responsabilidad de los actos del ente público evaluado y exigido. Este proceso básico: informatividad, responsividad, responsabilidad y exigibilidad, se retroalimenta de forma iterativa para dar cabal cumplimiento a la rendición de cuentas democrática.

b. ATRIBUCIONES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA:

La connotación de la rendición de cuentas democrática –RDCD–, así concebida, es completa cuando posee los atributos de informatividad, responsabilidad –*answerability*–; responsabilidad y exigibilidad –*enforcement*–. Este conjunto de propiedades subsidian el proceso de responsabilización; esto implica el carácter responsivo¹⁸ de los entes públicos –la sensibilidad y receptividad– para el proceso de demandas –*inputs*–. Esto es, la sanción democrática del vínculo representativo.

En este plano y de acuerdo a la lógica clasificatoria (Bartolini, 1988:56-58), aquí propuesta, se define conceptualmente a la rendición de cuentas democrática (RDCD) como: **un sistema conjunto de instituciones, relaciones, entidades y demás componentes cuya sinergia permite una interacción socio-estatal adecuada al garantizar capacidad de respuesta ante las demandas sociales de representación política responsable por el ejercicio del poder y uso de recursos públicos.**

En esta lógica, postulamos un marco conceptual de la rendición de cuentas marcadamente sustentado en la atribución democrática y la sinergia social: una **rendición de cuentas democrática**. La *answerability*, y una de sus propiedades: la **informatividad**, como se ha aquí se va a manejar, es la capacidad del estado para garantizar insumos y entornos de acceso universal a la información útil para ejercer los derechos políticos y democráticos.

Esta capacidad informativa –informatividad– es sustancial para el ejercicio de los derechos políticos, la soberanía popular y derechos-libertades de información, que en conjunto se dotan en la configuración del poder público; ya que permite generar condiciones propicias para la evaluación política-social-autónoma del ejercicio y toma de decisiones del poder público. La informatividad configura los entornos sociales de exigencia de representación política responsable.

¹⁸ Responsivo, va. Adjetivo, “Perteneiente o relativo a la respuesta”. Diccionario Oxford University Press, 2004.

Esto es: la informatividad, vinculada a la accesibilidad de la información generada, permite crear entornos de interacción y transacción de demandas, lo que significa **responsividad**; esta responsividad, a su vez, verifica los vínculos socio-estatales que hacen posible la asignación de responsabilidad política de los entes públicos. De manera tal que el proceso que inicia con la informatividad y culmina con la asignación de responsabilidad política, es la **responsabilización** política que permite la exigibilidad del vínculo representativo.

A su vez, el uso del concepto **responsabilización**,¹⁹ tiene como referente las estrategias y procesos necesarios para configurar la informatividad, responsividad y exigibilidad respecto de los actos del poder público; como proceso subsidiario de la rendición de cuentas democrática. Su dimensión conceptual abarca aquellos atributos descritos antes y no debe confundirse con el empleo que algunos autores le dan como sustituto del vocablo inglés *accountability* (Véase, Cunill, 2003 y Oñate, 2004).

Retomando el desbrozamiento conceptual, tenemos que debemos integrar la noción de calidad de aquellos atributos, ello permitirá desprender las gradualidades de la *accountability* registrada en los distintos momentos de la coyuntura analizada.

En este tenor, la presente investigación desahoga con mayor énfasis la relación que hay entre las acciones ciudadanas para la regulación del poder público –*accountability social*–, y procesos de información para la

¹⁹ Oscar Oszlack, (2009:1-2), concuerda con el autor al afirmar que: “responsabilización”, alude a una relación donde un sujeto es sometido por otro (u otros) a un proceso o exigencia puntual de rendición de cuentas, en función de compromisos u obligaciones que el mismo adquiriera al hacerse cargo de alguna gestión [...] el acto o efecto de hacer responsable a alguien por los resultados, frente a los compromisos asumidos.” En este mismo sentido prosigue con la distinción entre responsabilidad y respondibilidad; [entre]“responsabilidad y la respondibilidad, tienen lugar en una suerte de presente continuo: la responsabilidad se asume y no desaparece hasta tanto se juzga lo conseguido; y la respondibilidad es, de igual modo, una actitud o disposición permanente de la conciencia. En cierta forma, la respondibilidad es la contracara de la responsabilidad: si no hay respondibilidad, no hay responsabilidad realmente asumida, por más que exista responsabilización.”

Omar Manríquez.

responsabilización; ello, coloca un mayor peso en estos fenómenos para describir la sinergia de la RDCD impulsada por vía ciudadana.

Sin embargo, el autor es consciente de que este estudio cualitativo es el fundamento de un posterior análisis cuantitativo de variables e indicadores aquí descritos.

Concluyendo, se debe reiterar que en el análisis que se va a desarrollar se concibe al régimen de RDCD como un sistema complejo –perspectiva holística– integrado por múltiples elementos, insumos, productos e interacciones en el que son vitales los procesos de información –como se destacó–; que vinculados a responsabilidades y sanciones al interior del sistema político construyen legitimidad y capacidad de gobierno democrático. Un aspecto crucial que no se debe pasar por alto.

Para aterrizar de este viaje empírico-conceptual, se debe recapitular que la información útil es el insumo vital para sustanciar la RDCD a través de la asignación y exigencia de responsabilidad política de los entes públicos; en este proceso complejo los ciudadanos han desarrollado funciones y a la vez estrategias funcionales a la rendición de cuentas democrática. Habrá que recorrer el camino que nos llevo a esta conclusión.

c. ¿QUÉ SE DICE DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS? ¿POR QUÉ ES CRUCIAL Y CÓMO SE VERIFICA?

La rendición de cuentas (RDC en adelante) es un conjunto de criterios normativos y prácticas que actualmente se ha puesto en boga y en boca de académicos, intelectuales, funcionarios, empresarios, miembros de organizaciones civiles y políticos por ser considerado un mecanismo institucional –en su dimensión política– que brinda legitimidad a la acción de gobierno en las democracias representativas. Legitimidad necesaria frente a fenómenos de abstencionismo, conflicto social y crisis de representación, que en conjunto, demuestran la desconfianza social en el sistema político.

El papel de la RDC en la democracia representativa es vital puesto que a través de aquel conjunto de criterios normativos y prácticas sofisticadas es posible integrar parte de la esencia del ideal de soberanía popular del gobierno democrático y la dicotomía gobernar-representar de la representación política que analizaremos más adelante. En este sentido, la RDC tiene un papel central en la relación gobierno-gobernados como guía para construir soluciones a dichos problemas que conllevan a la precariedad democrática y la desconfianza en las instituciones. Se debe comenzar señalando la importancia que la rendición de cuentas tiene en la configuración y solidez institucional democrática. De ella dependen en gran medida: las reformas estructurales de la administración pública; la definición del ejercicio de gobierno; la regulación de la política macroeconómica; la conformación de las relaciones socio estatales; y la solución de problemas que conllevan a la precariedad democrática.²⁰

Por ello, vamos a dar un breve recorrido a la construcción teórica del concepto de RDC y a los componentes necesarios para su ejercicio, a fin de contrastar tales elementos con los referentes prácticos que integran el concepto teórico-empírico que aplicaremos al estudio de caso.

²⁰ Corrupción; crisis de representación y demás síntomas de creciente descomposición política y desconfianza.

Omar Manríquez.

Se ha señalado que el término rendición de cuentas no recoge a plenitud el sentido de obligatoriedad del vocablo *accountability* ni refiere adecuadamente el carácter democrático del fenómeno ni de la responsabilidad política. En este plano, Andreas Schedler (2004:16-18) aclara que la *accountability* es la obligación del poder para sujetarse a la inspección pública, lo que presupone la existencia de dispositivos para transar tales incentivos. En este sentido, *accountability* implica “no solamente que nos cuenten qué han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones” (Schedler, 2004:16).

Respecto a sus atribuciones: *answerability*, traducido al castellano como “*responsabilidad*”, es la capacidad de respuesta de los funcionarios públicos por sus acciones; una especie de conciencia de entregar cuentas antes de su solicitud (Oszlak, 2009:24). Hay que destacar que en el idioma inglés se diferencia entre *accountability* y *responsability* este último término tiene una connotación amplia que implica reportar, actuar y asumir las consecuencias de nuestras decisiones y actos (Cunill, 2003:2).²¹

En este mismo plano, Bernard Manin, distingue al *accountability* del *responsiveness* –responsividad– cuando asocia al primero con un sistema de sanciones directas, tal que los gobiernos son *accountables* cuando sus ciudadanos pueden discernir entre un gobierno que los representa de otro que no lo hace, para entonces sancionarlos en consecuencia.

Por otra parte, un gobierno es responsivo si éste adopta sus políticas en base a las preferencias indicadas por los ciudadanos. Bajo esta perspectiva, *accountability* es una relación entre resultados y sanciones directas, y *responsiveness* lo es en relación a señales y políticas (Manin *dixit*).

Aquella distinción entre *accountability* y *responsiveness* permite diferenciar dos atribuciones esenciales al concepto de la rendición de cuentas:

²¹ “*To be responsible connotes the ability to act as well as simply to report; and a concern for the consequences of this action. There is a moral flavour missing from accountability*”. Véase Cunill (2003)

1) la obligatoriedad de sujetar los actos de poder a sanciones; 2) y la capacidad de procesar la relación demanda-respuesta. Sin embargo, limitar dicha relación a la delegación y transacción sujetas al acto electoral conlleva a imaginar al gobierno como algo ajeno a los ciudadanos cuyo único punto de encuentro sucede durante las elecciones, es decir, de forma *ex post*.

Ante este enfoque reduccionista, nuestro trabajo se coloca en el otro polo, con una visión holística, que busca abarcar la complejidad del fenómeno socio-político de la rendición de cuentas. Con esta perspectiva “transgresora” (Ackerman, 2004), se busca construir un enfoque distinto para hallar nuevas propiedades y relaciones causales entre variables para construir diferentes hipótesis del fenómeno de la rendición de cuentas.

En este tenor, debemos distinguir que *responsabilidad* “referiría la motivación que sustenta una acción o decisión tomada por los gobernantes y *accountability* señalaría la calidad misma de la decisión tomada o la acción ejercida” (Ackerman 2006:20). Por ello, el *responsiveness –responsabilidad–* es la capacidad de respuesta de un gobierno a las demandas sociales, su grado de receptividad para con las mismas convierte a un gobierno que responde al clamor social en responsivo respecto a aquellas; o en delegativo, cuando dicha capacidad de respuesta está ausente.

De acuerdo a la perspectiva de Ackerman, la RDC debe entenderse como un proceso complejo; con un importante componente “coactivo” por medio del cual los servidores públicos informan y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes” (Ackerman, 2006:21). Éste incluye la participación de los ciudadanos como factor determinante, por ello es “pro-activo”, dinámico y rebasa la “temporalidad” de la sanción electoral; debe incluir también los procesos de toma de decisiones”; y no es necesariamente asimétrico – autoridad-subordinado–, va más allá de la “comunicación de información contable de un agente a un principal”.

Omar Manríquez.

Esta perspectiva de rendición de cuentas redefine las relaciones entre el Estado y la sociedad y reconfigura la naturaleza misma de la democracia y la participación ciudadana” (López y Merino, 2009:11-12). Es decir, que la rendición de cuentas debe ir más allá de los procesos electorales, la difusión de informes codificados o inútiles a la evaluación, más allá de la rendición de cuentas administrativa o gerencial, cuya lógica tiene un bajo nivel de politicidad y aun menor democraticidad. No podremos hablar de una verdadera rendición de cuentas política-democrática si no existen los canales adecuados, la apropiación social de los mismos, si faltan actores esenciales para su diáspora y sí se condiciona su ejecución.

Bajo un enfoque democrático y amplio del *accountability*, el “control” y la sanción de acciones o decisiones pasadas y futuras del cuerpo gobernante pueden derivarse de actores externos al ámbito gubernamental, además de que los mismos pueden aplicar sanciones indirectas. No obstante, este ejercicio de control puede tener cierta tolerancia a la discrecionalidad y a la propia opacidad plenamente justificadas, la cual se debe sancionar adecuadamente cuando no sea el caso (Cunill, 2003:10-11). Vale aclarar que se ha preferido desarrollar el término responsabilización ciudadana por sobre el término “control”²² y así referir la capacidad social de regulación de los actos del poder público. Aunque coincide en algunos términos con el de “control social”, empleado por Nuria Cunill (2003), tema que se desarrolla en el capítulo 3.

Retomando la conceptualización de Schedler (2004), tenemos que la rendición de cuentas es un “proceso transitivo” –relación entre un sujeto obligado `A´ y un facultado `B´– y a la vez “subsidiario” –cuyo evento inicial

²² Llegado a este punto, es importante diferenciar entre el concepto de “control” usado por Cunill, del término responsabilización que proponemos, el primero implica sujetar el ejercicio del poder; el segundo, que dicho ejercicio este asignado a certeras responsabilidades, por ello se considera más adecuado para definir nuestro concepto, el hacerlo en términos de regulación de actos y asignación de responsabilidad que de control, por el grado de autonomía necesaria al ejercicio de gobierno. Esta diferencia es importante, puesto que se propone un ejercicio que mejore la función pública y el rendir cuentas sin gravarla con pesadas intervenciones.

condiciona el subsecuente—. En dicho proceso, “múltiples actores `A´ están obligados a informar, explicar y justificar su conducta ante los `B´ con “respecto a `R´ –que sintetiza la responsabilidad asumida–”; `B´ cuenta con “instrumentos para vigilar e incidir” en el proceder de `A´; “relaciones soportadas en un entramado institucional y legal”, pero que también supone una base democrática legitimada por vía de un tercer actor `C´ de ciudadanos con derechos fundamentales, políticos y sociales, que pueden ejercer en cualquier momento y por todas las vías jurídicas y políticas que tienen a su alcance”. Integración que es ineludible para impedir que la relación entre A y B se “justifique solamente a sí misma, de espaldas al espacio público democrático o peor aún que se convierta en una trampa burocrática, autoritaria”, sino que debe dar “sentido público a aquella relación y otorgar calidad a la democracia.” (López y Merino, 2009:12–16).

Finalmente hay que destacar que la intervención social en la supervisión y sanción de los actos de funcionarios públicos debe integrar actores e insumos para mejorar la calidad de la rendición de cuentas y sustentar su ejercicio democrático. Como señalan López Ayllón y Merino Huerta (2009:10-11).

“en la práctica, es muy probable que la multiplicación, la fragmentación y la desconexión entre los muy distintos actores involucrados en los procesos de rendición de cuentas acaben por dar al traste con sus propósitos; [...] se corre el riesgo de que lo más importante acabe siendo la forma y los procedimientos que sirven para justificar lo que hacemos, y no el cumplimiento mismo de la responsabilidad obtenida” [...] “implica necesariamente un marco jurídico y político, es decir, un marco de responsabilidad que se desprende, a la vez, de obligaciones legales y públicas; del principio de legalidad y de un propósito democrático.”

En este sentido, se busca conceptualizar un componente cívico operativo y funcional en la rendición de cuentas democrática que fortalezca la lógica de las poliarquías o democracias representativas.

d. LA METÁFORA ESPACIAL Y LOS ENFOQUES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

Para Andreas Schedler (2004:20-33), RDC, implica un sentido claro de obligación que abarca tres etapas: información, justificación y sanción; que deben constreñir al poder a abrirse a la inspección pública, forzarlo a explicar y justificar sus actos –*answerability*– y sujetarlo a la amenaza de castigos –*enforcement*– que transita regularmente por canales formales.

Schedler (2004:21) define que las exigencias “societales” se dan a través de “medios de comunicación, por medio de asociaciones civiles y los movimientos sociales que actúan como agencias que generalmente cuentan con formas puramente discursivas de contestación y que carecen de recursos para aplicar sanciones materiales efectivas”. Enfoque que se cuestiona en este trabajo. Su modelo descriptivo pone énfasis en la secuencia de la RDC que inicia con la producción de información y que los actores usan a fin de encausar procesos que deriven en sanciones.

Por otra parte, O’Donnell (1998), hace dos distinciones del *accountability*; en primer término, define como horizontal –institucional o intragubernamental– al que ocurre por las relaciones de control entre los poderes, –en la lógica de la división de poderes– gracias a la creación *ex profeso* de agencias estatales que eviten, o subsanen las conductas de entidades públicas que “transgredan” facultades establecidas o que incurran en presuntos ilícitos o casos de “corrupción” (O’Donnell, 1998:8). En conjunto constituyen la categoría de controles horizontales.²³

A la segunda distinción la clasifica como *accountability vertical*, ocurrido entre el Estado y la sociedad, es decir, las relaciones de control desde la sociedad hacia el Estado, básicamente la sanción electoral, considerada como instrumento de sanción que hace viable la responsabilidad de los

²³El lector puede ampliar el funcionamiento de los controles gubernamentales en Loewenstein, (1976:233-234).

representantes y el gobierno. Expresión recursiva de la representación política.²⁴

En relación a este último ámbito, habrá que obviar las debilidades de la sanción electoral como mecanismo de RDC útil a la sociedad y cuestionar su efectividad como dispositivo de intervención social. En tal sentido, Andrew Arato, señaló las debilidades de la sanción electoral como mecanismo de RDC y subrayó que un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos poseen la capacidad de “discernir” sobre la actuación del gobierno (Arato, 2002:85-103). En este modelo vertical-electoral de *accountability*, se sustenta la sanción social en la información que estos reciben desde los representantes para aplicarles sanciones directas en la elección, pero recordemos que según el tipo de responsividad ejercida por el poder público se delimitarán las señales que los ciudadanos reciban de ese poder y en consecuencia las que envíen a sus representantes.

Entonces, aquí se llama a la siguiente reflexión: si las acciones de los entes públicos envían señales para la valoración social, pero las políticas públicas y la representación dan orientación a sus acciones ponderando la calificación de sus electores sobre ellos, existe por tanto un ciclo dependiente del mismo insumo y de quien tiene más recursos para producirlo. La paradoja de que es primero, el huevo o la gallina; pero además, quien es dueño de ambos.

Por lo que es necesario aquilatar en el proceso electoral, la influencia que en la “elección social” tienen la estandarización de las preferencias, el

²⁴Sin embargo, la representación política como producto final de un proceso de rendición de cuentas vertical electoral, implica una fuerte desventaja para el ciudadano y en ocasiones desincentiva su participación en dicho proceso, en virtud de que dicha sanción no implica un ajuste a un sistema fallido que fomenta la no representación del interés representado; es más bien una recompensa. Tomemos un caso hipotético en el cual los candidatos que compiten son corruptos o no han representado a sus respectivos electores, en tal caso, no hay manera de que los mismos sean sancionados con la no-elección puesto que al final del proceso electoral habrá un representante como producto del proceso de sanción electoral, lo que incentiva vicios en el sistema y no ajusta al mismo hacia la responsabilidad política con el elector. La no legitimación del proceso electoral o el abstencionismo no son aun fuertes incentivos para incrementar la responsabilidad, se ajustan antes bien los elementos de representatividad que permitan sobrellevar este sub sistema de sanción electoral.

mercadeo electoral y la masificación de la política a través del manejo y apropiación de códigos de comunicación (Melucci, 2002:182-185) y del dominio de los grandes medios de difusión, a la vez, productores de insumos informativos. Se debe aceptar que “no hay ciudadanía sin información y menos si ésta está mediada por la televisión que tiene su propia agenda” (Crespo: 2008 s/d).²⁵ En un modelo de sanción social vía elecciones, hay que valorar lo que significa el agobio de los grandes medios en la deformación de la capacidad de “discernir” que tiene el electorado.

En conclusión, la representación política se induce tanto o más que por responsabilidad política, por la información que dispone el representante ante sus representados para su propia evaluación y sanción.

Por ello, las asimetrías de información –insumo informativo limitado, parcial u opaco por el formato en que se presenta– distorsionan el modelo de rendición de cuentas por sanción electoral; con lo que la evaluación del ejercicio de gobierno y la capacidad de juicio sobre la representación son precarias. Adam Przeworski, (1998:17) marcó bien que “la responsabilidad no es suficiente para inducir la representación cuando los electores tienen una información incompleta”.

En este mismo sentido, John Ackerman (2006:22-27), contrasta las deficiencias de la elección como mecanismo de RDC; y describe cómo es que la “asimetría de información”, el “riesgo moral”, la “manipulación mediática” y el carácter *ex-post* y externo de esta sanción hacen “fracasar” este control. Esto se suma a la literatura que describe el fenómeno de la rendición de cuentas en las democracias representativas y las deficiencias en el funcionamiento de ambos sistemas de control –horizontal y vertical– y que es un problema en las democracias en América Latina con varias aristas (Sermeño, 2009; Dagnino, 2002; y Peruzzotti, 2009) .

²⁵ Foros en el Senado para la Reforma Energética.

En este tenor, Peruzzotti y Smulovitz (2002:17-22), introducen la *societal accountability* como categoría alterna a los controles intra-gubernamentales y al control vertical-electoral. Ellos hacen referencia a aquellas acciones sociales que tienden a “ejercer presión sobre las agencias de control horizontales correspondientes y que señalan deficiencias o carencias institucionales” como mecanismos de control social, que sin embargo carecen de medidas formales de coerción.

Tales acciones sociales vinculadas, como veremos, integran un sub-sistema de la RDC, una contraloría ciudadana dinámica, autónoma y paralela que incorpora sus propios mecanismos al fortalecimiento de entidades de control-fiscalización o para verificar la legalidad de los procedimientos burocráticos, es decir la dimensión legal-administrativa (Peruzzotti, 2008:2–23).

Este sub-sistema del *accountability* integrado por movilizaciones, periodismo de denuncia, asociacionismo cívico, estrategias de medios y aquellas acciones y relaciones autónomas de control que emanan de los ciudadanos hacia los fiduciarios del poder es al que nos referimos cuando hablamos de las acciones y funciones de contraloría ciudadana²⁶ en pro de la RDC que son el referente empírico del concepto de responsabilización vía ciudadana.

¿Qué diferencias presenta el enfoque pro-activo de la rendición de cuentas social? La diferencia con el concepto de *accountability social* es que su dimensión autónoma no está ligada por fuerza a su capacidad reactiva frente al estado incapaz, ni a su desarrollo en entornos de transición democrática, antes bien, responde a la pro actividad para reconstruir el vínculo

²⁶Felipe Hevia (2004:14), señala que en México el concepto oficial de “contraloría social” se define como “un tipo de participación ciudadana orientada al control, vigilancia, y evaluación de programas y acciones gubernamentales”; esta concepción de contraloría social le ha reducido a la atención de quejas y sugerencias para la gestión de obras y servicios; en todo caso, pensamos, se trata únicamente de la institucionalización del buzón de queja ciudadana y de la evaluación social de la gestión de las políticas asistencialistas, que aún siendo trascendental, es limitado. Por ello es importante distinguir tal concepto de “contraloría social” del que usamos en este estudio: contraloría ciudadana, que abarca un espectro más amplio de control autónomo.

Omar Manríquez.

democrático representativo. Es distinta de la función reactiva puesto que va mas allá de la función de reacción o de conmutador de reclamos sociales para la activación de dispositivos institucionales de rendición de cuentas.

Como hemos destacado, los ámbitos de acción de los modelos de RDC contienen deficiencias que hacen preciso integrarles como parte de un modelo holístico complementado de subsistemas que permitan su efectividad en función de subsanar carencias y permitir así la responsabilización como elemento sustantivo y a la sanción proporcional²⁷ como producto que retroalimente al sistema de RDC política. Será necesario ahora, hacer una revisión del desarrollo histórico de la democracia, la representación política y la rendición de cuentas y de los atributos que les vinculan.

El contraste entre el desarrollo histórico y conceptual del *accountability* con su *praxis*, permitirá agudizar la mirada al examinar la experiencia del *accountability social*. Cotejar los diversos desarrollos del mismo nos animará a descubrir nuevos retos que deben trascender en una teoría y práctica de la rendición de cuentas democrática.

²⁷ De acuerdo al concepto de norma de proporcionalidad desarrollado por Andreas Schedler (2000).

e. DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

La evolución del ideal democrático tomó forma como principio de gobierno a través del desarrollo de la representación política (RP en adelante) como dispositivo de acceso a la democracia y de mecanismos que aseguraban la capacidad de respuesta de los funcionarios públicos.

En el diseño de la democracia ateniense, se establecía una relación de mutua regulación entre gobernantes y gobernados, que si bien no los colocaba en un *status* de igualdad, ni tampoco sujetaba a los primeros al control férreo de los segundos, sí les sometía al “veredicto” de los gobernados sobre el ejercicio de gobierno, con la participación directa de ciudadanos en la toma de decisiones (Manin, 1998). Para ello, se combinaban dispositivos de legalidad, probidad y escrutinio de la función pública: *dikasterion*, *dokimasia* y *euthynai*.

El *dikasterion* hacía un examen de las “decisiones de la asamblea” que verificaba que las mismas fueran acordes a las leyes escritas (O’Donnell, 1998:5-34). El *dokimasia* hacía una evaluación del funcionario y de su calidad como ciudadano, respecto a su vida familiar, estatus económico, servicio militar y relaciones políticas; este examen previo a la ocupación de cargos era realizado en público y con la participación de los ciudadanos, los cuales podrían descalificar la integridad del funcionario.

Una vez ejercido el cargo, los oficiales eran sometidos a los *euthynai*, con el fin de evaluar la calidad de su desempeño y manejo de las cuentas públicas y entonces poder consentir, dado el caso, ocupar otra función pública. Puede suponerse que una de las pautas rectoras de la democracia en Atenas, además de la toma de decisiones con participación directa de sus ciudadanos, fue la sujeción de sus acciones a las leyes que daban cohesión orgánica a la comunidad política. En este diseño antiguo, el rendir cuentas era una condición armónica de la democracia directa interpretada como mutua responsabilidad orgánica, en poder del sector de ciudadanos, lo que sujetaba a la responsabilidad de los funcionarios y que daba origen y sentido a su unidad política. En la que la delegación de cargos no generaba una grieta con la responsabilidad.

El mecanismo de la elección de funcionarios siglos más tarde, se llegó a implementar en unidades políticas de escalas mayores y se combinó con otros dispositivos de control; además de que pasó del acto privado al acto público de manera más habitual. Guillermo O' Donnell (2004:11–31), nos recuerda que en las repúblicas italianas medievales la figura del *podesta*, fungió como ente de control político para contrapesar el poder del ejecutivo e inducir un actuar responsable con los intereses de los nobles.²⁸ Más reciente, el contractualismo desarrolló todo un pensamiento cuyo legado permitió la consolidación del constitucionalismo, la división de poderes, los balances y contrapesos –*check and balance*– y el arraigo de la representación política como garantes de derechos civiles y fronteras a la acción del Estado en la esfera pública y privada.

Así, tenemos que los mecanismos para garantizar la responsabilidad de la función de gobierno, han transitado entre la representación política y los dispositivos de control y contrapeso, hoy sofisticados, de rendición de cuentas. Aunque dicho tránsito enfrenta a veces problemas, cierto es que el mecanismo de la RP dio certera viabilidad a la democracia en el diseño institucional del Estado moderno en las macro unidades políticas.

Esta evolución permitió a los modelos de democracia representativa preservar un constructo institucional para garantizar la representación responsable de la soberanía popular. Alrededor de sus componentes de responsabilidad, representatividad y receptividad, habremos de construir nuestro concepto de rendición de cuentas.²⁹

²⁸ Especie de tutor elegido primero por el titular del Ejecutivo y después pasó a ser nombrado por representantes de las ciudades italianas para evitar el abuso por concentración de poder. Según O' Donnell (1998) este control estaba enmarcado en la tradición republicana y su exaltación del servicio y la virtud pública; y es preciso en base a esta amalgama de varios elementos del republicanismo, liberalismo y la democracia que se integra la funcionalidad de las poliarquías definidas por Robert Dahl como las formas de gobierno operativas de la democracia.

²⁹ Es necesario recordar que la RP como dispositivo de acceso a la toma de decisiones no verificaba la existencia de la democracia; Norberto Bobbio (1984:53) ha dicho que el parlamentarismo ha existido antes que el sufragio universal, siendo así, estados parlamentarios que eran representativos, a la vez no eran democráticos.

Comencemos por analizar los elementos de la RP y señalar que ésta se distingue de la representación jurídica y sociológica, puesto que en la primera el representante funge como delegado y en la segunda como un semejante, a diferencia de la representación política en la que él representante es un fiduciario (Sartori, 1992:225-242). De acuerdo a esto, según el grado de discrecionalidad o potencia de la RP, ésta puede ser delegativa o fiduciaria; y según el contenido de sus objetivos puede ser funcional, si ésta representa el interés de los representados o disfuncional, si lo es, para perseguir los propios. De esto podemos asentar que la RP por definición debiera ser fiduciaria y funcional. Esto es, que no esté controlada por el *mandato imperativo* del representado –sin autonomía– o que no sea directamente responsable con el mismo, no obstante, persigue el interés general de los representados de la unidad.

La moderna RP se sustenta en la institución del voto universal, y es por tanto, representación electoral, afirma Sartori (1992:233), misma que permite un vínculo entre el representante y el electorado como el resultado histórico final de “asegurarse la capacidad de respuesta del representante”. Ésta, instituye una relación de representación efectiva, en cierto grado, de los intereses del representado, y sin embargo, no obligada para con ellos.³⁰ Esta relación, da funcionalidad a la democracia representativa puesto que el fiduciario del poder tiene capacidad discrecional de decisión y acción, con ello, el margen de responsabilidad política que le une con sus representados disminuye en función de una toma de decisiones más eficiente. Sin embargo, la cohesión de la unidad política corresponde a una representación responsiva que mantenga adecuados márgenes de discrecionalidad y que sea responsable con las demandas de sus representados.

Por tal evolución de la democracia, es factible que bajo distintos enfoques, la responsabilidad política ha sido una propiedad latente en el

³⁰ Tales componentes liberal y republicano y sus corrientes oligárquica y elitista encontraron en la rp un mecanismo alternativo al uso de mecanismos directos de democracia, misma que al instituirse dentro del Estado a través de la representación política convirtió un principio no democrático en un dispositivo de acceso a la democracia por medio del sufragio universal.

desarrollo de la RDC y la RP en las actuales poliarquías o democracias representativas, debido a la existencia de vínculos entre ciudadanos y gobierno basados en la capacidad de asegurar la respuesta del ente público y mantener la cohesión funcional en su relación. Por ello, la RP como sustento de la democracia representativa reditúa en positivos pero mínimos vínculos de responsabilidad política entre gobernados y gobernantes, que bien pueden prosperar en nuevos arreglos institucionales de representación. Peruzzotti (2009) indica al respecto que:

La práctica de la representación democrática no solamente requiere de votantes individuales sino también de ciudadanos asociados. [...] los ciudadanos 'efectivos' de cualquier democracia son aquellos que se asocian a fin de promover distinto tipo de intereses y valores. La práctica de la representación democrática supone una compleja ecología social que se desarrolla en diversos circuitos de representación"... (21-22).

Por lo tanto, es importante establecer de lo ya observado que nuestro concepto de RDCD requiere de los atributos: i) representación política responsable y ii) mecanismos de asignación de responsabilidad política, como propiedades latentes de tal manera que pueda recoger la dicotomía de la RP: gobernar o representar, aquella complejidad histórica de la relación gobierno-gobernados y la demanda de garantizarse capacidad de respuesta de los depositarios del poder verificando haberes de responsabilidad y representatividad ante los gobernados.

De ello, que aquí se conceptúe a la RDC como artefacto institucional de ajuste de la responsabilidad política; puente entre la representación fiduciaria y la representación responsiva. Por esto, es importante que en el actual diseño institucional, no sean excluidos *a priori* las propiedades sustantivas de la democracia directa a causa de sus complicaciones operativas.³¹

Recapitulando, si la RP reorienta al gobierno y sus "márgenes de independencia" hacia una responsabilidad política funcional con mínimos adecuados de representatividad, de tal forma que su ejercicio sea eficiente más

³¹ La viabilidad de arreglos institucionales como el referéndum, el plebiscito o la iniciativa ciudadana demuestra que son viables guardando proporciones y adecuando restricciones.

que receptivo, esto es, que busque la toma de decisiones como norma, ello no debe anular la búsqueda de representación receptiva o sensible a las demandas de los representados, en tanto el bien común sustenta la unidad política, ni debe ceñirse a la dicotomía representar o gobernar (Sartori, 1992:232–236). La RP busca asegurar en un cierto grado la representatividad que le permita funcionar, pero por otra parte, la RDC debería asegurar la responsabilidad política en la representación a través de la necesaria receptividad de los entes públicos.³²

Acordemos entonces, que la sustancia de un sistema de RDC es la asignación de responsabilidad política a través de diversos mecanismos, es decir, mediante procesos continuos de asignación de responsabilidad o como se propone de responsabilización política. Asignar dicha responsabilidad requiere vías adecuadas en gobiernos receptivos y en consecuencia, ejercicios más representativos de la demanda social.

³² Esto significa que la capacidad de respuesta del representante colocado en tal dicotomía no se oriente sólo hacia la representación funcional, una representatividad eficiente –que gobierna– y que es menos sensitiva.

f. RENDICIÓN DE CUENTAS ELECTORAL Y RESPONSABILIZACIÓN POLÍTICA.

En tanto que la RP, es la base y el dispositivo de acceso a la democracia representativa o su interpretación más difundida hasta ahora, es preciso analizar su efectividad como mecanismo de asignación de responsabilidad y de aseguramiento de la representación política responsable.

En razón de que la “*accountability* electoral se basa eminentemente en la posibilidad de castigo” (Schedler, 2004:22) es importante entender el alcance real que sobre los servidores públicos tienen los ciudadanos al hacer uso de ella. Existe pues una relación esencial entre el *accountability vertical-electoral* y la información que condiciona la sanción social efectiva a través del voto. El voto es el instrumento de sanción en la RDC vertical, que hace viable la responsabilidad de los representantes y el gobierno. Sin embargo, tal sanción es poco viable, pues, la representación responsable tiene serias limitantes y vicios, Adam Przeworski (1998:27), destacaba:

“A menos que los políticos se preocupen por la aprobación de los electores cuando vayan a dejar el puesto en forma definitiva, los límites temporales privan a los votantes de la posibilidad de crear incentivos para que los políticos los representen.”

Existen además obstáculos y contingencias para que la responsabilización del cuerpo de servidores públicos y representantes sea eficaz por la vía de las elecciones, Ackerman (2004:447-448) señala los siguientes frenos a los dispositivos de sanción por esta vía: 1) las “elecciones solo abarcan a representantes electos”; 2) la “gran mayoría de los servidores públicos son nombrados por los burócratas y los mismos no son directamente responsables ante el público a través del proceso electoral”; y 3) las “elecciones sólo se producen una vez cada pocos años”, amén de ser mecanismos agregativos que distorsionan la “increíble diversidad de evaluaciones” sociales, y que son reducidas en una boleta electoral; ello hace

“imposible obtener nítidas señales para hacer responsables a los titulares de cargos individuales en cada agencia y ministerio”.³³

Andrew Arato (2002:sp), agrega que “la rendición de cuentas electoral limita el comportamiento de los representantes”, aunque yo agregaría: si la reelección existe y tienen interés en ella. No obstante, continua Arato, “esta modalidad de responsabilización no pertenece al pueblo y no cierra la brecha entre gobernantes y gobernados”.³⁴ Además, como Adam Przeworski apuntaba, las instituciones solo procesan a determinados actores y recursos, en base a ciertas reglas; que condicionan posibles resultados y su probabilidad.³⁵

El esquema responsivo: señales-mejores gobiernos, es decir, procesar las demandas sociales como información que oriente el diseño de las políticas públicas se rompe cuando no hay reelección –un incentivo negativo para aquellos políticos que han hecho política basada en las señales de sus representados–. También la reelección de buenos políticos se rompe sin información útil que colabore a ello. Pero incluso con información es poco viable puesto que “no es posible mandar señales claras a los políticos por medio del voto, pues el sentido de este depende de muchas variables”. De tal forma que la sanción electoral retrospectiva no es viable en sistemas sin reelección, que ante ello, incentivan la permanencia de malos funcionarios por no estar sujetos a tales controles (Bonilla, s/a:12). La afirmación de que los políticos complacen al electorado es errónea puesto que ellos no pueden manipular discrecionalmente –no sin ser ilícito– el destino de los recursos públicos.³⁶

³³ Traducción propia.

³⁴ Traducción propia.

³⁵ Arato (2002), hace referencia a Adam Przeworski, y su trabajo en: “*Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts*”, en Jon Elster and Rume Slagstad, eds., *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), 59-80.

³⁶ Ludwig Von Mises señala, sobre el carácter eminentemente político de la presupuestación como ejercicio de gobierno, respecto a la elección de la distribución de bienes, que en dicho proceso es inadecuado hacer analogías entre el proceso público de toma de decisiones y los problemas que enfrentan el consumidor y la empresa puesto que no es válida la afirmación de

En este mismo sentido, John Ackerman (2004:448) insiste, que aun cuando las señales para la responsabilización sean lo suficientemente claras, los funcionarios electos lo son en función al “voto de una pequeña porción de la población”, lo que inclina a los políticos hacia el “patronazgo, la “despensa” – *pork*–, y que termina por corromper las “iniciativas que podrían traer a largo plazo beneficios sociales”. Señala además que la asignación de responsabilidad por la vía electoral se debilita aun más por la “distancia entre políticos y ciudadanos”; el fomento natural del “clientelismo en los partidos políticos”; el “financiamiento privado” de campañas; la “ausencia de información pública sobre el funcionamiento general del gobierno y de la información específica sobre el comportamiento de la amplia gama de titulares individuales de cargos públicos”.³⁷ Puesto que el dispositivo electoral solo es posible después de un lapso de años entre una elección y otra lo que se traduce en dictaduras de corto plazo, por la enajenación de nuestra voz en el acto de delegación de nuestra voluntad; además de que los ciudadanos la aplican de forma externa a las instituciones (Ackerman, 2006:22-27). Respecto a la asimetría de información, recalca que es imposible que los ciudadanos este consientes de todos los actos y decisiones de sus elegidos y a la vez, estos de los servidores públicos a su cargo (Ackerman, 2006:23-24).³⁸ Además de que la agenda de los medios distorsiona masivamente la información útil para la evaluación del poder público.

Las condiciones para hacer efectiva la RDC desde la sociedad a través del ejercicio electoral están determinadas por el grado de consolidación de las instituciones democráticas; su capacidad de garantizar los derechos y su distribución universal y equitativa. Si aquellos menguan, la sociedad queda en discapacidad por falta de nutrientes e incentivos a su participación crítica y constructiva. Por ejemplo, Sermeño destaca la importancia que tienen los derechos sociales, para el ejercicio de los derechos políticos y civiles para

que los gobiernos responden a las necesidades, debido a que el análisis del mecanismo político de selección ha sido omitido, por ello, el análisis institucional y el análisis de políticas, neoclásico y keynesiano, es deficiente por este rechazo. Léase Aguilar, 2003 (393-404).

³⁷ Traducción propia.

³⁸ Traducción propia.

habilitar las virtudes cívicas en las “tareas de gestión pública” vitales para “complementar el diseño institucional de las democracias liberales”. (Sermeño, 2009: 2-3).

De esta relación, destaca la importancia de la existencia previa de garantías para poder ejercer derechos –de información y los derivados– y competencias ciudadanas –como las de elección, interlocución y deliberación–. Posibles sólo si existe un derecho garantizado de acceso a la información, que se vincule después a los derechos políticos y a la participación en el diseño institucional, que hoy día, forman parte indiscutible de la gobernabilidad democrática –basada en el consenso social–.

Por ello, si el funcionamiento de las instituciones democráticas se reduce a la racionalidad del modelo agregativo individualista de elección social, de representación fiduciaria y de participación acotada a la emisión de un voto, la representación efectiva tiene un carácter mínimo y endógeno frente a otras dinámicas de representación y expresión política. Mientras tanto se coloca una camisa de fuerza a la participación política autónoma de los ciudadanos. Tal delimitación evita la ampliación de los canales democráticos, la politicidad de la participación social y socava la construcción de un Estado democrático de Derecho responsivo capaz de rendir cuentas. Esta situación se revierte si la participación ciudadana informal en ejercicios de inspección social hacia los gobernantes es garantizada desde los insumos elementales hasta los entornos necesarios que aquella necesite para evaluar y sancionar el acto del poder.

Así mismo, tal “participación ciudadana directa como contraloría cívica complementa a la sanción electoral como medida de sanción social. Por esta razón es vital prevenir la distorsión de los entornos de información deformadas por los medios y plataformas partidistas “cacha votos” –sin plataforma ideológica definida pero con exitosas estrategias de *marketing* electoral–. Cuyas tácticas de coacción mediática cada vez cobran más peso en la configuración de la cultura política y las preferencias electorales (De la Garza, 2009:s/d). La capacidad de discernir es una herramienta cognoscitiva poderosa que hace posible el juicio de la realidad, sin tal capacidad la evaluación es

Omar Manríquez.

desestimación, la elección deviene en confusión y la representación se ejerce en la simulación.

Todo ello, abona a la crisis de la representación por una participación apremiada y resucitada en cada proceso electoral, sumado a la restricción hecha sobre otros mecanismos de sanción social, y por la apropiación del discurso de la RDC. Más allá del *accountability* electoral, la RDCD entendida como la afirmación del vínculo representativo en las democracias liberales; puede conjugar las garantías de acceso a la información pública, su práctica e la internalización social. Que deberán desencadenar una reacción institucional que sancione la actuación del ente público, privado o mixto; y que verifique la continuidad del proceso para hablar de un real ejercicio democrático de responsabilización política en la *accountability*.

No podremos hablar de una verdadera rendición de cuentas democrática si no existen los canales adecuados y la apropiación social de los mismos, ni los actores esenciales para la diáspora y la autonomía para su ejecución. En esta lógica, podrá ser completa y verídica cuando exista un total acceso a la información pública por parte de entidades autónomas al gobierno, cuya necesidad sea parte de la cultura ciudadana y que derivado de este acceso se vinculen sanciones o recompensas al ejercicio del poder de las entidades que circunscriben las conductas a monitorear.

g. INFORMATIVIDAD, PROCESOS DE INFORMACIÓN COMO INSUMO VITAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

La información es el insumo vital para la implementación participativa de las políticas, ello depende de la oportunidad y claridad de la información para problematizar la política, es decir, establecer de manera lógica la “hipótesis causal correcta –causa-efecto– de cierta política con el fin de utilizar ciertos insumos, lograr determinados productos y evaluar sus resultados” (Oszlak, 2009:17). Al referir la información se debe distinguir entre “datos, información y conocimiento”, puesto que “sólo la conversión de datos en información y de estos en conocimiento” proporciona los “fundamentos técnicos y políticos para la elección de cursos de acción” (Oszlak, 2009:17).

La producción de información útil –oportuna y decodificada– y el acceso universal forman el primer escalón hacia la transparencia en la rendición de cuentas. Dicho de otra forma, informatividad y accesibilidad son los primeros indicadores de la RDCD. Al tiempo, son insumos de las facultades cognoscitivas del ciudadano y materia prima de la opinión pública (OP en adelante) que impactan en los dispositivos de sanción social o legitimación del poder que guardan una estrecha relación en la gestión y desarrollo de los procesos de decisión y política pública; tanto habilidades como opinión son condiciones vitales, aunque no suficientes, para la construcción de la RDCD.

Es necesario abrir un paréntesis para señalar que uno de los fenómenos más evidentes, que inciden en el desarrollo de la *accountability*, es la globalización de la información. Ello ha permitido el desarrollo de relaciones conflictuales por el acceso y manejo de información pública, en razón de ello, es necesario problematizar sus efectos respecto del fenómeno. En el contexto del surgimiento de los fenómenos político-sociales derivados del mayor y más veloz intercambio de la información, es innegable que surgen nuevas relaciones de poder, batallas y trincheras sustentadas en el manejo de la misma. La apertura de las agencias estatales, encargadas del manejo de la información, sus agentes y fuentes, abre todo un panorama complejo de nuevas relaciones en las cuales la posesión de información estructura

inmediatamente jerarquías políticas que sustentan un poder por la posesión de dicho insumo.

Por ejemplo, cuando la información se otorga de forma codificada, extemporánea, o con información reservada se ejerce un poder que hace la de opacidad y del secreto útil una práctica sofisticada del secreto de Estado – *arcana imperii*–; que se auto-legitima con la colocación de información opaca poco útil, cambiando transparencia por opacidad porosa. Siendo estas prácticas recurrentes características de un sistema de tradición presidencialista y reciente experiencia autoritaria, que en las interfaces de producción e intercambio de información entre Estado y sociedad, establece una comunicación unilateral de arriba hacia abajo, con gran protagonismo del poder Ejecutivo, sin interlocución social y laxas relaciones formales de regulación. La cual no permite establecer consensos de forma racional³⁹ y equitativa, ni criterios u objetivos sensatos de eficiencia y eficacia que a su vez conlleven a mejores procesos de política pública y de gobernabilidad democrática. Esto debido a que por la tradicional relación clientelar entre ciudadanos y gobierno no se desarrollan canales de interlocución crítica y activa, además de que priman las relaciones informales por cuotas de poder.

Podemos comprender entonces que el acceso asimétrico a la información genera jerarquías de poder, por ello su producción y usufructo social tienen una importancia crucial en la reducción de asimetrías; por tanto, el estado debe garantizar el derecho al libre acceso a la información pública a fin de reducir los riesgos en la RDCD por tales desigualdades. En aquella trinchera, en torno a la producción de información, se libra una batalla continua entre quienes a través de la monopolización de la producción de información “verosímil” buscan “legitimidad ante la ciudadanía”; frente a quienes, desde otro enfoque, buscan que la divulgación y “coproducción informativa pueda

³⁹ En este plano, el proceso de política pública y la RDC deben entonces establecer un “umbral mínimo” de publicidad total y sin sesgos, manipulaciones lingüísticas o eufemismos, garantizando el suministro de información suficiente y oportuna y con ello, el desarrollo de capacidades ciudadanas y sus habilidades deliberativas; dichas facultades permiten a la ciudadanía establecer comunicación efectiva a partir de tener las condiciones para el desarrollo de estas habilidades de inter-locución socio-estatal. Léase Monsiváis, Alejandro, (2005:42.).

contribuir a un acceso más equitativo a la información y a una aplicación más democrática en su utilización” (Oszlak, 2009:18-19). Democratización del conocimiento para la gestión pública.

Por ello debe comprenderse a la transparencia como “una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos” (López y Merino, 2009:10-17). Más aun, la genuina rendición de cuentas es algo más que la transparencia, ya que “es una tarea obligada y permanente, con actores claramente identificados –aunque pienso que bien pueden ser anónimos– que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, en todas sus facetas, en un entorno legal y democrático explícito y abierto, que identifica con claridad las obligaciones que cada servidor público debe cumplir” “la falta de una política capaz de unir las en un conjunto articulado y coherente haría que fracasaran en el resultado” (López y Merino, 2009:10-17).

Por tal razón, la publicidad franca de los actos del Estado es necesaria para el acopio de información que sustente adecuados procesos de la misma y que permita el posterior desarrollo de las capacidades ciudadanas de discusión de la política, o de inter-comunicación. Habilidades deliberativas de las cuales se deriva la interlocución socio-estatal que permite la incidencia social en las prácticas del poder, en razón al fundamento de su propuesta. De esta forma, el actor social deviene en actor político crítico y racional que colabora en la conducción de dicha deliberación hacia términos más incluyentes que en retroalimentación conformaran la política que deba legislarse. Esto permite a la vez que la legislación y proceso de toma de decisiones, se confronten con el ámbito jurídico y el contexto sociopolítico. Haciendo procesos de política pública más racionales, equitativos, consensuados y por ende, mas democráticos. Por ello, es vital que previo a este proceso deliberativo corresponda el tratamiento y análisis de los problemas de comunicación como

resultado del estado de la información; lo que abrirá paso a la conformación de una OP cualificada y autónoma capaz de incidir en la toma de decisiones.⁴⁰

Esto es central para una participación ciudadana eficaz, de calidad que consolide el modelo democrático por su papel central en los procesos de justificación y sanción –*answerability* y *enforcement*– en la RDC. Como elemento principal en los procesos de conformación de opinión pública y responsabilización, la informatividad –capacidad institucional y producción socio-estatal– sustenta la comunicación política en torno a la agenda de gobierno, la problematización de la política y la toma de decisiones. Fenómenos que generan interacciones entre instituciones, entes públicos y gobernados que dependen de la información.

Las nuevas relaciones derivadas del intercambio informativo permiten la existencia de juegos de poder en los cuales el acceso o clausura informativa condicionan la cancha en la cual, sociedad y Estado protagonizan el juego político de acuerdo a la accesibilidad al insumo informativo. Acorde a dos posturas que versan entre la ampliación de derechos políticos democráticos frente al poder del secreto útil, una división entre prácticas democráticas o prácticas autocráticas; debate entre el proyecto político de participación ciudadana ampliada *versus* limitada.⁴¹

⁴⁰ Habermas (Monsivais, 2005:31-41), señalaba que la interlocución, sociedad-Estado, requería de una “racionalidad comunicativa”, entre estructuras de autoridad y actores sociales canalizados por mecanismos institucionales, formales o no. Él, ubicaba a la discusión pública como la norma de la legitimación democrática libre, efecto de la “racionalidad comunicativa” o comprensión intersubjetiva entre adversarios que se traduce entonces en interlocución política con información, oportuna, confiable, inteligible y sin sesgos ni manipulaciones. En dicha “racionalidad”, se comparten normas y valores sociales para definir los fines colectivos. Ésta es la capacidad que debe procurar la contraloría ciudadana a través del uso de habilidades deliberativas en un modelo holístico de RDC. Que en conjunción con la opinión pública y su acción informal espontánea permite una participación con la calidad necesaria para la incidencia política. El lector puede consultar a Monsiváis (2005:31-41).

⁴¹ En este forcejeo se apela a la accesibilidad a la información necesaria para la labor de incidencia social, pero limitada al “principio de ignorancia óptima”. Información también dispuesta por universidades, organizaciones no gubernamentales, *think tanks* y medios; cuya asociación con los sectores sociales que no disponen de “recursos técnicos o materiales” deriva en estratégicas alianzas para la publicidad (Oszlak, 2009:17-18).

Debemos establecer, por ello, vínculos entre el derecho al acceso a la información –DAI, en adelante– y las facultades a partir de su uso, es decir: análisis, discernimiento y las habilidades deliberativas necesarias para la interlocución socio-estatal; lo que la sociedad requiere para elegir a sus representantes o para evaluar su ejercicio en el poder. Más aún, la importancia de la transparencia y el acceso a la información en los procesos de política pública radica en la temprana evaluación social de la legitimidad de origen de los actores políticos y de tales procesos políticos desde su etapa de diseño y justificación, como es el caso que nos ocupa; en el que tratamos de evaluar también la calidad democrática de los procesos políticos en el régimen vigente en México.

Por ejemplo, en las fases iniciales del proceso de política pública, la información oportuna y clara de la problematización y los objetivos que sustentan el diseño de la misma permiten hacer el análisis y las evaluaciones pertinentes en tales facetas. En esta lógica, los procesos de vigilancia e inspección de la RDC dependen de la información dispuesta para discernir sobre los actos del poder para que los examinadores puedan evaluar y asignarles costos; es precisamente aquí donde se coloca un nudo a la RDC si esta depende de la responsabilidad política y la producción de información que los fiduciarios del poder quieran ejercer.

El DAI hace posible despejar la cuesta a recorrer por la acción cívica en la revelación del poder oculto del sistema político o la *debellatio* (Bobbio, 1986:115-118). En virtud de que se tiende a transparentar los actos políticos necesarios a la vez que se construye una democracia participativa sin poderes ocultos. Aquí radica la gran importancia del DAI en el Estado democrático y la articulación que este hace posible con la *accountability* democrática y la participación cívica conformada en contraloría ciudadana autónoma; permite además dislocar el ejercicio del poder estatal sustentado en la discrecionalidad del secreto de Estado o *arcana imperii*; característico del Estado Autocrático (Bobbio, 1986: 94-106).

Omar Manríquez.

Este es a grandes rasgos el vínculo existente entre la información como insumo de las capacidades cognoscitivas comunes a los procesos electoral, de política pública y de fiscalización social del poder político. La publicidad de los actos gubernamentales sujetos de escrutinio –transparencia– y el acceso pleno a la información pública –informatividad/accesibilidad– permiten una sensata evaluación y desarrollo de las capacidades ciudadanas necesarias para la interlocución política y la deliberación social en los asuntos públicos.

En conclusión, en este capítulo se analizó el marco teórico-empírico para comprender entonces como van a operar los conceptos de la RDC. En resumen, la relación de estos conceptos demuestra como sus referentes empíricos articulan las propiedades sistémicas del ciclo de RDCD: transparencia, DAI, informatividad, accesibilidad.

En este sentido fue que se interpretó aquí la dimensión informativa – procesos de información– como la conjugación de insumos en la etapa inicial en la RDCD, subsidiando así la *responsabilidad* o *responsividad* que abre la puerta al proceso de responsabilización para la exigibilidad del vínculo representativo responsable de la RDCD. Finalmente, se han sustentado los siguientes corolarios:

- La *accountability* democrática –RDCD–:
 - es una cualidad distintiva de las democracias.
 - funciona como un conjunto de subsistemas subsidiarios.
 - sustenta la representación política por vía de la responsabilización.
- La *accountability* vertical electoral no garantiza una función pública responsable.
- Las asimetrías de información, la fragmentación del sistema y la opacidad porosa atentan contra la –RDCD–.

Por lo antes expuesto, se requiere por fuerza de las sinergias articuladas de la acción social autónoma para configurar **informatividad, responsividad y exigibilidad**:

- la reproducción y socialización de la información útil,
- la conformación entornos de alter información para la opinión pública y el debate socio-estatal,
- hacer contrapeso político a la acción discrecional en la función pública, sustentando políticas y deliberando en torno a ellas

Corresponde ahora desmenuzar el enfoque teórico racionalista y la practica endógena de la *accountability*, dentro del esquema institucional del estado neoliberal.

Capítulo 2 DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL A LA INTERPRETACIÓN GERENCIAL. DESVENTAJAS DE SU ENFOQUE TEÓRICO Y DE SU PRAXIS PARA SUSTANCIAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA.

En el presente capítulo, se va a desmenuzar el enfoque teórico racionalista y la práctica endógena de la *accountability*, dentro del esquema institucional del estado neoliberal y sus agencias. Se revisará la teoría y el ejercicio alrededor de la rendición de cuentas de enfoque gerencial para identificar las deficiencias, sustentar los argumentos a favor de la conceptualización de una rendición de cuentas democrática de iniciativa ciudadana que soporte a los procesos de responsabilización de la política gubernamental. Ello nos permitirá contrastar dicho enfoque con la perspectiva sistémica democrática que se propone.

La reforma estructural de la administración pública tradicional del estado burocrático hacia el estado neoliberal, se justificó en la búsqueda de eficiencia y destierro de la corrupción aplicando los criterios económicos de mercado a la función pública por medio de la reducción o aislamiento de los núcleos burocráticos y fragmentación del control político del Estado; el llamado Estado mínimo. En el contexto de la democratización en América Latina, se hizo necesaria la implementación de elementos de transparencia, participación ciudadana y eficiencia administrativa con el objetivo, se decía, de realizar la gestión pública en un contexto de eficiencia y gobernabilidad.

El neoconservadurismo económico⁴² norteamericano –conocido en América Latina como neoliberalismo a secas– reivindicó el individualismo “racional”, según el cual, los individuos transan sus bienes en un libre mercado, administrado por un Estado limitado. Aquel modelo define a la democracia como un sistema de gobierno cuya relación socio-estatal, funcional por las instituciones de elección pública, procura la distribución de bienes orientada por

⁴² El neoconservadurismo –neoliberalismo– como corriente de pensamiento político-económico, criticó el reformismo social y el intervencionismo estatal, responsabilizándolo del estancamiento económico por el dispendio, desvío de recursos y déficit público; así se justificó el tránsito de la administración pública tradicional hacia la llamada nueva gerencia pública –NGP– basada en esas premisas. Léase: Aguilar, Luis, (2004:42).

el mercado; es bien una democracia reducida a la dimensión electoral en el ámbito político-democrático y gerencial en el ámbito económico. La política económica de un gobierno neoliberal de corte gerencial se basa en la aplicación de los supuestos de racionalidad del hombre económico que maximiza sus rentas; como función de gobierno, su política se diseña alrededor de la teoría económica que concibe a la acción social como la agregación de preferencias individuales en pos de bienes cuya lógica se asemeja a la empresarial que busca la acumulación de bienes como fin último.

La aplicación del modelo económico del individualismo metodológico a la política, concibe al individuo como unidad básica, dotado de racionalidad instrumental para aquilatar alternativas por la ocurrencia de efectos no previstos a la conducta humana, limitado por las estructuras institucionales bajo las que interacciona con los demás, en el que convergen y compiten los diversos y egoístas intereses.

Esto aplicado a la funcionalidad del sistema político significa que los fines van desde la búsqueda de la representación de las propias preferencias; la aplicación de normas; obtención de bienes públicos o servicios; hasta la satisfacción ideológica y poder –beneficios esperados–. Se trata pues, de la búsqueda de bienes, con una motivación y conducta coherente a lo que perseguimos como valores.

Sin embargo, bajo esta perspectiva se busca reducir la politicidad y la lógica misma de la democracia a la acción racional determinista interpretada como democracia electoral-gerencial o de “*minimalismo democrático*”. En la que no hay discusión acerca de la rendición de cuentas democrática, puesto que se ha limitado a la observancia de los mecanismos de *accountability horizontal y vertical social*” (Peruzzotti, 2009:48). En el mejor de los casos.

De acuerdo al enfoque racionalista se ha reducido el estudio de las instituciones democráticas y al de la democracia misma, al análisis institucional y el estudio de los factores formales, reduciendo la disertación sobre la incidencia de los actores colectivos –sociales y políticos– a la simple expresión

de preferencias agregadas con objetivos de maximización de beneficios en los mercados electorales, soslayando el espectro de relaciones e interacciones socioestatales y la complejidad de la “ecología social” (Peruzzotti, 2009:62).

En este mismo sentido, el análisis de la política pública, como metodología del estudio de las acciones y efectos de la toma de decisiones del poder político, se encamina hacia el examen de los métodos y criterios empleados para la problematización de dicha toma. La ciencia política bajo el enfoque del racionalismo económico ha desarrollado diversos instrumentos analíticos cuya moda intelectual refieren una relación economicista entre gobierno-gobernados: la “teoría de juegos”, “la política positiva” o la “nueva economía política” (Colomer, s/d).

La NGP considera la satisfacción individual –*self satisfaction*– (Etzioni) como sustituto del bien común en términos de costo-beneficio, lo que fomenta el tránsito del ciudadano a cliente y de funcionario a gerente, proceso que conlleva como riesgos el concebir las políticas gubernamentales como proyectos económicos, que a través de la aplicación de recursos asignan satisfactores a ciertas necesidades previamente parametrizadas, colocando el acento en los impactos económicos medibles y no así en los efectos sociales y ambientales que requieren de análisis y métricas mucho más complejas. Esta visión del *publicness* reconfigura así la frontera entre la esfera privada y la pública, minimizando a la última. La relación cliente-gerente sustituye a la de ciudadano-funcionario en la democracia minimista o gerencial. La rendición de cuentas se convierte entonces, en una cuestión de estadísticas contables.

En esta perspectiva racionalista de la *elección pública*, el gobierno debe mantener la sustancia del contrato social, es decir, garantizar las ventajas que los gobernados obtienen por financiar al Estado y por sujetarse a la coerción que éste ejerce sobre ellos, debe brindar beneficios traducidos en bienestar –la ecuación del mal necesario de Buchanan y Tullock–. Se tiene entonces que bajo esta visión económica del comportamiento humano el proceso político o de conflicto-interactividad colectiva significa reducir la democracia a los dispositivos funcionales que sustraen de una gama de preferencias solo

aquellas necesarias para justificar decisiones y acciones; de allí que se le defina como democracia funcional o democracia electoral. Esto es, que se interpreta como el manejo y selección de las “preferencias de algunas personas, y los medios para imponer éstas, como las decisiones de la sociedad” [...] “un elemento de consenso y uno de coerción” (Colomer, s/d:352).

No obstante, dicha funcionalidad electoral no es del todo ideal, puesto que de acuerdo a la misma noción de elección pública de Tullock, los grupos de presión, grandes inversionistas y funcionarios, se coluden para conseguir “rentas” y así imponer la justificación de su proyecto político, su beneficio futuro y a quienes serán asignados los costos (De Haro, 2004:64-72). Para ello basta la movilización de grandes recursos que operen los mecanismos de elección a este fin. En tal implantación de preferencias o del sesgo que requiere la agregación de preferencias se impone una decisión a los demás, por tal motivo algunos actores quedan conformes y la mayoría difiere.⁴³

En este sentido, Kenneth Arrow, señaló en su “teoría de la imposibilidad” que no es factible tomar decisiones colectivas coherentes con las preferencias individuales, independientemente de las alternativas irrelevantes o eficientes, sin eludir con ello una dictadura. Es en esta lógica, que Buchanan desarrolla el análisis costo-beneficio –ACB– al diseño de las reglas de elección y sus costes, al señalar que convienen amplios consensos en las decisiones de alto impacto; consideración ignorada bajo el esquema gerencial que deposita en el proceso electoral la autoridad delegativa para ejercerlas.

De hecho, el neo institucionalismo predicado por Douglas North buscaba entrañar las condiciones institucionales para optimizar los costos de transacción o hacer “acuerdos eficientes”, no para suprimir los mismos. Otras propuestas de la NGP, se basan en modelos derivados de la teoría agente-principal –desventajas por asimetría de información– y la incorporación de los

⁴³ Es muy cuestionable identificar las preferencias como motivación del voto, Amartya Sen encontró los “comportamientos estratégicos”, que significa votar en razón a cálculos y no a convicciones o preferencias.

Omar Manríquez.

supuestos del comportamiento “estratégico u oportunista” de burócratas y actores públicos, cuyos orígenes teóricos son críticos al modelo neoclásico.⁴⁴

La anterior revisión de los enfoques teóricos y los supuestos que determinan las necesidades y comportamientos colectivos bajo el enfoque gerencial y la aplicación de sus modelos nos han permitido afinar la mirada para comprender la problematización de las democracias liberales desde esta perspectiva. A continuación detallaremos las contingencias que enfrenta dicha visión y las fallas de las orientaciones parciales utilizadas en la conformación de la política gubernamental y la *accountability* con enfoque gerencial.

⁴⁴ En la teoría de juegos, por ejemplo, Von Neumann y Morgensten demostraban que los individuos decidían estratégicamente dentro de las posibilidades que el contexto definía, tomando en cuenta lo que hicieran los demás individuos; los burócratas, cumplen esas premisas de racionalidad respecto a los contratos laborales y la rendición de cuentas. (De Haro, 2004:).

a. EJECUCIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS GERENCIAL.

Retomemos la reflexión en torno al marco conceptual y herramientas de análisis de la elección pública y de decisión en el modelo gerencial. El análisis de política pública como método de investigación para la toma de decisiones implica que los decisores deban de confiar en los filtros de la realidad a través de los valores que hacen personas con determinadas capacidades técnicas, intereses circunstanciales y asimetrías de información (Tamayo, 1997:283-284). Charles Lindblom (Parsons, 2007:420), cuestionó la posibilidad y conveniencia de hacer una toma de decisión de una política usando solo el método racional. Por ejemplo, un análisis del tipo costo-beneficio de alguna política no sería siempre adecuado ya que, por ejemplo, los precios que se toman del mercado no reflejan del todo la realidad (Stiglitz, 1995:283-287).⁴⁵

A partir de la década de 1980, con la reforma administrativa de enfoque gerencial y su visión del ciudadano-cliente, –que debilitó la gestión política y le asimiló al modelo de principal-agente–⁴⁶ se consideró que la complejidad, ambigüedad, normas culturales, ética del sector público y las limitaciones culturales son costos y no rasgos comunes de las organizaciones públicas; lo cual implica reducir y hasta eliminar los costos de transacción y el conflicto natural (Christensen y Lægreid, 2005:567).

En este sentido, la NGP se instituye alrededor de una incongruencia, derivada de su combinación de la teoría de la organización económica y la teoría gerencial; en la primera, el contractualismo tiende a la centralización en

⁴⁵ Giandomenico Majone apuntó que: “en el proceso de toma de decisiones del gobierno, el cálculo de costo-beneficio encaminado a la selección de una alternativa óptima, presupone que el responsable de la toma de decisiones tenga libertad plena para disponer de los diferentes factores de la producción en la forma que considere más ventajosa; [...] en la administración pública, sin embargo, la posibilidad de sustituir un insumo por otro con el fin de aprovechar nuevas oportunidades y circunstancias particulares está severamente limitada por los requerimientos de la responsabilidad fiscal. [...] sigue siendo cierto que [...] los servicios que prestan la administración pública no pueden, en la mayoría de los casos, valorarse a partir de los mismos parámetros objetivos con que se evalúan los bienes y servicios que se venden en el mercado”.

⁴⁶ Este enfoque, –de agente-principal– muy ligado al de las fallas de información dentro de las relaciones burocráticas, se basa en dos componentes esenciales: el agente sabe algo que el principal ignora y existe el peligro de que el agente explote esta ventaja.

pro del fortalecimiento del gobierno representativo y de los líderes políticos por encima de la burocracia; en la segunda, sus tendencias devolutivas buscan establecer la supremacía de los principios gerenciales por medio de la delegación total de decisiones a los gerentes; por ello es ambigua al implementar descentralización y la devolución por delegación; esta tensión es muy evidente al organizar las entidades de control y los órganos centrales (Christensen y Læg Reid, 2005:567–568).⁴⁷

El gerencialismo defiende con su “*let the managers manage*”, la discrecionalidad de la élite gerencial por la posesión de conocimiento técnico experto. Dicho de otra forma, defiende la autoridad de decisión y ejecución basado en las asimetrías de información. El *expertise* de la tecnocracia permite eludir la interferencia de los líderes políticos, soslayando la responsabilidad política (Christensen y Læg Reid, 2005: 571–576), por lo que el funcionario solo justifica sus acciones ante su autoridad superior sustrayendo la politicidad del acto para con la sociedad.

La administración del gerencialismo se declara anti política por ello, opta por el debilitamiento del control político, fragmenta la capacidad del poder central y produce núcleos administrativos orientados al mercado, prácticamente autónomos al control político y aislados como efecto de reformas, recortes y privatización (Christensen y Læg Reid, 2005:578-579). El control gerencial por contrato reemplaza al control burocrático por confianza, pero no significa *per se* mayor eficiencia como lo han demostrado los continuos eventos de corrupción entre la clase tecnócrata.⁴⁸ Sin embargo, el gerencialismo culpa al burocratismo por los malos resultados de sus reformas, no obstante que los ajustes estructurales requeridos por el Estado neoliberal, iban de la mano de regímenes autoritarios que no daban importancia alguna a la rendición de

⁴⁷ Un problema enfrentado por el proceso de reforma y su tránsito de gestión tradicional a gerencial es que en la primera reforma no se distingue claramente entre premisas o valores, roles e instrumentos de reforma. Léase Oszlak, (1999:1-16).

⁴⁸ “Los panoramas generales de los efectos de la NGP en países en desarrollo indican que la evidencia del impacto de la NGP es desconcertantemente ambigua” (Christensen y Læg Reid, 2005:585)

cuentas democrática –aunque sí, a la responsabilidad política burocrática– ni a la participación cívica autónoma (Hevia, 2005:75).

La adopción del discurso de modernización del Estado solo transformó en los hechos, muchas de las prácticas formales e informales autoritarias usadas por las instituciones y agentes gubernamentales que permitían la estabilidad y legitimidad del régimen bajo mecanismos de corporatización y clientelismo y les substituyo por estructuras, que de igual forma, guardan relaciones excluyentes de la participación cívica, sumando el secreto del saber técnico –*expertise* tecnócrata– a la práctica discrecional del ejercicio estatal. Asimismo, viejas prácticas han resistido la implementación eficaz de los dispositivos de regulación y rendición de cuentas entre los poderes y agencias del Estado que articulen una responsabilización política de la función pública. Los núcleos burocráticos cobraron su herencia institucional del antiguo sistema político mexicano y en su readaptación organizacional a las estructuras del modelo neoliberal sobrevivieron como núcleos tecnocráticos aislados de la supervisión burocrática en razón de su autoridad *expertise* (Subirats: 2004:15).

Mientras el modelo burocrático tradicional, se basaba en el seguimiento de resultados, cual rendición de cuentas”, con reglas claras con poca libertad pero mucha responsabilidad –razón de su duradero éxito en la administración pública–, el modelo gerencial cambia dicha lógica y brinda mayor libertad sin fortalecer la responsabilidad ante los actores políticos, lo cual es disfuncional porque brinda mayor discrecionalidad a los funcionarios sin robustecer proporcionalmente la medición nítida de su desempeño” (Christensen y Lægreid, 2005 577-578). Este galimatías de la gestión gerencial, es decir, sus raíces autoritarias y la aplicación de su modelo racionalista, pueden explicar el porqué “el gobierno mexicano y su aparato administrativo no han sido capaces de ofrecer políticas con apego a derecho, transparencia, rendición de cuentas, capacidad y eficiencia” (Guerrero, 2000:3).

En otro plano, hay que señalar que la democratización de los gobiernos ha fomentado la apertura política y la descentralización administrativa y permitido el eventual protagonismo de la sociedad en la escena pública; la

gestión por resultados ha generado instancias de responsabilización de sus agentes y otros dispositivos de acercamiento de los funcionarios al plano local y municipal, lo que ha permitido que numerosas gestiones incluyan la intervención de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas (Oszlak, 2009:3).

Este avance positivo de la participación ciudadana en la política pública comienza a hacerse extensivo a la configuración de la política gubernamental y su toma de decisiones; ámbito en el que las resistencias a dicha participación son evidentes. Bajo el modelo de democracia gerencial-electorista, la participación se reduce a la inclusión de la opinión e información provista por la sociedad local, en la problematización de las políticas públicas. El hecho de que la acción social trascienda el ámbito local y politice la participación cívica para la toma de decisiones en la política de mayor impacto es visto como fenómeno de distorsión o aumento de costos e ineficiencia.

La visión antes descrita, respecto de la participación cívica política, la rendición de cuentas vía ciudadana y la deliberación democrática de la política gubernamental se alberga actualmente en el México neoliberal. La participación ciudadana, deliberación pública y rendición de cuentas son elementos fundamentales de la democratización que el proyecto neoliberal procura minimizar en la persecución de un orden social que busca condiciones de estabilidad para el crecimiento macroeconómico. Tal postura radica en la particular interpretación que se hace de las capacidades sociales y sus ejercicios de participación en el sistema representativo. La misma pretende abarcar y apresar tales capacidades en la delegación de la representación. Derivado de esto, la interpretación de elección, representación, transparencia y rendición de cuentas es ajustada a criterios minimistas o de supresión del conflicto. Ello contiene una perspectiva equívoca.

Por ejemplo, el desarrollo del estado administrativo estadounidense, impulsor del capitalismo y su vorágine económica, obedece a fuertes fenómenos políticos, tales como: la institución de las cortes; el marcado bipartidismo; el contrapeso del presidencialismo; prácticas de *patronage*; y de

politician machine; los cuales, no son resultado de un estado mínimo tecnocrático ni de sus recetas deterministas, al contrario, es resultado de la interacción política de diversos actores institucionales y sociales (Ackerman, 2005).⁴⁹

No se trata de burocratizar la RDC debido a las fallas inherentes al modelo liberal gerencial, pero tampoco se avanza hacia la democracia fomentando mecanismos asimétricos por la posesión de conocimiento experto de corte vertical-centralista, por tanto, no es cuestión de elegir entre poderosas agencias decisionales de tecnócratas o bien en el poder de poderosas camarillas de políticos. No adelantamos hacia la democratización si tan sólo importamos las anomalías y deficiencias del modelo liberal americano – libertades económicas para las agencias económicas que reducen las facultades de fiscalización y regulación de las agencias designadas– y a la vez las falencias del modelo de control centralizado francés –centralización de las funciones de fiscalización bajo el control del Ejecutivo–.

Para evitar la descomposición de la democracia en elitismos, electorismos o gerencialismos es necesaria, más que complementaria, la participación activa de la sociedad y su actividad política para reforzar el pluralismo democrático que enriquezca el Estado de Derecho.

La cualificación del gobierno bajo criterios de gobernabilidad y de democratización requiere de la inclusión de los mecanismos institucionales y dispositivos sociales correctores que redunden en una mayor calidad democrática que consolide la función republicana de gobierno, el reto radica en encontrar las sinergias adecuadas para ello y que las mismas estén latentes al interior de los entes públicos, de no ser así el impulso recae en la acción social. La defensa de una participación pro activa, más que reactiva, parece sintetizar la divergencia entre los enfoques democráticos y gerencialistas.

⁴⁹ Traducción propia.

b. *ACCOUNTABILITY* GERENCIAL, DIFICULTADES PARA ASIGNAR RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

Debido a la fragmentación del Estado burocrático y la reducción del concepto de la democracia política,⁵⁰ a causa del modelo neoliberal, están ausentes criterios de *responsabilidad* en las organizaciones públicas y los funcionarios no se sienten obligados a producir información adecuada que pueda aplicarse a la evaluación de su desempeño; sin estos datos se trunca el objetivo de la *accountability* política y el acto de responsabilización.

Al existir vacíos de información sobre detalles de la problematización de la política, programa o proyecto, de las asignaciones, su gasto, la relación entre insumo-producto –eficiencia– y los resultados proyectados –efectividad– toda promesa de rendición de cuentas se vuelve auto alabanza. Inmediatamente surgen estas preguntas: “¿cómo van a rendir cuentas los servidores públicos de alto nivel? ¿Cómo pueden los diseñadores de políticas tener el mejor análisis político y los consejos para respaldar sus actividades de elaboración de políticas públicas?” (Christensen y Lægreid, 2005:576) ¿Que hay de los insumos para los entes de fiscalización?

La *accountability* legal o gerencial –incentivada por contrato– solo se avoca a garantizar la acción legal de los actos administrativos, sin embargo como destaca Christensen y Lægreid, (2005:568), el control por contrato que reemplaza al control por confianza, no significa *per se* mayor eficiencia en el control y en la implantación de mejoras. Por otra parte “la *accountability* política describe la capacidad del electorado a orientar las políticas gubernamentales de acuerdo a sus preferencias” (Smulovitz, 2001:2). Tal concepción amplia de la intervención social en la política gubernamental según la definición de Peruzzotti del *accountability* política –democrática– conlleva a revisar las carencias de los controles institucionales en la responsabilización de dicha política.

⁵⁰ Para ampliar el concepto de democracia política, véase, Sartori (1986).

Por ejemplo, si las entidades de fiscalización externas al núcleo gerencial son deficientes o débiles como las “ligadas al parlamento”,⁵¹ con respecto al control y sanción de entidades como Pemex, concurren además deficiencias técnicas, culturas rentistas y débiles facultades de control de otros poderes; existen amplias oportunidades a la corrupción y ganancias multimillonarias a río revuelto. El ajuste institucional para la responsabilización de la política gubernamental enfrenta resistencias sistémicas severas en estos casos, como ya veremos.

Sumemos a estas anomalías en el *accountability* gubernamental que no obstante el cumulo teórico del gerencialismo, los decisores al elaborar la política gubernamental no cuentan con herramientas teóricas suficientemente precisas para la resolución de un determinado problema –que a la vez está compuesto por otros más y que por tanto le convierten en un complejo problema– que sean de utilidad en la ponderación de las pocas alternativas y consecuencias que se eligieron para la solución de un problema. Las decisiones de política son tomadas, las más de las veces, en base al criterio de experiencias pasadas que buscarán sin embargo, registrar las experiencias externas que indiquen las consecuencias paso a paso de la implementación de una política para predecir las secuelas futuras de aplicaciones semejantes. Por ello:

“las decisiones sobre la políticas son, ante todo, pragmáticas, no se basan en relaciones causales bien estudiadas, ni en cálculos exhaustivos de costes y beneficios, sino en el método de las aproximaciones sucesivas y limitadas”. [...] se toma en consideración de aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas que ya se llevan a cabo, rechazando las demás, y analiza solo los aspectos en que la opción nueva y sus consecuencias difieren de la situación actual, obviando el resto” [...] la decisión de hoy forma parte de una larga cadena de decisiones pasadas” [...]“todas las políticas públicas no son más que una hipótesis de relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados” (Tamayo, 1997:294-305).

Una política así elaborada tendría severas carencias y semejantes impactos en la sociedad a la que se aplica. Además, debido a los efectos del

⁵¹ Como en el caso de la Auditoría Superior de la Federación –ASF–.

“Estado fragmentado”, bajo la NGP, nadie se quiere responsabilizar de las malas decisiones, culpándose mutuamente gerentes y burócratas, el recelo y la desconfianza mutua crecen y se agrava la pérdida de responsabilidad (Christensen y Lægreid, 2005:579). Como ya destacamos, durante el Estado burocrático las relaciones se basaron en la confianza y la cooperación, se compartían valores organizacionales y culturales⁵². Situación que cambió bajo el Estado neoliberal fragmentado cuyos rasgos agregadores mantienen a los altos políticos y líderes administrativos en constante pugna; ello debido a la separación de las funciones de regulación del Estado, la aplicación de modelos de rendición de cuentas basados en incentivos por contrato, en detrimento de la responsabilidad política. Bajo el modelo gerencial los actores están atomizados.

Todo esto nos obliga a pensar que para lograr “mejoras en la responsabilización en la función pública se requiere de la deliberación con la sociedad sobre lo que se hace y se decide hacer; es decir, sobre los proyectos, decisiones y acciones, con el objetivo de asignar responsabilidades perdidas en la transición del modelo gestor de la función pública. Para ello, son necesarias estrategias de **“deliberatividad”** –permítaseme llamarle así a la capacidad de discusión entre actores sobre un tema de mutuo interés– con la interacción Estado-sociedad, resguardando la autonomía necesaria de ambos para una equilibrada responsabilización (Cunill, 2003:14).

No opera forzosamente la lógica que pretende dicotomizar la operación de la democracia, entre ampliar la participación y efficientar la toma de decisiones, puesto que si es viable obtener ambas a través de mecanismos deliberativos bilaterales que también “expliquen y logren persuadir a los actores sociales externos de las necesarias áreas de discrecionalidad para la decisión eficiente de los entes públicos para así reducir las tensiones entre “democracia y su eficiencia operacional” (Cunill, 2003:21–22).

⁵² La lógica fue, que a partir de disminuir la responsabilidad política se obtuvieran ganancias en efectividad y eficiencia por lo que en la literatura al respecto se discute que en la subsecuente reforma administrativa debe hallarse el equilibrio entre libertad y rendición de cuentas (Christensen y Lægreid, 2005:577–579).

c. HECHURA Y ACCOUNTABILITY DE LA POLÍTICA DE GOBIERNO NEOLIBERAL.

Hay que recalcar que en México la conceptualización de contraloría social, se ha definido como un tipo de participación ciudadana orientada al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales (Hevia, 2004:14).⁵³ Este concepto “oficial” de contraloría social⁵⁴ entendida como una nueva forma de control administrativo ejercido por los ciudadanos le redujo a la atención de quejas ciudadanas, sugerencias, recomendaciones, revisión de obras públicas locales y de suministro de servicios. Como ya hemos podido distinguir, el concepto neoliberal de contraloría social que priva desde el tránsito del proyecto autoritario al neoliberal, se limita a una especie de observación de los destinos y recursos empleados en la aplicación de políticas públicas y en un nivel “mayor” a la evaluación misma del desempeño de los funcionarios en la implementación de las mismas.

En todo caso se trata únicamente de la institucionalización del buzón de quejas y de la apreciación social de la gestión de la política pública, que aún siendo trascendental este registro ciudadano, está limitado a los ejercicios de interacción funcionario-ciudadano, pero su incidencia es mínima en cuanto a fortalecer la interlocución entre gobernante-gobernado y sustentar la representación política en la política trascendental de gobierno.

Ernesto Isunza, lo describe como “compartir la ejecución y financiamiento de las políticas públicas” a partir de la definición de un “núcleo estratégico del Estado”, que reusa compartir el poder, al igual que el proyecto autoritario (Monsiváis, 2005:23). Instrumentado la sinergia social para la

⁵³ Vigente desde el periodo salinista (1988-1994) y su implantación del proyecto político neoliberal desde el autoritarismo del régimen del partido hegemónico: PRI.

⁵⁴ Felipe Hevia, señala que en México el concepto oficial de “contraloría social” se define como “un tipo de participación ciudadana orientada al control, vigilancia, y evaluación de programas y acciones gubernamentales”; esta concepción de contraloría social le ha reducido a la atención de quejas y sugerencias para la gestión de obras y servicios, para indagar sobre ello, léase, Hevia, (2004:14). En todo caso, pensamos, se trata únicamente de la institucionalización del buzón de queja ciudadana y de la evaluación social de la gestión de las políticas asistencialistas, que aún siendo un acto trascendental, es limitado; por ello es importante distinguir tal ejercicio de “contraloría social” del que describimos en este estudio, referido como funciones de contraloría ciudadana autónoma o responsabilización vía ciudadana.

Omar Manríquez.

autogestión de servicios, que siendo loable, la *accountability* política y democrática no se reduce a ello.

Esta resistencia a la intervención cívica en el monitoreo de la función pública es característica de los modelos corporativos y clientelares de participación que han profundizado las relaciones de patronazgo y la baja calidad de la cultura cívica, que bajo el modelo de democracia electoral-gerencial también tiene la función de legitimar de forma intermitente al cuerpo de funcionarios públicos sincronizando las campañas con las políticas electorales.

Una participación coaccionada o desarticulada por la apropiación del discurso y sentido de participación ciudadana, terminan debilitando la RDC o reduciéndola al escándalo político de los medios privados que solo degrada la cultura política sin mejorar la rendición de cuentas. Desde una visión unilateral de la función pública la participación se acota y excluye para después ser incluida como un artículo que mejora la gobernabilidad, si este no es el deseo, entonces no se incluye. Pues debemos recordar que según la perspectiva agregativa, el “control” social electoral –*accountability vertical electoral*– que se reduce a elección de plataformas estandarizadas es suficiente para que los ciudadanos expresen su voluntad respecto a la política gubernamental y hagan rendir cuentas a los funcionarios designados por los políticos electos, no obstante la distorsión y el mínimo contenido crítico sancionador que conlleva este mecanismo agregativo.⁵⁵

En este sentido, la inter-comunicación política que se establece bajo criterios de supresión de conflicto y sujeción de la participación al acto electoral deriva en una vía de comunicación unilateral, vertical, con fines únicamente declarativos y por tanto no busca ampliar las capacidades ciudadanas de participación política. El insumo informativo que brinda este tipo de

⁵⁵ Las críticas al modelo agregativo de la *social choice* –elección social– por la frágil consistencia de la elección colectiva calificada como voluntad general, han sido ampliamente documentadas –Arrow ya demostró que tal voluntad representada, no existe fuera del método de elección adoptado– no obstante, es argumento central en el modelo gerencial para la descalificación de la participación social informal.

comunicación política contiene sesgos que limitan la capacidad crítica y creativa de sus receptores; a los cuales no se considera interlocutores validos en un sistema de representación política fiduciaria o en tránsito a delegativa. La capacidad de opinión y dirección ciudadana se agotan en la representación y por tanto los procesos de elaboración de la política pública –*policy making*– y de rendición de cuentas –*accountability*– se interpretan como ejercicios de afirmación asimétrica de poder. El cual no puede ser sujeto a demandas que rompan esta lógica de desigualdad.

De tal forma, la comunicación política en este modelo se encamina hacia la despolitización para conservar la frontera entre gobernados y gobernantes –y sus asimetrías–. La transparencia está permitida en donde no hay posibilidades de establecer juicios, prevalece más bien la opacidad porosa que trasmina la información poco útil a la ponderación. La participación esta acotada a espacios diseñados para la auto-legitimación, y la justificación o deliberación política son procesos competentes del saber especializado que permanece oculto a los profanos.

Como hemos señalado, en la información, sus códigos de interpretación y socialización radican capacidades y derechos. La complejidad de las sociedades modernas y la revolución de la información, van acompañadas de nuevos referentes y marcos a veces contrapuestos. La democracia es algo mucho más complejo que lo presentado por el dogma gerencial, y si tan solo se interpretara por vía de la simple agregación de preferencias, entonces sí que “habría que temer a la manipulación de la emotividad de las masas”, decía Weber (Monsiváis, 2005: 34).

Por otra parte, en México, el proceso de definición de la agenda pública se caracteriza por su “impermeabilidad” por ser espacios cerrados herméticos, de secretos, donde las demandas se dirimen al interior institucional de camarillas. Enrique Cabrero, ha documentado la dificultad para aplicar el modelo del *policy sciences* para desarrollar mecanismos formales que incluyan el monitoreo de la política pública. Ello, en virtud de que existe una impermeabilidad a la opinión pública, las demandas ciudadanas, la inclusión de

redes de actores y a las agencias no gubernamentales. La agenda por ejemplo, se induce a través de los medios de comunicación, dicho mecanismo aunque está al alcance de la oposición difícilmente es secundado por esos medios, además de que el gobierno ostenta el capital *expertise*. Ello dificulta la elaboración deliberada de la política de gobierno.

Por otro lado, la reconfiguración de los elementos del estado burocrático “ha generado débiles mecanismos de concertación, esta situación de “consensos erosionados” se debe a la heterogeneidad y complejidad del ámbito de intervención pública por la diversificación de los niveles de gobierno, aumento de contradicciones internas y externas, relaciones administrativas de competencia y pugna entre agencias, ministerios y niveles (Subirats, 2000:435). Hay una mayor complejidad para coordinar el nivel de gasto público, acotar la regulación, la autonomía de la economía y los factores de influencia de la globalización en el ejercicio de gobierno (Subirats, 2000:435). Diversos autores (Subirats, 2000; Ackerman, 2004 y Cabrero 2000) coinciden en la inaplicabilidad e ineficacia del acervo teórico gerencialista en contextos, organizaciones y culturas políticas como la nuestra, para abordar el gran problema de efficientar y democratizar la gestión pública al tiempo de implantar arreglos para la evaluación, ponderación y mejoras a la política gubernamental y desempeño del gobierno. Así lo expresa Subirats (2000), cuando señala que:

“Crece el convencimiento de que “así no se puede seguir” y “se tiende a buscar respuestas ad hoc, tipo “llaves en mano”, que periódicamente son puestas en circulación por consultores y vendedores de soluciones listas para usar. Dejando al margen su credibilidad y su aplicabilidad, conceptos tales como reingeniería de procesos, planificación estratégica, orientación al cliente, empowerment corporativo, gestión de calidad total, o nueva gestión pública han ido utilizándose como remedios más o menos mágicos para los males que padecen las administraciones públicas”. (435-436).

Cabrero (2000), critica la baja utilidad de modelos tales como, la caja de herramientas en contextos políticos como el mexicano. Según su crítica, en nuestro contexto político, las estructuras tradicionales, rígidas e impermeables excluyen redes fuertes de concertación -*policy networks*-; no hay coaliciones promotoras de acuerdos políticos -*advocacy coalitions*- , antes bien,

estructuras flojamente acopladas; el poder aun fluye verticalmente, contrario al esquema *bottom-up* –de abajo hacia arriba–; fuera de existir, buenos negociadores o pujadores de políticas –*policy brokers*– existen fuertes cacicazgos y patronazgos; no existen entes públicos autónomos y fuertes que vigilen el cabal cumplimiento del marco legal; en lugar de *watchdogs* –perros guardianes– tenemos cómplices “espectadores” o perros ciegos –*blindogs*– en cuanto se detectan actos de corrupción en las más altas esferas; en vez de mecanismos de ajuste mutuo –*mutual adjustment*– las cúpulas de los partidos o de los núcleos de poder de la administración central ejercen relaciones de “subordinación o ruptura”; encima de haber un análisis y ponderación de la política pública” –estudio y monitoreo del *polycy making*– se aplica “la observación distante e intuitiva” del hacedor de política –*policy made*– (Cabrero Mendoza, 2000:218). A nivel municipal, por ejemplo:

“En buena parte de los casos, el tema de la transparencia y rendición de cuentas que en principio deberían abrir espacios para la evaluación y la medición del desempeño en el uso de los recursos, se convierten en simples procedimientos tendientes a cumplir obligaciones legales. También es frecuente observar casos en los que la revisión de las cuentas públicas municipales –responsabilidad que recae en los Congresos Estatales– se convierta en instrumentos de negociación y presión política por parte de legisladores.” (Cabrero, 2010:181)

Por ello es vital que se deba atender la búsqueda de gobernabilidad, una toma de decisiones eficiente y precisa en la política de gobierno más allá de las formulas organizativas que impulsan soluciones mágicas con mínima legitimidad y aislamiento del debate pluralista; que basadas en una gestión determinada a cierto ámbito profesional experto “faculta al decisor para resolver con prontitud y eficacia” –de ahí su autoridad y justificación–. La cuales prescinden de la acción social y de la intervención de los políticos excusando en la autoridad del conocimiento técnico, la marginación del debate democrático plural (Subirats, 2000:438). No obstante, que *“la especificidad de la democracia reside en su capacidad para legitimar el conflicto o el disenso, y en su rechazo a la supresión del mismo a través de mecanismos autoritarios”* (Subirats, 2000:439).

Omar Manríquez.

El mercado no puede, por ejemplo, resolver sobre cuestiones ambientales, protección al consumidor, tomar decisiones morales o de justicia social, de gestión de riesgos. En cuanto a sus políticas algunas son “injustificables” pero eficientes o ineficientes aun siendo justificables; por tanto, *“lo justificable vendría determinado por razones como la equidad o la democracia”* (Subirats, 2000:438).

Tendremos entonces que abordar este problema complejo de otra manera, considerando cómo incide –positiva o negativamente– la participación ciudadana en la eficiencia para la toma de decisiones; la transparencia en identificación de responsabilidad; la participación social en la gobernabilidad, dado que eficientar y participar, suenan bien en discurso pero en la práctica suelen chocar. No puede apostarse a diseñar mecanismos de transacción bajo criterios de cero costos de negociación ya que el conflicto y la ampliación de la base social son tendencias en ascenso.⁵⁶ Es necesario transitar de la democracia de acceso a una deliberativa (Subirats, 2000:436-437).

En la triada democracia, participación y eficiencia en el perfil de la acción de gubernamental, la interacción entre gobierno-sociedad requiere de “un gobierno abierto y responsable ante la sociedad” que fortalezca la transparencia y su capacidad de dar cuentas y de mantener la representación política, informando de actos, proyectos o propuestas, dando razones de las decisiones, “escuchando señales” acerca de la oportunidad de esas decisiones y sobre como modificar las políticas o programas en curso. (Subirats, 2000:2). En palabras de Juan Pablo Guerrero (2000:24):

“La transparencia en el uso del gasto, los fines y contenidos de los programas y los responsables no son suficientes para asegurar los contrapesos, [...] es necesario generar un sistema de control interno que cumpla con dos objetivos al mismo tiempo: por una parte, que haga

⁵⁶ “Otro factor esencial para el éxito de la reforma es el papel que juegue la población. Ahí estará un aliado estratégico para la presidencia en la tarea de controlar a sus aparatos administrativos, por lo que debe hacerse un esfuerzo importante de información pública, con objeto de que la gente conozca sus derechos frente a la actuación gubernamental, ubique los sitios en donde puede buscar información, así como los mecanismos para presentar quejas, denunciar y llamar a cuentas a los funcionarios públicos.” (Guerrero, 2000:26-27).

*realmente efectiva la rendición de cuentas y la **imputabilidad** (remarcado nuestro) a través de la evaluación; y por la otra, que mejore las capacidades de los aparatos administrativos, al favorecer formas de gestión por desempeño.”*

Y cabe añadir “tener una administración pública democrática (abierta, responsiva y congruente con la competencia electoral), además de eficaz y eficiente, requiere transparentar por completo el ejercicio del gasto y la responsabilidad de las tareas gubernamentales; crear condiciones al interior de la administración pública para rendir cuentas, por medio de la evaluación de resultados; así como acompañarse de una profesionalización meritocrática, en especial en áreas técnicas y estratégicas; tales contrapesos no han existido en la administración pública federal en México” (Guerrero, 2000:26).

Retomando la perspectiva política democrática del *accountability*, la responsabilización de la política gubernamental requiere de la integración de las sinergias sociales y de las reformas administrativas –*derecho administrativo*– que amplíen la participación cívica a través de mecanismos institucionalizados que “aseguren a aquellos que tienen algún interés en las políticas, que serán escuchados y tomados en cuenta en la elaboración de políticas por cuanto son procesos basados en la política y en el conocimiento”(Rose-Ackerman, 2009:9).

d. EL ENFOQUE DEL *POLICY MAKING ACCOUNTABILITY* Y LA RESPONSABILIZACIÓN DEL EJERCICIO GUBERNAMENTAL.

Por las razones antes expresadas, las organizaciones de la sociedad civil tienen un rol de suma importancia en la planificación y monitoreo permanente de la actividad gubernamental, para asegurar la continuidad de los esfuerzos por la RDC e incluso la asunción de esta responsabilidad y la “obtención, uso y aplicación de la información en la implementación participativa de políticas” (Oszlak, 2009:22-24).⁵⁷

Ejemplo de este tipo de innovación en la responsabilización del ejercicio gubernamental se tiene en Noruega, en donde “el parlamento buscó ejercer un control y escrutinio más profundo mediante un comité de control, audiencias abiertas y auditorías del desempeño” a cargo de la “revitalizada Oficina de Auditoría”, lo que depositó más presión a los ejecutivos políticos y procuró más exposición a los altos líderes administrativos. (Christensen y Lægreid, 2005:579). Estos ajustes institucionales demuestran que una “mayor eficiencia no puede producirse en contra de la confianza del público.” (Christensen y Lægreid, 2005:590).

La democratización de las funciones de supervisión o fiscalización del desempeño de los entes públicos no tiene porqué contradecir la funcionalidad de los entes públicos. Sin embargo, debe señalarse que existe un conflicto por la intervención de agentes externos a las organizaciones y órganos públicos, no obstante, dicha participación es necesaria como incentivo negativo para un mejor desempeño por temor a sanciones; sumado a la producción de información útil para la ponderación del cuerpo de políticas de gobierno, por las demandas externas de transparencia. Por ello, Susan Rose-Ackerman, (2009:6-9) señala que:

“Esas dificultades prácticas, sin embargo, no minan en absoluto el principio básico de que el Derecho Administrativo necesita estar comprometido con un efectivo control democrático de la administración y

⁵⁷ Oszlak (2009:22-24) afirma que respecto a la responsabilidad no existen avances aun cuando hay mecanismos innovadores en la rendición de cuentas y que el “ganar confianza” es la clave para generar condiciones de colaboración entre estado y sociedad”.

que para ello debe ir más allá de la subordinación al jefe del ejecutivo o al parlamento. [...] Una mayor [...] (accountability) requerirá una inversión en tiempo y en dinero y algunos cambios en las concepciones que manejan quienes elaboran las políticas. [...] El Derecho Administrativo requiere moverse desde el foco primario, puesto en la legalidad técnica de las acciones del Estado, hacia principios y normas que amplíen la rendición de cuentas [accountability] respecto a la elaboración de políticas.”

Como apunta Rose-Ackerman, los diseños institucionales deben ampliar los dispositivos de intervención “popular” con el fin de democratizarles, no obstante señala, deben ser arreglos institucionales que permitan que los “procesos participativos” contribuyan a una mejor RDC en la elaboración de la política pública sustantiva del gobierno –*policy making accountability*–⁵⁸; por ello apunta que tales mecanismos de acceso deberán ir más allá de la popularización de la participación, mas bien, hacia diseños que formalicen la intervención cívica en la ponderación de la toma de decisiones:

Algunos [...] aceptan el objetivo de un control popular más efectivo, pero apoyan un modelo completamente diferente [...] argumentan a favor de un proceso consensual con participación popular; [expresados] desde el “presupuesto participativo” a la “negociación de regulaciones” (regulatory negotiation) o al “empoderamiento de los grupos interesados” (stakeholder empowerment) o a las “encuestas deliberativas” (deliberative polls). [que] a menudo operan en gran medida fuera de la legislación administrativa y no han sido bien integrados al derecho público. Los procesos participativos, si están bien organizados, claramente pueden contribuir a la rendición de cuentas democrática, pero su alcance es limitado. (Rose-Ackerman, 2009:6).

De acuerdo a la visión de Rose-Ackerman, más allá de la incidencia de los mecanismos participativos en torno a la política de gobierno, dichos mecanismos deben institucionalizarse a fin de elevar su efectividad y la

⁵⁸ “...aquel proceso de elaboración de políticas que ocurre al interior del gobierno / poder ejecutivo o en sus instituciones dependientes, proceso en el cual no hay un involucramiento directo del poder legislativo ni el uso del referendo. Llamémoslo “responsabilización por la elaboración de políticas”, esto es, la delegación del proceso de elaboración de políticas a través de normas con fuerza de ley o instrumentos similares tales como decretos y lineamientos. La responsabilización por la elaboración de políticas va más allá del tema de la competencia y de la honestidad, para incluir el ejercicio de la discrecionalidad en cuanto a las políticas sustantivas. Este camino reconoce el valor de delegar la autoridad relacionada con la elaboración de políticas hacia expertos, burócratas o políticos de la rama ejecutiva, pero al mismo tiempo reconoce la necesidad de asegurar el ejercicio democrático del poder.” Léase, Rose-Ackerman (2009:2).

coerción que tienen sobre el ejercicio gubernativo. El objetivo de los diseños tipo APA –Acta de Procedimientos Administrativos–,⁵⁹ en el derecho administrativo, según la autora, era que la *accountability* de la política del Ejecutivo central se complementara por otras dos vías, por resultados o desempeño y por el respeto a derechos y garantías individuales. Dando un carácter democrático al ejercicio de la elaboración de la política de gobierno.

El enfoque descrito, va más allá de posturas más conservadoras que tan solo aceptan una función reactiva de la acción cívica. Por ejemplo, Luis C. Ugalde (2002:54) quien fuera titular del Instituto Federal Electoral (2003–2007) anotó respecto a la acción social y su papel en la RDC, que era “necesario mayor protagonismo del ciudadano en las tareas de transparencia y rendición de cuentas” como catalizador, bajo un proyecto político que califico como: “democracia electoral y gobernable” y agregaba que para:

“...promover la transparencia de las instituciones de gobierno, [...] mejorar los sistemas de supervisión del Ejecutivo y hacer efectivas las sanciones en caso de incumplimiento. [Es] preciso que la sociedad en su conjunto se involucre en el sistema de rendición de cuentas y asuma parte del costo de su operación. [Esto] implica ciudadanos con poder para denunciar y detonar mecanismos legales de rendición de cuentas.”

Haciendo alusión a un modelo de participación ciudadana acotada a la instrumentación de la sinergia cívica para la gestión de servicios o activación de la *accountability* horizontal.

En esta visión del modelo gerencial, solo se reconoce la función reactiva de la participación ciudadana en la rendición de cuentas, por cuanto se acota el papel de la contraloría social a la supervisión de los programas sociales y de su apego a los procedimientos administrativos y fiscalización de recursos asignados. Esta rendición de cuentas es recatada y tiene un carácter legal-administrativo solamente. Es una rendición de cuentas despolitizada y que no implica la escala de derechos políticos derivados de la intervención en la toma de decisiones de política pública. El papel de los ciudadanos en funciones de

⁵⁹ Ejemplo de un dispositivo de tal diseño fue el APA que fue creada para procesar los *inputs* “del público en la elaboración de políticas de la rama del poder ejecutivo” (Rose-Ackerman, 2009:4).

contraloría significa que tienen cargos honorarios de auditores administrativos gratuitos y sus sanciones no son vinculatorias.

Sin embargo, si se desea trascender en la problematización de la crisis de las instituciones democráticas e implementar mecanismos de rendición de cuentas capaces de solventar las mismas, se debe entonces conceptualizar dichos problemas de manera tal que el conflicto y la sinergia socio- estatal se identifiquen como mecanismos inherentes al funcionamiento de las democracias representativas y que en esta medida, se diseñen reformas institucionales que mejoren la calidad de nuestras democracias y sus derechos.

En este mismo sentido hay que destacar que tales reformas no se darán de la noche a la mañana por un empático sentimiento de hermandad emanado de nuestro cuerpo de servidores públicos y políticos. Como apunta Ackerman (2005), al referirse a las reformas administrativas en Estados Unidos las cuales se han dado bajo un clima de conflicto político y activa movilización social.

Finalmente, se han encontrado argumentos para señalar la debilidad del *accountability* gerencial para la responsabilización de la función pública y la política trascendental de gobierno. Llegando a la conclusión de que la *accountability* gerencial es apolítica, pero que ello no significa *per se* calidad ni representatividad en las decisiones tomadas.

Desde diversos enfoques, la literatura señala una imperiosa necesidad de institucionalizar dispositivos necesarios para corregir esas anomalías; disertando respecto a la correspondencia de las mismas –ámbito institucional o vía sinergia social–. Sin embargo hasta ahora, poco se ha abonado al diseño de soluciones que conjunten la sinergia social e institucional en funciones públicas de la *accountability*, que no sean presas de los vicios del comportamiento individualista o predeterminado por este, y que generen resultados y nuevas sinergias positivas a la rendición de cuentas democrática. Además de que sean mesurables estas mejoras. Este es el reto.

Capítulo 3 PONDERABILIDAD DEMOCRÁTICA, EL CONCEPTO EMPÍRICO DE ENFOQUE HOLÍSTICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

“Die Grenzen meiner Sprache bedeuten die Grenzen meiner Welt.”

*“Los límites de mi lenguaje son los límites de mi mundo”.
Tractatus lógico-philosophicus, 5.6, 1922. Ludwig Wittgenstein.*

Hasta ahora hemos estudiado el marco teórico general alrededor de las corrientes que explican la *accountability* desde diversos enfoques, ámbitos y elementos. Se ha dado una breve revisión del origen lingüístico del término y de su empleo en la descripción de los fenómenos socio políticos y en especial de las derivadas de la representación política.

A continuación se hace un análisis respecto de las complementariedad de los diversos subsistemas y ejercicios de rendición de cuentas –empleando la metáfora espacial de O’ Donnell–, y la necesidad de un concepto teórico, holístico y procedimental que combine las sinergias de cada ámbito de desarrollo de la rendición de cuentas para subsanar las deficiencias estructurales y organizacionales de sus ejercicios, a la vez de enriquecer su práctica democrática y fortalecer institucionalmente al sistema de rendición de cuentas democrática.

A esta altura del trabajo nos parece vital, a más de abundar sobre el significado etimológico del vocablo, reflexionar sobre la denotación y connotación específica del mismo que se emplea en esta investigación. Wittgenstein, dijo: “no pregunte por el significado, pregunte por el uso”. Es preciso entonces, conceptualizar una definición que nos permita hacer una operativización adecuada de sus referentes con suficiente capacidad para describir un cumulo de relaciones sociales que son el foco de nuestra atención.

El significado de la *accountability*, tal y como ha sido referenciada por los expertos, lo es en relación a un conjunto de relaciones, condiciones y propiedades que permiten la producción de insumos necesarios para la evaluación de atribuciones de un ente público y la sanción de sus actos.

Proceso de inspección sobre entes públicos que deben su existencia a su naturaleza social y contractual, la cual emana de la unidad política y de sus relaciones expresas en la convención social que es base de la democracia. Expresan relaciones en las unidades políticas basadas en la democracia, y más específicamente en las representativas.⁶⁰

De esta asociación entre condiciones y atribuciones es posible cualificar un concepto capaz de integrarles y que a la vez permita determinar en qué grado las contiene. Por tanto, según la apreciación de la literatura alrededor del *accountability*, aquí se plantea que la **ponderabilidad** –permítaseme el barbarismo– es la capacidad de representación política responsable constituida en base a los actos, condiciones y atribuciones que de forma tangible conciernen a un ente político y que determinan la misma.

Cuando un ente político es ponderable respecto a sus actos significa que cumple con las condiciones y atribuciones necesarias a tal cualificación, es decir, que es capaz respecto a ellas. Ponderar, indica la acción de contrapesar cierta sustancia con referencia a algo; “algo que se puede apreciar”⁶¹. La ponderabilidad de un ente sería por tanto la capacidad que tiene de ser sujeto a la ponderación, a contrapesársele para apreciar la cuantía de sus atribuciones. En este sentido, el sujeto es ponderable porque cuenta con atribuciones que

⁶⁰ En la lengua inglesa, uno de los significados de *accountability* indica la calidad de ser *accountable*, responsable por algo o de alguna actividad; con capacidad de ser responsable, explicable, *answerable*, justificable, confiable y de obligarse a entregar cuentas. La adjetivación “*accountable*”, nos expone la naturaleza del ente público, que como tal, cumple con ciertas condiciones y atribuciones que pueden ser mesurables. Remitiéndose al vocablo *answerable*, se adjetiva con alguien que es *contestable*, que admite respuesta, responsable o que es moral y legalmente responsable ante una autoridad superior. Al proseguir indagando la connotación y los adjetivos del término aparecen recursivamente: responsable, confiable, explicable o cumplidor, y otras cualidades como la confianza o la cualificación. Por otra parte, *enforcement*, nos refiere a la facultad de ejecución. En suma, muchos de adjetivos de referencia empleados para *accountability* relacionan el concepto con: *liability*, *responsibility*, *answerability*, *enforcement* y *empowerment*. Por ello, al hablar de *accountability* se hace referencia a la responsabilidad legal y se le asocia conceptualmente con legitimidad, transparencia, gobernabilidad, buenas prácticas, responsabilidad societal, y contrapeso social. Véase, *Notas Metodológicas*, en este trabajo.

⁶¹ Diccionario Manual de la Lengua Española Vox. 2007. Larousse Editorial, S.L.

permiten este ejercicio, es decir, “que se pueden pesar”⁶² dichas cualidades, que se halla sujeto a la evaluación.

Por ello, se afirma que un gobierno es ponderable –*accountable*– cuando los gobernados pueden “discernir entre gobiernos representativos y no representativos y pueden sancionarlos apropiadamente”, es decir, que existen insumos y condiciones para la evaluación y la sanción. Respecto a tal capacidad, se dice que “‘A’ es *accountable* –ponderable– ante ‘B’, cuando ‘A’ está obligado a informar a ‘B’ acerca de acciones y decisiones, pasadas o futuras, para justificarles y sufrir castigo en caso de una eventual conducta impropia”⁶³, lo que da a entender que existe una relación entre un ente facultado y otro obligado, además de que en tal relación existen atribuciones y condiciones que sustentan dicha asociación. Por otro lado, ser *accountable* es definido como, el ser responsable “ante algo respecto a algo”⁶⁴.

Por ello, es clave distinguir en el concepto de *accountability* o de ponderabilidad, como se propone, que se hace referencia a un conjunto de condiciones y atribuciones mesurables o apreciables que capacitan al ente político y a otros en su entorno para sustentar responsablemente una relación de la cual dependen mutuamente. De esta manera un ente público ‘A’ puede supervisar⁶⁵ a un ente ‘B’, si el ente obligado ante el ente facultado cumple con sus atribuciones y es capaz de garantizar las condiciones para ello. En esencia se refrendan las relaciones de la cláusula de representación política en el contrato social.

Dichas atribuciones, abordadas en el primer capítulo, fueron 1) **informatividad** –capacidad informativa–; 2) **responsividad** –capacidad de respuesta–, derivadas del concepto: *answerability*; 3) **responsabilidad** –

⁶² Diccionario Enciclopédica Vox 1. 2009. Larousse Editorial, S.L.

⁶³ “*A is accountable to B when A is obliged to inform B about A’s (past or future) actions and decisions, to justify them, and to suffer punishment in the case of eventual misconduct*”. Cunill (2003:) citando a Schedler. Mi traducción.

⁶⁴ Diccionario Oxford University Press, 2004.

⁶⁵ “Ejercer la inspección superior en trabajos realizados por otros”. Real Academia Española en línea, consultado febrero 6 de 2011; disponible en: http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura.

capacidad de actuar aceptando límites y consecuencias; y **exigibilidad** – facultades sancionadoras–, derivados del concepto: *enforcement*. Las cuales son haberes de la *accountability*, y dependerán del tipo de ente público y las relaciones de mutua dependencia que permiten su entorno de supervivencia.

En este sentido, la capacidad informativa, o sea, las atribuciones y obligaciones que posee para producir información útil para la evaluación de sus actos, son de entrada un insumo de la ponderabilidad que debe ser cabalmente garantizada. Hay que señalar que la informatividad institucional incluye garantizar la accesibilidad a la información.

En su ausencia será muy difícil asignar responsabilidades, por ser ubicuas e intangibles, por ello, la responsabilización depende en primer término de la capacidad de informar o **informatividad** y la **responsividad**, para permitir la evaluación y concretar el acto cognoscitivo; para entonces poder estar en condiciones de **exigibilidad**, para llegar al **enforcement** que es la capacidad de imponerse sanciones adecuadas a la responsabilidad de los actos del ente público.

La funcionalidad de estas atribuciones es condición esencial para la *accountability*. La secuencia de la producción de información útil; su posterior usufructo para la evaluación; la receptividad a las demandas emanadas; la responsabilización y sanciones consecuentes, no puede romperse (Ilustración 1). Ello convertiría a la *accountability* –ponderabilidad– en un acto formal o protocolar sin suficiente sustancia. Una ponderabilidad simulada.

Regresando a la connotación de la *accountability* y sus atributos, se comento que en la capacidad de responder va implícita la sensibilidad y receptividad adecuada para escuchar o recibir demandas, ser responsivo⁶⁶ para procesar estos *inputs* o demandas. Ello, es el haber de la *answerability*, también llamada *responsividad*, que es la “relación entre señales y políticas”. La *responsividad*,

⁶⁶ Responsivo, va. Adjetivo, “Pertenciente o relativo a la respuesta”. Diccionario Oxford University Press, 2004.

es la capacidad para dar una respuesta adecuada a lo demandado por esto implica ser receptivo y sensitivo.

Ilustración 1. Síntesis de un proceso secuencial de RDC. Elaboración propia.



Sabemos que la relación real entre la representación política y la sanción social depende de muchas condiciones que afectan la relación. La misma sufre severas distorsiones por la mediatización de la política, su manipulación de la imagen y abuso del mensaje subliminal; se suman otros mecanismos deformadores tales como el

clientelismo, el asistencialismo e incluso una evaluación oportunista electoral.⁶⁷

Se cree, sin embargo, que las sanciones positivas o negativas vienen de manera proporcional a la calidad de la representación ejercida, esto es, que a una representación política responsable con cierto sector electoral corresponden incentivos como la reelección o reafirmación del partido en el poder; y que por el contrario, a una mala representación corresponde el descobijo electoral. Asimismo, razonando de forma sensata, tales sanciones vendrán en relación a la calidad de la ciudadanía, principalmente, del ejercicio de sus derechos políticos y cultura cívica. Dependiendo de aquellos, los ciudadanos demandaran distintos grados de sanción y bien pueden quedar satisfechos con el curso legal de los castigos para enfrentar la responsabilidad de malos servidores públicos o con su simple linchamiento mediático. Ello, en razón de la capacidad y facultad de los ciudadanos, misma que está fuertemente influenciada por los medios de comunicación y restringida por las instituciones.

⁶⁷ Von Neumann y Morgensten apuntaban este tipo de decisiones estratégicas en la teoría de juegos.

En consecuencia, como ya se ha detallado, la representación política como cláusula principal del contrato social, está sujeta a la informatividad, responsividad y responsabilidad política que los fiduciarios del poder quieran disponer ante sus electores, lo que distorsiona favorablemente la relación hacia los representantes.

Por otro lado, no existe un mecanismo institucional que garantice la *accountability* democrática entre aquellos servidores públicos que no son sujetos directos de la relación establecida por la representación política y los electores. Los mecanismos de responsabilización vigentes para aquellos funcionarios de la administración pública con respecto al cuerpo de representantes son débiles, discrecionales u objeto de constante captura.⁶⁸ La ausencia y pudrición de estos mecanismos deja en la indefensión al ciudadano ante abusos de dichos servidores públicos. Al mismo tiempo, los dispositivos de ponderabilidad institucional y sus mecanismos de responsabilización son insuficientes e inadecuados para asignar responsabilidades y sanciones en las relaciones infra e inter gubernamentales.

Todo lo anteriormente descrito hace notar que existen graves riesgos cuando se determina la efectividad de la *accountability* de un sistema de gobierno en torno al ámbito institucional –*accountability horizontal*–. Esta reflexión nos permite marcar que tales anomalías, ya señaladas, respecto de la producción de información, responsividad y responsabilización institucional de la política de gobierno; sumada a la ausencia de autonomía del cuerpo de agentes y órganos de sanción, hacen urgente la incorporación de los ciudadanos al sistema de rendición de cuentas, para constituir una RDC democrática.

Aquello antes expuesto, nos permite comprender la importancia de los atributos de la RDCD y de la participación cívica en la composición de la calidad de nuestras instituciones, los retos y oportunidades tangibles para mejorar la

⁶⁸ *Accountability* que durante el estado burocrático emanaba de la relación disciplinaria entre líderes políticos, representantes y funcionarios públicos.

ciudadanía. Como hemos visto, requieren de una red de instituciones, mecanismos y agentes institucionales garantes, pero sobre todo, de la proactividad de los ciudadanos para la producción-usufructo de la información para la emisión de sanciones congruentes al desempeño de los entes públicos (Cuadro 1).

Cuadro 1. Procesos de la <i>accountability</i> –ponderabilidad– democrática.				
INSTITUCIONES, reguladoras del comportamiento y garantes del Estado democrático de Derecho.				
ACTORES.	Garantías del Derecho al Acceso a la Información Pública para el cumplimiento cabal del ciclo.			
Entes públicos/políticos.	Producción de Información útil	Usufructo de la Información.	Representación política.	Sanciones positivas o negativas. Retroalimentación.
Sociedad/ciudadanos.			Responsabilización política.	

Hemos argumentado que tanto ciudadanos como funcionarios deben integrar la ponderabilidad democrática –RDCD–, lo que nos permite afirmar que la acción cívica tiene un papel fundamental en el proceso de responsabilización política, incluida la política gubernamental. En este proceso de responsabilización ejercido por los ciudadanos, se crearán sinergias en los componentes del sistema de RDCD –actores, artefactos, elementos, condiciones y sustancia– que permitan innovar y optimizar las instituciones democráticas.

Como hemos destacado, los ámbitos de acción de los subsistemas de RDCD contienen deficiencias que hacen preciso integrarles como parte de un sistema en un modelo holístico complementado de subsistemas que permitan su efectividad en función de corregir carencias y permitir así capacidades y facultades adecuadas de producción de información, de respuesta y responsabilización como elementos sustantivos que retroalimenten al sistema de ponderabilidad política.

- a. EL ENFOQUE SISTÉMICO Y CONCEPTO EMPÍRICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA.

De acuerdo a los modelos de *accountability horizontal* y *vertical*, antes descritos, hemos entendido que la responsabilización a funcionarios es viable según la calidad, accesibilidad y aprovechamiento de información producida y según el grado de responsabilidad asumida por los mismos.

En este sentido, argüimos que la representación política se ejerce por el representante según el tipo de sanción percibida por él y de acuerdo a la calidad de la información que también él ha dispuesto para ello ante sus representados, los cuales inducen esa misma representación en base a dicha información o a sus carencias. En razón de esto, el modelo se distorsiona con un insumo informativo parcial u opaco con lo que la evaluación del ejercicio de gobierno y la capacidad de juicio sobre ello son precarias. Agregando además, la carencia de mecanismos e incentivos capaces de garantizarlas con eficacia.

De todo lo anterior antes expuesto, definimos a la RDC en la relación gobierno-gobernados como: **la capacidad de asignar responsabilidad política a los entes públicos respecto a decisiones y acciones frente a los ciudadanos; a los cuales se vinculan por representación política o por acciones de responsabilización de los mismos.**

Sin embargo, debemos subrayar antes que la RDCD o capacidad para someter a ponderación los actos del ente público, depende de la información dispuesta para discernir sobre dichos actos de poder, para que así, los examinadores puedan evaluar y asignarles costos. Por esto, cobran gran importancia en nuestras democracias representativas los procesos de producción de la información e insumos vitales para su aprovechamiento – usufructo– y conformación de opinión pública,⁶⁹ y el posterior proceso de

⁶⁹ Bernard Manin, destaca la importancia que cobra hoy día la opinión pública en la “democracia de audiencias” para la asignación de responsabilidad en el mandato, cuando afirma que “poder discrecional no significa poder irresponsable cuando el electorado aparece, [...] como una audiencia que responde a los términos que se le presentan en el escenario político”. Léase Manin, (1998:72).

responsabilización.⁷⁰ Los cuales indicaran el grado de informatividad, accesibilidad, responsividad, deliberatividad y exigibilidad que el Estado dispone para la RDCD.

Es justo el proceso de asignación de responsabilidad política o la responsabilización, lo que sujeta al cuerpo de funcionarios a un tipo de ejercicio del poder que poseen. Puesto que es la responsabilidad que asumen la que ordena los límites de su conducta y los criterios usados en sus decisiones. Además de que es vital que los representados identifiquen al responsable:

“tiene que ver con la identificación del sustento legal de la acción gubernamental y la agencia y funcionarios responsables de las acciones públicas. Esto quiere decir que para cada acción pública o uso de recurso presupuestal, debe acompañarse no sólo de una clara explicación del proceso y fines de la acción sino también de la identificación del responsable de la misma” (Guerrero, 2000:23).

Para sustentar la RDCD se debe identificar a los responsables del acto de poder, el contenido de dicha responsabilidad y los medios-fines de su ejercicio. En este sentido, Fornero (2004:922-923) define a la responsabilidad como: “la posibilidad de prever los efectos del propio comportamiento y [corregirlo] con base en tal previsión.” Recalca que “el primer significado del término fue político, en expresiones tales como «gobierno responsable» o «responsabilidad de gobierno» que expresaban el carácter por el cual el gobierno constitucional obraba bajo el control de los ciudadanos [y que] en efecto, la noción de responsabilidad política se basa en la noción de elección y ésta es esencial al concepto de la libertad limitada.”

En congruencia con lo señalado, al marco teórico revisado y a los referentes empíricos aquí descritos, la responsabilidad política puede ser asignada por la intervención activa de los ciudadanos. De acuerdo a las experiencias revisadas sobre la implementación de las reformas administrativas

⁷⁰ La sanción electoral, recordemos, obedece a la evaluación social de los ejercicios de política pública y de la legitimidad del mandato ejercido; ello depende a su vez de la información oportuna y clara sobre la problematización y los objetivos que sustentan el diseño de la política y que permiten hacer juicios pertinentes en tales facetas, como es el caso que nos ocupa. Por ello, es lógico el vínculo entre transparencia, procesos de información –producción y usufructo– y facultades ciudadanas para la responsabilización en los procesos de política pública.

del modelo gerencial, identificamos carencias organizacionales y estructurales que persisten en el proceso de elaboración y evaluación de la política gubernamental y de producción de información, por lo que la participación ciudadana es necesaria en los procesos de asignación de responsabilidad política de dichos agentes institucionales y la producción de información que subsidie el proceso.

Por lo tanto, es importante establecer de esta observación que nuestro concepto de ponderabilidad o RDCD, se sustenta en la representación responsable y la asignación de responsabilidad política, de tal manera que puede recoger la dicotomía de la representación política: gobernar o representar; aquella complejidad histórica de la relación gobierno-gobernados y la demanda de garantizarse capacidad de respuesta de los depositarios del poder verificando haberes de informatividad, responsabilidad, exigibilidad y representatividad ante los gobernados.

En virtud de esto, aquí se califica a la RDCD como artefacto institucional de ajuste de la responsabilidad política; vía de tránsito de la representación delegativa hacia la representación responsiva. Por esto, es importante que en el actual diseño institucional, no sean excluidos *a priori* los elementos sustantivos de la democracia directa a causa de sus complicaciones operativas.⁷¹

Acordemos entonces, que la sustancia de un sistema de RDCD es la asignación de responsabilidad política a través de diversos mecanismos, es decir, mediante procesos continuos de asignación de responsabilidad o como aquí se postula, de responsabilización política. Previa garantía de producción, usufructo y libre acceso a la información pública –el orden puede ser distinto–. Asignar dicha responsabilidad requiere gobiernos receptivos y en consecuencia, ejercicios más representativos de la demanda social.

71 La viabilidad de arreglos institucionales como el referéndum, el plebiscito o la iniciativa ciudadana demuestra que son viables guardando proporciones y adecuando restricciones.

Omar Manríquez.

Oszlak (2003:12), hace una clasificación muy detallada de las categorías de responsabilización (ver, Cuadro 5) y también una distinción entre los términos responsabilización y *responsabilidad*, basada en la diferenciación de la disposición del rendimiento de cuentas por voluntad interna o externa y su “referencia temporal”, sea *ex ante* o *ex post*, según el sujeto y objeto de la *accountability*.⁷²

En este tenor, los procesos necesarios a la informatividad, responsividad y responsabilidad que aquí se describen, abarcan la identificación de los sujetos responsables, el objeto de la responsabilidad asumida, el objetivo y método de la acción aplicada a insumos o recursos empleados por el agente o ente público, la demanda de resultados y productos gestionados, la asunción de costos por los efectos del proceso mismo –en el sentido señalado por Oszlak– y más aun, permear el conjunto del acto decisonal y procedimental de responsabilidad política, es decir, no conformarse con recibir información, evaluaciones y justificaciones, también se demanda que el proceso se sujete a la legitimidad y consenso por vías democráticas.

Por lo que se aquí se estima definir en términos operativos a la RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA como: **“el sistema conjunto de procesos de información y ciclos de supervisión socio-estatal que permiten la responsabilización política de los entes públicos que asegure límites y consecuencias a decisiones y actos del ejercicio franco del poder; que a la vez, verifiquen la receptividad y representatividad políticas en sus relaciones internas”** (Manríquez, 2010:11).

En virtud de ello, la RDCD es un sistema integral que no puede ser bien implementado a partir de modelos fragmentarios, puesto que el describir las relaciones de supervisión y ajuste mutuo desde un segmento del sistema

⁷² En su exposición define la responsabilización como una relación que identifica a los sujetos responsables, sopesa la delegación de poder y asignación de recursos en base a la presentación de resultados, y en la que se demandan responsabilidades por los efectos de las acciones de los agentes. Por otra parte la *responsabilidad* implica una predisposición “ética” a entregar resultados por la responsabilidad y compromisos asumidos.

político implica perder de vista la diversidad de relaciones políticas y la interacción que se lleva a cabo fuera del modelo y que influye en su lógica.

Como hemos destacado, cada sistema de RDC posee ventajas y deficiencias, lo que hace preciso integrar un sistema de ponderabilidad – *accountability*– holístico, complementado de otros subsistemas que permitan su efectividad, autonomía y penetración, en función de subsanar carencias y permitir así la responsabilización como elemento sustantivo y la sanción proporcional⁷³ como producto que retroalimiente al sistema de ponderabilidad política.

Bajo esta perspectiva holística del enfoque sistémico, se concibe la RDCD como un sistema que integra múltiples procesos, insumos, productos y sus interacciones respecto al procesamiento de información y demandas (entradas –*inputs*–), vinculadas a responsabilidades y sanciones (productos –*outputs*–) al interior de una unidad y sistema políticos que se construye para sí legitimidad y capacidad de gobierno.⁷⁴ Dicha integración de procesos, elementos, interacciones y delimitación le otorgan el carácter de sistema (Gil-García, 2008:3-6).

En esta concepción de sistema se considera a la información como un insumo o entrada elemental que permite operar un ciclo cognitivo que afecta de forma significativa la manera en que se evalúa a un ente político y la forma en que se le colocan demandas –aunque las mismas se reprocesan con la llegada de nueva información–. La asignación de responsabilidades y sanciones como productos obedecen a la calidad de los insumos y procesos anteriores. No obstante, la diferencia entre entradas y salidas depende del punto de vista y circunstancias (Gil-García, 2008:7) pues bien puede ser una entrada la aplicación de una sanción que luego dispare –por recursividad– nuevas

⁷³ De acuerdo al concepto de norma de proporcionalidad desarrollado por Andreas Schedler (2000).

⁷⁴ El sistema de ponderabilidad política –enfoque sistémico del *accountability*–; es un conjunto de condiciones, atribuciones y elementos vinculados al objetivo de ajustar las relaciones de los entes políticos a la responsabilidad política de sus acciones en un sistema social y unidad política cohesionada por dichas relaciones.

demandas por sanciones aplicables a otros entes y así sucesivamente. Iterativamente.

Esta transformación de entradas en salidas y viceversa⁷⁵ obedece a procesos de “realimentación del sistema, en los que un elemento modifica a otro de acuerdo a la relación que guardan” (Gil-García, 2008:9). Por ello, la disposición o la demanda de información originan una respuesta, que puede ser desde un comunicado, informe o expediente o su transferencia por otro medio.⁷⁶ A la vez, esta comunicación –organización de datos en bloques de información– es esencial para la retroalimentación del proceso; si dicha comunicación proporciona información útil, la misma fluye como producto o salida del sistema, y es ésta la que provee de información nuevamente al receptor del sistema –agencias designadas, agentes sociales o entes públicos de supervisión– que modulará su respuesta o sanción en base al conocimiento de los actos del ente escrutado. Esto permite canalizar la energía existente en el sistema –tensión– (Gil-García, 2008:9), al procesar las sinergias en sanciones. Esta secuencia de estímulo, respuesta y proceso, permite generar ciclos de información, valuación, responsabilización y sanción.⁷⁷

En presunción, el sistema busca que el procesamiento de las demandas permita la obtención de respuestas adecuadas con el fin de llegar a la homeostasis del sistema –retroalimentación negativa–, a través del reabastecimiento que permita mantener el equilibrio o llegar a uno nuevo (Gil-García, 2008:10). Es decir, que tenga la capacidad de mantenerse en balance por medio del intercambio con el ambiente socio-político, con el fin de que las

⁷⁵ ...“cuando se evalúa la eficacia de un sistema para lograr sus objetivos, las entradas y los recursos generalmente se consideran como costos” (Van Gigch, 1997); citado por Gil-García (2008:7). En este sentido se ha señalado que los costos de producir y divulgar la información necesaria para los procesos de evaluación, responsabilización y sanción producen grandes beneficios económicos a partir de los recursos monetarios recuperados a raíz de la aplicación de sanciones y ajustes al desempeño de la función pública.

⁷⁶ “En el caso de un sistema político se referirían a todos los procesos tanto políticos como burocráticos que se llevan a cabo para transformar una necesidad ciudadana (entrada) en una política pública o programa gubernamental (salida).” Véase Gil-García, (2008:8).

⁷⁷ Bajo este enfoque subrayamos la relación que guarda la producción de información con las sanciones aplicables, por lo que nuestra investigación ha dado preferencia al análisis de la información producida durante el proceso de responsabilización cívica de los entes políticos responsables de la reforma petrolera.

demandas sociales por representación política responsable no desborden el sistema y lo colapsen. Ya sea por la excesiva burocratización de agencias designadas, la captura de las mismas, el desmembramiento de las partes del sistema, la corrupción de su trayectoria etc. Buscando generar para el sistema político, este balance sistémico, *verbi gratia* gobernabilidad y legitimidad a través del sistema de RDCD. La cual, procesa la sinergia de estas relaciones políticas de forma que el sistema no transite todos sus conductos hacia la impunidad, de manera que colapse la legitimidad, o que se saturen las vías con *inputs* de forma que se paralice la función pública.

Es de suma importancia en el funcionamiento del sistema, la sinergia o la capacidad de los elementos para trabajar como un todo (Gil-García, 2008:10), como sujetos políticos que introducen demandas y procesan insumos para adecuar el funcionamiento del sistema hacia la responsabilidad política. De tal manera que la ponderabilidad de los entes públicos se verifica cuando los elementos del sistema se complementan para obtener como resultado la asignación de responsabilidades, incentivos –positivos o negativos– y ajustes institucionales.

Asimismo, los mecanismos de responsabilización institucional y ciudadana consienten este objetivo. En este tenor el ajuste institucional admite arreglos que mantengan la cohesión social y legitimidad del sistema político que contiene al sistema de RDCD. Dicho arreglo o cambio viene motivado por la necesidad de satisfacer las crecientes demandas de representación y democratización. En caso contrario, la corrupción del sistema.

Por lo tanto, nuestro esquema holístico de RDC política se constituye al menos por dos dimensiones; primero por una dimensión sistémica o estructural que contiene: 1) las condiciones estructurales instauradas por las instituciones; 2) sociedad y entes públicos, que con sus interacciones se vuelven agentes de permanencia o cambio institucional –que eslabonan el tipo de régimen de RDCD, y 3) los artefactos de ajuste del sistema político que consolidan o fragmentan una tendencia o arquitectura institucional, mismas, que el Estado implementa por medio de convenios o lógicas cuya recursividad y práctica

consuetudinaria implican la institucionalización de dichas prácticas para la permanencia o descomposición del Estado democrático de derecho.⁷⁸

En segundo término, se integra por otra dimensión funcional, sustentada en la *responsabilidad política* que mantienen mutuamente sus actores; para lo cual, requiere de insumos y procesos que cumplen secuencias y ciclos: 1) producción y usufructo de la información por los entes públicos y la sociedad, – que implican el derecho a la información DAI –incluida la alterna– y el libre acceso a la información pública –LAIP –; 2) procesamiento de la información para actos de evaluación socio-estatal; 3) mecanismos de responsabilización por ellos impulsados; y 4) las sanciones institucionales, sean políticas, administrativas penales o simbólicas, derivadas de los costos asignados por los ciudadanos, sean desconfianza, deslegitimación, no reelección del actor o fuerza política –por la evaluación retrospectiva del mandato– (Cuadro 2). En este sentido, la sustancia de la RDC es la responsabilidad política de los entes públicos respecto a sus acciones, la calidad de dicha sustancia construye la legitimidad de la acción de gobierno en las democracias representativas.

Cuadro 2. Esquema funcional de la ponderabilidad democrática y correspondencia con sus atribuciones teórico-empíricas.						
DIMENSIÓN ESTRUCTURAL. INSTITUCIONES. Régimen y Tendencia.						
FACTORES Y AGENTES DE INSTITUCIONALIZACIÓN.				ARTEFACTOS DE AJUSTE SISTÉMICO.		
Agentes de cambio	DIMENSIÓN FUNCIONAL. Esquema procesal de la ponderabilidad democrática .					INSTITUCIONALIZACIÓN
	Garantías de Acceso a la Información. Derecho al acceso a la Información (DAI)		Secuencias de asignación de Responsabilidad Política y costos.		Ajuste, Retroalimentación del ciclo:	
	Entes públicos	Producción de Información útil / Usufructo de la Información	Representación y Responsabilización vía institucional.	Sanciones políticas administrativas penales	Reformas, rediseño institucional, representatividad, receptividad.	
Sociedad.	Producción de Información útil / Usufructo de la Información	Opinión pública y Responsabilización vía ciudadanos	Deslegitimación, o la no reelección por la evaluación retrospectiva.	Legitimación, confianza en las instituciones e incentivos a la representación política		
Pro actividad	Informatividad / Accesibilidad	Responsividad / Responsabilidad / Exigibilidad		Ponderabilidad democrática		
CORRESPONDENCIA CON LAS ATRIBUCIONES DE UN SISTEMA DE PONDERABILIDAD DEMOCRÁTICA						

⁷⁸ Como llegan a ser las legislaciones nacionales–supranacionales o el rediseño de instituciones que el Estado implementa por medio de convenios y tratados.

b. OPORTUNIDAD DE LA RESPONSABILIZACIÓN CÍVICA EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA.

Como hemos analizado antes, la asignación de responsabilidad política concerniente a los entes públicos y respecto de sus decisiones y actos, padece de fuertes obstáculos. Asimismo, la ruptura del vínculo político de la función pública para con los gobernados, y en este ámbito, la reducción del *accountability* gerencial a los dispositivos internos de monitoreo administrativo legal y jerarquizado desarticulan la ponderabilidad de la función pública y de la política gubernamental.

Asimismo, no obstante el cúmulo teórico del gerencialismo, los decisores al elaborar una política pública⁷⁹ no cuentan con herramientas teóricas suficientemente precisas para la resolución de un determinado problema que sean de utilidad en la ponderación de las pocas alternativas y consecuencias que se eligieron para la solución de un brete político. Las decisiones de política son tomadas, las más de las veces, en base al criterio de experiencias pasadas.

Bajo nuevos enfoques de gobernabilidad democrática, se ha procurado que en el ciclo de la política pública se incorporen nuevos actores en la definición de la agenda pública debido a su peso en la arena política, de tal forma que la agenda sistémica del gobierno quede permeada por los problemas más visibles del conjunto de demandas impulsadas por los mismos, y de ello derive la integración de la agenda institucional para su solución (Tamayo, 1997:282-290).

En la literatura del *accountability* en las políticas públicas se hace referencia a dichos mecanismos de intervención social como “voz” y “mercantilización” en la gestión de políticas públicas. Tal mediación social, lo es

⁷⁹ Toda política de gobierno es una acción que regula las actuaciones de los entes públicos y actores sociales para abordar un problema. Las políticas públicas son, según Tamayo Sáez, “el conjunto de decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran necesarios”. Dicho proceso está compuesto por 1) identificación y definición del problema, 2) formulación de las alternativas, 3) adopción de una alternativa, 4) implantación de una alternativa seleccionada, y 5) evaluación de los resultados obtenidos.

en cuanto a gestión de recursos y demandas localizadas, no en cuanto a la orientación de la política sustantiva de gobierno, ni su hechura o evaluación.⁸⁰

Además hay que recalcar que debido a la carencia de efectivos dispositivos de ponderación de la política gubernamental, el proceso de hechura de la misma se distorsiona debido a las fallas de gobierno⁸¹ ya que este interviene con información incompleta, comportamiento estratégico y clientelismos, –determinados por la estructura institucional– a la par de que existen efectos imprevistos.⁸² Tal ineficiencia institucional es perpetuada por el poder de negociación de los grandes actores y su red de influencias que desincentiva la reestructuración o el aprendizaje organizacional en los órganos públicos que podría reducir semejantes fallas.

En la lógica de la rendición de cuentas gerencial, si el gobierno quisiera legitimar su gestión a través de sus agencias y hechos de su gestión, buscaría entonces mejorar la información sobre sus resultados –transparentar su gestión– para demostrar el cumplimiento de sus metas. Sin embargo, si el liderazgo del conjunto de sus agencias sabe que su gestión ha sido ineficiente ¿existen garantías legales para obligar a informar de malas decisiones y resultados? si existen ¿de que manera se hacen efectivas? ¿Cómo se evita que puedan distorsionar la información que producen u ocultarla con el fin de inducir incentivos positivos de su ejercicio que legitimen el mandato del gobierno? Dentro del enfoque gerencialista, dichos ejercicios se sujetan a la norma y la misma es aplicable por quienes deben sujetarse a ella.

⁸⁰ Asimismo debemos recordar que bajo la NGP y su modelo gerencial de *accountability*, se considera agotada la participación social política en el ejercicio electoral y la evaluación de programas sociales.

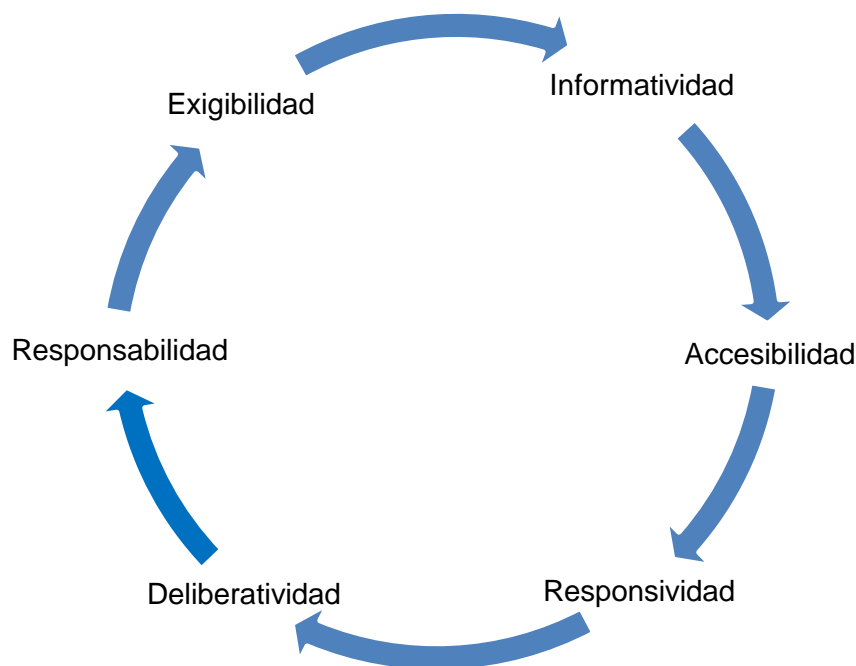
⁸¹ “Fallas del sector público: a) imperfecciones derivadas del mercado político: no existen relaciones simétricas de información entre gobernados y funcionarios, además de que lo ofrecido por estos últimos sus promesas no son vinculantes; b) ineficiencias en la producción de bienes públicos y sociales: d) internalidades: suponen costos sociales y beneficios privados asumidos en la toma de decisiones públicas; e) externalidades asumidas: en dichas decisiones debido a la elección de una alternativa colocada a través de la presión de organizados grupos de interés, cuyos efectos negativos en la sociedad, no se cuantifican; f) ignorancia de los costos reales: por la inexistencia del riesgo de quiebra.” (Cuadrado, 1997:55).

⁸² Las instituciones reducen el número de elecciones disponibles, además inducen resultados distintos a los deseados (Colomer, 352).

Por otro lado, la armonización de los objetivos políticos de la gestión y los económicos de sus agencias, como hemos visto, son un tanto incompatibles y no hay mecanismos de responsabilidad política, ni entidades con el poder suficiente para ajustarlas hacia la responsabilidad bajo el modelo gerencial. Es importante ahora destacar la oportunidad que tiene la intervención social como dispositivo capaz de asignar responsabilidad y ponderabilidad a la política gubernamental a través de su participación directa en la deliberación de la política pública.

En este plano, la capacidad de discernimiento del electorado, como insumo democrático de la elección, es uno de los pilares para ejercer el voto en un modelo de *accountability* vertical-electoral; y también lo es en el proceso de responsabilización. La responsabilización como proceso busca generar condiciones de ponderabilidad democrática, es decir, un entorno con las propiedades de informatividad con accesibilidad; vías de responsividad con espacios para la deliberatividad, cuyo haber de responsabilidad subsidie la exigibilidad. La responsabilización vía ciudadana o cívica, funge en este sentido como acondicionador de los entornos de exigibilidad (Ver Ilustración 2).

Ilustración 2. Sistema de atribuciones en la rendición de cuentas democrática.



Omar Manríquez.

En este tenor es justo subrayar que el concepto de responsabilización cívica aquí propuesto, que se distingue en el sistema de RDCD, tiene un carácter político, protagónico y crítico del desarrollo de las instituciones democráticas y orientación de la política sustantiva de gobierno, dentro del contexto de los derechos y libertades de información que habilitan los derechos civiles y políticos dotados en la democracia.

Su horizonte busca además ampliar el campo de acción social en la esfera pública puesto que su marcado carácter político democrático inserta al actor colectivo en la orientación y ejecución de actos en la política de gobierno. Además de pugnar por generarse ambientes para la rendición de cuentas, crearse condiciones democráticas, insumos y contrapesos que permitan el balanceo entre poderes como condición necesaria a la *accountability* democrática de los entes públicos y la generación de información útil.

Busca crear sinergias que trasciendan la transparencia y rendición de cuentas cosméticas para garantizar el ejercicio político limitado a responsabilidades definidas nítidamente. Concebir el ejercicio político con atributos de informatividad, responsividad, responsabilidad y representatividad política –*versus* secrecía,⁸³ opacidad y delegatividad– .

Se desarrolla en una etapa posterior a las luchas de apertura democrática; en la que la afirmación de la representación política responsable y la garantía de derechos, tienden a focalizar sus estrategias tanto en métodos de incidencia política –sanciones o costos de diversa índole– como en la defensa de los ambientes con información alterna para la construcción de sanciones.

⁸³ “Se-cre-cy (skr-s), n. pl. se-cre-cies. 1. The quality or condition of being secret or hidden; concealment. 2. The ability or habit of keeping secrets; closeness.” The American Heritage® Dictionary of the English Language, Fourth Edition 2000 by Houghton Mifflin Company. Updated in 2009. Published by Houghton Mifflin Company. “Secrecy [ˈsi:krisi] n pl -cies. 1. the state or quality of being secret. 2. the state of keeping something secret; 3. the ability or tendency to keep things secret.” Collins English Dictionary – Complete and Unabridged. HarperCollins Publishers 1991, 1994, 1998, 2000, 2003. Consultado 15 de febrero, disponible en: <http://www.thefreedictionary.com/secrecy>

Esta distinción es importante, puesto que después de la transición institucional hacia la democracia hay un letargo en el desarrollo de la rendición de cuentas, en virtud de que en las instituciones prevalece la implantación de mecanismos de mercado para la transacción de bienes públicos y políticos, que vacían de contenido social y político el desarrollo de las mismas; que en razón de buscar eficiencia han sacrificado la legitimidad.

La responsabilización cívica como insumo de la RDCD está relacionada con las habilidades cognitivas como condición necesaria, aunque no suficiente, para configurar dispositivos de transacción de sus demandas o sanciones de forma racional frente a un ente público, o para incidir en la hechura y ponderación de la política.

El debate público es otra dimensión de participación cívica y mecanismo de transacción de demandas y sanciones. Discernir para, debatir y deliberar se convierte en acción racional fundamental del ciudadano y su capacidad sancionadora crece proporcionalmente a su capacidad de discernimiento y viceversa.

John Elster marcaba que “en el contexto de regulación del riesgo, la deliberación es superior a la acumulación –votación– cuando esta última refleja presiones de los grupos de interés, e información inadecuada” –asimetrías– (Monsiváis, 2005:26). Elster se pronunció por una democracia deliberativa en tanto es: “la toma colectiva de decisiones con participación de afectados o sus representantes, y la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad” (Medellín, 2006: 76).

En esta perspectiva de la democracia y la intervención social, varios autores destacan respecto de la deliberación socio-estatal; de su utilidad como dispositivo democrático cualitativo, y que existe la necesidad de integrarla en el diseño institucional de las democracias. Para innovar los mecanismos de transacción que permitan mejorar la calidad de las mismas y fomentar así una participación ciudadana de calidad. Estos ajustes a la vez permitirán

Omar Manríquez.

descongestionar la gestión política en los cuellos de botella en que se transforman los conflictos cuando se pretende su simplificación o reduccionismo.

La mayor complejidad de las sociedades impone la necesidad de innovar procesos de legitimación de las decisiones, en virtud de que el proceso constructivo del consenso se ha trasladado del método convencional de legitimidad tradicional o carismática a otro tipo de legitimidad influida por la ampliación del caudal informativo.

Por ello, es necesario profundizar respecto a dicha capacidad de deliberación de los ciudadanos como táctica de responsabilización cívica para la RDCD. En seguida la disertación al respecto.

c. INFORMATIVIDAD, ACCESIBILIDAD Y RACIONALIDAD EN LA COMUNICACIÓN POLÍTICA PARA LA DELIBERACIÓN DE LA TOMA DE DECISIONES DEL PODER.

Desde la perspectiva deliberativa –debate y deliberación públicos entre gobierno y gobernados– la deliberación pone a prueba el *accountability* –pues en el fondo se trata de justificar intereses particulares como generales–, no obstante que en la arena política las decisiones son el resultado de un balance de “estrategias de poder” un tanto más que de la deliberación pública, por las limitantes y vicios inherentes a ella (Monsiváis, 2005:31).

Bajo el enfoque deliberativo se redobla la importancia de la sociedad como actor político en el proceso de justificación de la política de gobierno; por funcionar como contrapeso en la rendición de cuentas democrática. Por ello, garantizar insumos informativos para desarrollar las “capacidades deliberativas” en las “estrategias de poder” que integran la interlocución socio-estatal, es central para una participación cívica, eficaz, de calidad y en busca de balance político.

La deliberación demanda un mercado de bienes informativos públicos de calidad que permita desarrollar ciudadanos escrutadores capaces, que puedan hacer análisis de la comunicación política. Esto es, una “crítica y una defensa de los argumentos y las razones públicas”, como “actividades de cooperación e interacción social” en beneficio de la sociedad (Monsiváis, 2005:41). Las agencias garantes deben establecer este “umbral mínimo” de insumos respecto a los procedimientos de evaluación y deliberación sobre el ejercicio del poder y la toma de decisiones, que sujeten y obliguen a los “depositarios de algún tipo de responsabilidad política” ante los gobernados, en tanto sufren sus resultados (Monsiváis, 2005:42). Con la adecuada transparencia, publicidad y deliberación de la política se logra el “sentido sustantivo de la rendición de cuentas” tras haberse logrado formalizar condiciones mínimas para la responsabilización del gobierno –atribuciones, procedimientos e insumos informativos necesarios– (Monsiváis, 2005:42).

Omar Manríquez.

En la democracia deliberativa la construcción de una *esfera pública deliberativa* es necesaria para la gobernabilidad democrática, puesto que en aquella se dan los procesos de ganancia o pérdida de legitimación de la autoridad del gobierno tocante a su representación y decisión políticas; en ella, lo político trasciende lo estatal por medio de esta intermediación democrática como mecanismo complementario de la representación política. El “equilibrio entre la demanda social y la respuesta estatal es lo que otorga gobernabilidad, en donde la eficacia y legitimidad de la decisión política esta acogida a los resultados de la deliberación que merece una argumentación equitativa libre y racional de los ciudadanos” (Medellín, 2006: 71-75).

Deliberar es participar en una actividad cooperativa que busca encontrar las mejores soluciones en circunstancias de conflicto y desacuerdo (Monsiváis, 2005:36). Es “institucionalizar la construcción de soluciones de los problemas sociales directamente con la participación de los ciudadanos” (Sermeño, s/a:23). Ello, a través de una co-edificación de mecanismos de la deliberación pública con espontaneidad e innovación de diseños institucionales que se armonicen, garantizando el derecho y suministro oportuno de información suficiente, y con ello, el desarrollo de capacidades deliberativas.

Cohen, señalaba que la justificación de una decisión política legítima descansa en las condiciones equitativas de comunicación que prescribe el modelo “deliberativo democrático” (en Monsiváis, 2005). Para implementar la política en el modelo de democracia deliberativa, según Habermas, se pueden institucionalizar los procedimientos, “presupuestos comunicativos” y la interacción con la opinión pública y su acción informal espontanea (Monsiváis, 2005:31-41). Más aun, la acción de la comunicación es el presupuesto de la formulación de las mismas normas jurídicas⁸⁴, en razón a que tales normas son validas si aquellos a los van a afectar pueden “prestar su asentamiento como interlocutores en discursos racionales (Monsiváis, 2005:34,35).

⁸⁴ La cual debe tener una racionalidad , tal que reconcilie el principio del Estado de Derecho con el principio de la soberanía popular a la hora de diseñar y tomar decisiones (Habermas, en Monsiváis, 2005)

Así, se forma un vínculo de interlocución, se mantiene una conexión con el “mundo de la vida” –condiciones culturales sociales e institucionales que garantizan la reproducción del sistema– (Sermeño, 2006:20) a la vez de fomentar la capacidad intersubjetiva. Además, permite confrontar las normas derivadas de la legislación o proceso de toma de decisión, al ámbito jurídico y de acuerdo a cierto contexto sociopolítico. De manera que la legislación tenga una alta dosis de legitimidad, basada en la deliberación incluyente de actores y posturas adversas.

Coinciden además Jürgen Habermas y John Rawls, en que la deliberación es un principio normativo superior de legitimidad política, en donde se requiere “voluntad democrática e institucional derivadas de “la suma de opiniones extra-institucionales” de “redes periféricas informales de la esfera pública” cuya institucionalización correspondería a los “cuerpos parlamentarios” influidos en tal proceso deliberativo por las opiniones en tal esfera; la deliberación así constituida está fuertemente legitimada por la apertura del aparato institucional para el ejercicio de derechos sociales y políticos de la sociedad civil, o por la “representación de la coyuntura”, como Isunza denomina,⁸⁵ y que no puede esperar hasta una representación electoral (Monsiváis, 2005:28).

Iris Young, (Monsiváis, 2005:36:37) se pronuncia por condiciones de mayor equidad y competencia que favorezcan el potencial comunicativo de la deliberación política para el desarrollo de una *racionalidad comunicativa* (Habermas); además añade, que la comunicación en la “democracia abierta y pública se produce al través de amplias distancias y tiempos con diversos sectores sociales hablando el uno al otro a través de distintas perspectivas, tanto de espacio como de tiempo”.⁸⁶ Por otra parte, el hacer acotaciones,

⁸⁵ En la descripción de Isunza el proyecto político democrático busca “compartir poder” en el cual, la afirmación de los derechos está por encima de la representación, la participación es central y autónoma; a través de las interfaces socio-estatales se interactúa o cogestiona el interés público. Véase, Monsiváis (2005:15).

⁸⁶ “*The norm-guided communicative process of open and public democracy occurs across wide distances and over long times, with diverse social sectors speaking to one another across differences of perspective as well as space and time*”. Traducción propia.

formalizaciones y generalizaciones, excluye la pluralidad social que expresan otras visiones.⁸⁷

Sartori, señalaba que la ciudadanía debe tener garantizado el acceso a la información de los asuntos de interés público, por ejemplo, a través de las “nuevas tecnologías que no enfrentan las restricciones propias de los grandes medios ni están sujetas a centros neurales de control y tráfico. La socialización de la misma puede hacer extensivos estos ejercicios y aprendizaje en una sociedad red, potenciando esta forma de comunicación como contrapeso (Velasco,: 40-43).

Sin embargo, no se deja de atender la crítica de Susan Stokes, que sostiene que la deliberación no mejora la calidad de las decisiones colectivas ni enriquece a la democracia debido a que los políticos distorsionan este “proceso de la comunicación” al saber de las “preferencias” y las “identidades” de los electores, pues adaptan su plataforma política para la manipulación social.⁸⁸

Por otra parte, Arias (2007), indica que las preferencias son expresiones morales particulares y en buena medida, irracionales, de ahí la subjetividad de las mismas, por lo que la deliberación conllevaría el riesgo de extender dichas subjetividades y antagonismos; además, como procedimiento que requiere competencias cognitivas, esta puede excluir a aquellos que no posean dicha capacidad.

⁸⁷ 1) Un intercambio de razones parco y desapasionado de la deliberación pública no es del todo deseable, por la variedad de actores; 2) un diálogo público efectivo tiene que estar abierto a distintas perspectivas que se manifiestan, la mayor parte de las veces, como un conflicto entre distintos agentes; 3) no debe hacerse asumiendo ninguna norma de civilidad o de orden; 4) las capacidades distintas de interlocución para llamar la atención, así lo requieren; 5) no deben rechazarse por emplear medios heterodoxos de expresión; 6) invocar intereses generales o valores comunes son excluyentes en las sociedades pluralistas y esta condición es prácticamente imposible de cumplir. Así, “bien común” como objetivo de la discusión es bastante útil para marginar. Pensar que el proceso democrático no se lleva a cabo exclusivamente en instituciones como las legislaturas, las cortes o en otras instancias estatales (Iris Young, 2000:46 citado en Monsiváis, 2005:37).

⁸⁸ No obstante, tal “perversión” del modelo deliberativo radicaría en que la “comunicación pública” tiene como presupuesto la opacidad y la asimetría de información, el “engaño”, como señala Sergio Sermeño (2006:24-25).

Ante tales distorsiones señaladas, destaca aun más la importancia que tiene la producción y usufructo social de la información para solventar la asimetría y así evitar ser usada sólo por actores profesionales. En consecuencia, no se debe optar por la negación del derecho a participar de quienes se encuentran en desventaja de recursos para ser escuchados ni tampoco descartar la deliberación y su útil aplicación en la construcción de consensos democráticos y balances de poder.

La deliberación posee más ventajas en cuanto es un criterio y mecanismo que reduce la discrecionalidad en la toma de decisiones ligada a las asimetrías de información y oportunismo, con el establecimiento de la *racionalidad comunicativa* y con ello, el desarrollo de las habilidades sociales – capacidades que implican reducir previas desigualdades y condiciones desfavorables de interlocución– reduce las tensiones antagónicas a través de dicha racionalidad y además integra un “aprendizaje y educación cívica” (Arias, 2007: 40-43). Esto en conjunto deriva ventajas en la comunicación socio-estatal, adecuando canales que fomenten una participación ciudadana pro-activa y no en la lógica cíclica de la resurrección artificial y el estado comatoso de la actividad civil. Bernard Manin, señaló que el tener “una decisión legítima es producto de la deliberación colectiva, más que la expresión de una voluntad general” (Arias, 2007: 40–41).

La participación ciudadana en el proceso de deliberación pública política, vía interlocución socio-estatal, abona a la transacción de posturas antagónicas con mayores flujos de información para la evaluación socio-estatal y la construcción racional de la crítica social. Para reducir así la ausencia y ambigüedad de los datos. Conduciendo a la vez dicha deliberación hacia términos más inclusivos, racionales, equitativos, consensuados y por ende, mas democráticos. La acción cívica refuerza la **accesibilidad** o la hace posible.

En virtud de que las decisiones que afectan a una colectividad deben ser públicas junto con la información que nutra y perfile con mayor raciocinio las preferencias públicas que en retro-alimentación conformaran la política que se constituirá. Es precisamente una deliberación de mejor calidad la que puede

gestionar de manera más eficaz procesos de políticas públicas, desde la fase del diseño a la elección, en las democracias representativas. Esto, en razón de integrar mejor responsividad – justificación en la dimensión del *answerability*– más racional, e incluso más justa en el sentido Habermasiano (Monsiváis, 2005:34).

Esto es debido a que la deliberación supone una confrontación pública, presupuestando condiciones de acceso a la información y al debate en equidad, entre argumentos racionales y en la cual si alguno de ellos incluyese en sus medios o fines, la “vulneración de los derechos” de otros interlocutores esta no podrá prevalecer” al hacerse pública. Acorde a la ética Kantiana sobre la necesaria publicidad de los actos del Estado.

Las acciones colectivas adecuadas a este fin, son aquellas que buscan construir la ciudadanía, no en términos de reivindicación sino de corresponsabilidad del ejercicio de derechos-deberes y de responsabilización en los procesos deliberativos o de política pública”.⁸⁹ En la que los actos cívicos conjuntos logran asignar responsabilidades de manera mejor.

En este sentido, definimos la aportación social positiva de la responsabilización vía ciudadana, como vehículo de sinergias sociales para la articulación de capacidades asimétricas de transacción. Para el procesamiento de la información que reduce la oportunidad del engaño, la coerción y el comportamiento estratégico oportunista. En la lógica del modelo deliberativo, se amplían espacios –**accesibilidad**– y las habilidades de interlocución socio-estatal –**deliberatividad**– que enriquecen el proceso democrático por vía de la

⁸⁹ Entendiendo ciudadanía como “los derechos y deberes [...] coesenciales para ser miembros de una comunidad [...] conciliar las exigencias de la participación con las de la gobernabilidad, por un lado, y por el otro, las de la justicia con las del mercado. [...] no se define en términos de reivindicación [...] ni de donaciones (por parte del Estado), sino en términos de responsabilidad, en el sentido de corresponsabilización. [...] R. Dahrendorf, quien en la ciudadanía ve las síntesis de libertad e igualdad, y J Habermas, quien propone un concepto de ciudadanía que implica el ejercicio efectivo de los derechos civiles como oportunidad para que los ciudadanos tomen parte activa en los procesos deliberativos sobre derechos políticos y sociales.” (Fornero 2004:168).

inclusión política de quienes además tienen menores insumos informativos y capacidades de deliberación.

El “contrapoder” que tienen las asociaciones cívicas, la prensa, medios alternativos y los movimientos sociales en una democracia, es el de enriquecer o ampliar los canales de deliberación y establecer una interlocución crítica, que no implica la suplantación de los partidos políticos (Monsiváis, 2005:36-41) En este “juego de poder” la sociedad tendrá tal capacidad de incidencia política en la medida en que pueda apropiarse de los insumos de la RDCD y ejercer sus derechos (Cunill, 2003: 69-70). Promover la **deliberatividad** en la hechura y evaluación de la política gubernamental es sinónimo de democracia, evitarla nos mantiene en el modelo de delegatividad representativa.

Todo esto, visto desde una perspectiva de derechos significa que el derecho a la información, solo viable en las democracias sujetas al Estado derecho, sustenta los procesos de toma de decisiones al permitir conocer a todos los actores involucrados los efectos de las mismas; poder ejercer este derecho político requiere del DAI y de garantías de accesibilidad. Es condición democrática, el ejercicio de tales derechos sociales y políticos, si ellos convergen en la construcción de procesos de información, inter-comunicación y deliberaciones políticas las instituciones se encaminaran a un horizonte democrático, más equitativo, racional e incluyente (Sermeño, s/a: 19-20).

d. RESPONSABILIZACIÓN CÍVICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA.

La actuación conjunta de los diversos actores sociales se conforma en contraloría cívica, dinámica, autónoma y efectiva en términos de representación política del conflicto de intereses; generando sinergias que permiten que aumente el grado de informatividad, receptividad y representatividad políticas, lo que debiera abonar a un clima de certidumbre y confianza en la marcha institucional y con ello una relación más acoplada entre la demanda ciudadana y la respuesta de gobierno.

Tal sinergia cataliza la asignación de responsabilidades, penales o administrativas, tales como ampliar la capacidad de procesamiento institucional de las demandas ciudadanas –receptividad– y políticas, escalar la representatividad de los intereses de los gobernados o la orientación de las políticas gubernamentales para con los intereses de los ciudadanos; entiéndase: sustanciar la calidad en la representación política (ver Cuadro 3).

Estas acciones sociales vinculadas, como señalamos, integran un sub-sistema del RDCD compuestas por aquellas acciones y relaciones autónomas de supervisión que emanan de los ciudadanos hacia los fiduciarios del poder, tales como las manifestaciones colectivas, el periodismo de denuncia, el asociacionismo cívico, estrategias legales y de medios de información, con el objetivo de asignar responsabilidad política que definimos como “responsabilización vía ciudadana”; que incluye la fiscalización de la política gubernamental (Manríquez, 2010:14).

La incidencia política de la acción social depende del impacto de cada estrategia o táctica de transacción que permite abrir, mantener, o forzar canales de interlocución y negociación entre actores sociales y entes públicos que deriven en ajustes institucionales o que otorguen el impulso necesario a fuerzas institucionales renovadoras capaces de romper inercias y paradigmas que corrompen la representación política.

Cuadro 3. Ponderabilidad democrática. Elaboración propia.

DIMENSIÓN SISTÉMICA.					
INSTITUCIONES. Régimen y Tendencia.					
FACTORES Y ENTES INSTITUCIONALES.					
AGENTES DE CAMBIO	DIMENSIÓN FUNCIONAL.				ARTEFACTOS DE AJUSTE. Dispositivos institucionales democráticos demanda-respuesta
	<i>Producción y Usufructo de la Información.</i> Garantías de Acceso a la Información	Responsabilización. Secuencias de asignación de Responsabilidad Política y costos	Sanciones. Estructura de incentivos y castigos al ejercicio responsable del poder		
Esfera pública. Comunicación y deliberación.					
Entes públicos. Poderes constituidos, Administración pública, Organismos, Representantes, Funcionarios, Servidores públicos.	Producción de Información útil: Informes, Comunicación Política, Planes, Programas	Usufructo de la Información: Publicidad, Imagen, Evaluación	Responsabilización vía Institucional: Interlocución, Contraloría, Fiscalización, Auditoría, deliberación socioestatal Representación. Deliberación	Sanciones: Políticas, Administrativas, Penales	Ajuste: Receptividad, Representatividad, Reformas, Rediseño institucional, Retroalimentación del ciclo Deliberatividad Informatividad.
	Derecho a la información alterna y Derecho al acceso a la información pública.		Derechos políticos	Estado de derecho	
Sociedad / actores sociales: Movilización participación social: Movimientos sociales, Agrupaciones locales, Asociaciones profesionales, Organizaciones No Gubernamentales, Periodistas, Ciudadanos.	Producción de Información útil: Análisis, Divulgación, Debate	Usufructo de la Información: Denuncia, Demanda, Evaluación social, Oposición sustentada	Responsabilización vía ciudadanos: Interlocución, Opinión pública, Auditoría, Audiencia, Deliberación socioestatal Evaluación social	Sanciones: Des/Legitimación No Reección, Incentivos a la Representación Política	Ajuste: Confianza en las instituciones

Omar Manríquez.

En este tenor, la deliberación cívica es el tránsito del derecho a la información al ejercicio político, para ser más que una “voz”, un actor capaz de interpelar argumentos, exigir cuentas o cuestionar las posturas institucionales y justificaciones sobre políticas de gobierno definidas como de interés común. Deliberación cívica política sobre fines y medios que presupone información útil, equidad y racionalidad en la comunicación política.

Todo este proceso está vinculado estrechamente a la información y publicidad del ejercicio de poder político. Sartori, (1998) ha mencionado que el debilitamiento del ciudadano se ha localizado en el contexto de una pérdida progresiva de autonomía de la opinión pública y una política basada en la instrumentación de sondeos, la publicidad y diseño de imagen de los políticos. “Por eso, todo esfuerzo que se realice para aumentar o mejorar la calidad de la información debería servir a una mejor evaluación del cumplimiento del contrato de gestión entre principal y agente” (Oszlak, 2009:21).

En sintonía con esto, es necesario crear “órganos específicos” y espacios públicos democráticos, para el ejercicio de la responsabilización por vía de los ciudadanos, cuya autonomía del Estado y flexibilidad organizacional permita la constitución de cualesquiera ciudadanos solos o asociados, en “sujetos directos del control social” (Cunill, 2003:38). En la lógica antes señalada, de reducir la discrecionalidad, opacidad y las asimetrías, a la vez de aumentar la informatividad, accesibilidad, responsividad y responsabilidad política.

Ello requiere de la “exposición pública de los proyectos de decisión”, del poder social del “veto a través la revocatoria de mandato y remoción de autoridades; los recursos administrativos; las acciones ciudadanas en defensa de intereses público, las audiencias públicas, los recursos judiciales” y “derecho a la valuación de los actos de la administración pública -agencias estatales y entes públicos no estatales– por medio de la “exigencia de rendición de cuentas” y el libre “acceso a la información pública” que en conjunto son el marco para el escrutinio y la deliberación pública” para una “responsabilización por el control social” del ejercicio de gobierno (Cunill, 2003: 69-70). Bajo este

enfoque, la responsabilización cívica tiene un efectivo campo de acción sobre los actos de la administración pública (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. El control social sobre la Administración Pública: Una primera aproximación a las respuestas. Fuente: Cunill, 2003:25.

Quiénes	Cualquier actor, sea individual o colectivo, que actúe en función de intereses públicos o susceptibles de ser defendidos como tales.
Cómo	Monitoreo y reacción sobre acciones y decisiones, tanto: - Pasadas: resultados - Futuras: formación de decisiones y políticas En cualquier circunstancia, en condiciones de autonomía
Con qué	Recursos efectivos para forzar la observancia de los deberes administrativos, sean estos: - Directos: poder de veto, elecciones, deliberación pública, etc. - Indirectos: acciones consagradas jurídicamente y recursos administrativos susceptibles de ser activados por una institucionalidad contralora y judicial.
Dónde	Desplegado sobre: - Núcleo estratégico de la Administración Pública - Servicios públicos: - individuales/en red - estatales/no estatales Considerando: Los tipos de estructuras organizativas

Como ha sintetizado el modelo de Cunill, las acciones de control social se deberían fundarse en el interés público, podrían aplicarse *ex ante*, con acción autónoma y gozarían de facultades e instrumentos diversos de sanción aplicables al núcleo estratégico de la administración pública.

En este plano, debemos caracterizar los elementos ya revisados que definen la responsabilización cívica inscrita en la rendición de cuentas democrática a fin de esbozar respuestas adecuadas a los problemas de representación política responsable en el ejercicio del poder.

e. COROLARIOS

En razón de que la complejidad de los sistemas políticos en las democracias representativas, radica en el afán de integrar los ámbitos de actuación de los múltiples actores que participan en el sistema y los cuales por definición tienen intereses divergentes, este modelo de democracia tiene como característica fundamental: el conflicto de intereses y su eminente carácter político. Por ello, son necesarias las sinergias para una adecuada articulación entre los diversos intereses por diversas vías, mecanismos y estrategias de rendición de cuentas; esto requiere, como se ha señalado, de un modelo holístico con la intervención ciudadana activa.

En esta investigación transgredimos los límites minimistas de la visión gerencial y postulamos que la responsabilización vía ciudadana es un dispositivo adecuado para la RDCD y para la misma toma de decisiones gubernamentales del ejecutivo central; lo que a continuación expendemos a manera de razonamientos y corolarios que resumen los argumentos antes expuestos en los capítulos 1, 2 y 3.

- La *accountability* es un criterio fundamental para distinguir y clasificar a los sistemas políticos bajo la categoría de democracias representativas. ***Accountability* cualidad de las democracias.**
- Los sistemas políticos, bajo ésta categoría, encuentran en el sistema de *accountability* el proceso de las relaciones sociales por vía de prácticas democráticas y la disposición de los recursos necesarios para que el cuerpo de funcionarios públicos actúen bajo criterios de responsabilidad política en función de la representación política de los miembros de la unidad política. **La *accountability* procesa las relaciones políticas en orden a la representación política.**
- La *accountability* procesa las relaciones democráticas al verificar la representación política por vía de la asignación de responsabilidades. **La *accountability* sustenta la representación política por vía de la responsabilización.**

- Las elecciones son un subsistema de *accountability* sumamente limitado y fácilmente distorsionado como para sujetar la función pública hacia la representación política. **La *accountability* electoral no garantiza una función pública responsable.**
- La permanencia estable del sistema --entropía negativa-- depende de que la toma de decisiones responsables de la función pública transe de forma eficiente las demandas y se distribuyan equitativamente bienes que la regeneren. **La entropía de la *accountability* permite el proceso y la retroalimentación.**
- La *accountability* política es un sistema que se integra de prácticas institucionalizadas, agentes, y recursos alrededor de la toma y ejecución de decisiones cuya combinación genera sinergias para la responsabilización de los entes públicos que verifican el ciclo de: producción y usufructo de la información, evaluación, sanción y ajuste. **La *accountability*, es un sistema de proceso de ciclos.**
- La *accountability* gerencial partiendo del supuesto de que el concurso de los actores políticos y sus intereses particulares distorsiona y retarda la toma de decisiones privilegia circuitos cerrados donde transitan los actores e insumos necesarios para la acción responsable por vía del contrato. **La *accountability* gerencial es apolítica en busca de eficiencia.**
- No hay evidencias solidas que demuestren que las formas mínimas de *accountability* –legal o gerencial– para reducir costos de transacción, conflicto y número de participantes, mejora la calidad de las decisiones tomadas en función de la unidad política; por lo que las dicotomías: gobernar o representar; actuar o consensar son aseveraciones muy controvertibles. **La *accountability* gerencial no significa *per se* calidad y mucho menos representatividad en las decisiones.**
- Es una realidad que las asimetrías de información sustentan las asimetrías de poder cuya existencia en las agencias y mecanismos de *accountability* impiden la distribución equitativa de insumos y facultades para su cabal ciclo. **La *accountability* es afectada por las asimetrías**

de información que sustentan las asimetrías de poder e impiden la distribución equitativa de las funciones de fiscalización.

- Aplicar a la información puntual tantos filtros legales y obstáculos físicos o cognoscitivos sean necesarios a fin de entregar información tenue o trivial que es vendida como “transparencia” y rendición de cuentas no fortalece los mecanismos democráticos de rendición de cuentas. **La opacidad porosa atenta contra la transparencia y la publicidad en la *accountability*.**
- Existen además diversos riesgos que pueden fracturar el sistema de *accountability*: su reducción –a un subsistema o ámbito, legal por ejemplo, o a una de sus cualidades, la emisión de información–, las asimetrías y principalmente de información que dentro de los mismos mecanismos de *accountability* sustituyen la transparencia por opacidad porosa. **Las asimetrías de información, la reducción del sistema y la opacidad porosa atentan contra la *accountability*.**
- La *accountability* como sistema de proceso de ciclos para la responsabilización de los actos de la función pública, congruente con la representación política de los miembros de la unidad, combina subsistemas de *accountability* subsidiarios tales como el *accountability* intragubernamental, los procesos electorales, los mecanismos informales de sanción social y sinergias híbridas para tal función pública. **La *accountability* funciona como un conjunto de subsistemas subsidiarios.**

Cuando se concatenan anomalías en las agencias de *accountability* y en los órganos de contrapeso de los poderes, tales como, la captura política de sus cargos y entes estratégicos o la disfuncionalidad de la *accountability* legislativa y judicial, además de que se suman prácticas de opacidad porosa, corrupción, asimetrías de información, controles laxos o nulos de la política gubernamental, conductas oportunistas, políticas asistencialistas y clientelismo electoral entre otros, hay muchos riesgos al depositar el buen funcionamiento del sistema de la *accountability* sólo a la sinergia de los entes institucionales o la creación de entidades o fiscalizadores que no podrán sustraerse de esas

lógicas anómalas. **Existen graves riesgos para la efectividad de la *accountability*, cuando se reduce su implementación a las inercias institucionales.**

Se requiere por fuerza de las sinergias articuladas de la acción social autónoma para: el contrapeso político de la acción discrecional de la función pública, la reproducción y socialización de la información útil, la conformación de opinión pública y espacios de debate socio-estatal, la ponderación autónoma de la política gubernamental y la asignación de sanciones formales y cívicas conjuntas. Por ello aquí se aboga por la producción de insumos y la operación compartida por gobierno y ciudadanos –*co-governance* de Ackerman– durante los procesos de información, evaluación –usufructo–, responsabilización y sanción en el sistema de ponderabilidad democrática (Ilustración 3).

La eficacia que pueden tener los mecanismos de RDCD de la política de gobierno depende de los insumos, procesos y condiciones que capaciten a los actores interesados y facultados en la evaluación, asignación de responsabilidades y sanción de la misma. Ello se verá reflejado en el grado en que se cumplan las atribuciones del sistema de RDCD.

Ilustración 3. Ciclo compartido de la de la rendición de cuentas democrática.



Capítulo 4 RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL PARA LA PONDERABILIDAD DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL.

A través de la revisión antes realizada, hemos destacado insuficiencias teórico operativas para la ponderabilidad de la política de gobierno y se ha señalado que una adecuada intervención ciudadana debiera favorecer una mejor asignación de responsabilidades; la orientación de la política de gobierno; una deliberación apegada a la normatividad; y la generación de oportunidades para que se involucren actores marginados en condiciones de mayor equidad. Con la salvedad de que tal actuación social no puede convertirse en una especie de reemplazo funcional de la rendición de cuentas electoral e infra-gubernamental. Puesto que es justo en esta trinchera donde se refugian las reticencias hacia la participación ciudadana.

También, hemos destacado que cada sistema en la RDC política, en razón de las deficiencias inherentes a cada uno, es por tanto complementario de los demás. En este sentido, la responsabilización cívica, cual sub-sistema complementario de la *accountability horizontal* y la *vertical-electoral* fortalece las condiciones para identificar responsabilidades en base al procesamiento de la información dispuesta o exigida. Este sub-sistema complementario integrado por acciones y relaciones autónomas de supervisión que emanan de la sociedad civil hacia el Estado, conlleva un carácter político que afirma la representación responsable como clausula principal del contrato social.

En este tenor, el desarrollo de diversas luchas sociales, expresas en la conquista por el derecho al acceso a la información ahora se vincula a la necesidad de hacer escuchar previas demandas, las que a la vez, se fortalecen con las herramientas informativas de acceso y difusión. Esta sinergia entre derechos civiles y políticos se concatena con las recientes luchas sociales por incorporar las demandas ciudadanas en la orientación de la política de gobierno, cuya ciudadanía fortalece su perfil cívico-político.

Esta intervención de actores no gubernamentales agrega una mayor validez y legitimidad a la política debido a que su autonomía otorga una mayor

capacidad de valorar críticamente, no sólo la eficacia de las políticas, sino también su moralidad, legalidad y justicia.

Cuando apelamos a la intervención social, nos referimos a la movilización y participación cívicas como parte de la responsabilización vía ciudadana, la que ya describimos como el conjunto de acciones que los actores sociales implementan como sujetos políticos activos que a partir del usufructo de la información, aplican estrategias de incidencia en razón a sus recursos cognitivos, los dispositivos de sanción a su alcance y las capacidades de transacción que manejan. Entre ellas, la movilización tradicional emprendida por actores y sus acciones, *grosso modo*, asociaciones vecinales, comunitarias, movimientos étnicos, ciudadanos, ambientalistas, sindicales y coyunturales.

Las cuales implementan estrategias de movilización espacial –entre otros: mítines, bloqueos, manifestaciones–; o las de aquellos que movilizan otros recursos cognitivos y tácticas de incidencia –legales o de medios– tales como las asociaciones civiles profesionales, organizaciones no gubernamentales, investigadores profesionales y periodistas. Cada cual, tiene su ámbito ideal de competencia y nivel de crítica.

Por otra parte, la participación tiene un sentido amplio y carácter político por la representación del conflicto, alejada de la participación accesorio a la gobernabilidad –tipo vertical– aplicada desde el discurso de la “inclusión” (Espinosa, 2009:82–84). En la cual la participación se acota y excluye para después ser “incluida” como un instrumento que busca mejorar la imagen de buen gobierno –*gobernanza*, tipo horizontal–, pero solo si ésta se desea incluir en ciertos procesos.⁹⁰

Cuando hablamos de participación comprendemos el papel de la aportación social en la conformación de la agenda pública, como actor político

⁹⁰ Esto ha reforzado los modelos corporativos clientelares de participación ciudadana tutelada, alimentando ciclos de participación accesorio y legitimadora, que al ser impulsadas por un régimen poco receptivo y representativo son formas funcionales de legitimación.

autónomo que puede participar de forma individual o colectiva, incluso, sin desear colaborar con el régimen político vigente, puesto que su negación es un ejercicio de evaluación-sanción negativa.⁹¹

Por ello, se ha definido el funcionamiento sistémico de la *accountability* como sistema, en virtud de que sus múltiples procesos dependen de la existencia de condiciones democráticas: previas garantías sociales y derechos políticos, institucionalización de prácticas adecuadas, ajustes organizacionales en las agencias públicas, insumos informativos, verificación de procesos, arreglos del marco legal, refuerzo de la cultura cívica y prácticas de participación ciudadana entre otros, que se conjugan en la adecuada marcha de la rendición de cuentas democrática –ponderabilidad democrática–.

Así también hemos destacado que la práctica de la transparencia, publicidad y deliberación pública política, generan favorables rendimientos por las competencias socio estatales a las que se someten los procesos de deliberación y justificación de la política de gobierno, que al menos, inhiben la corrupción focalizada a ciertos actores clave y los oportunismos asentados en procesos de distorsión organizados en la asimetría de la información.

En este sentido, Ackerman (2004:447) a través de un amplio estudio de la literatura alrededor de la participación social en la rendición de cuentas, señala que para garantizar buenos gobiernos es necesario acompañar la institucionalización de aquella con potentes mecanismos de ponderabilidad que abarquen a todos los funcionarios y sus actos, cuya responsabilidad sea sancionada en tanto son servidores públicos.⁹²

Existen diversos dispositivos institucionales que expresan de manera amplia o limitativa la facultad de la incidencia social en el ejercicio del poder; pero cabe señalar, que muchos dependen de la posesión de recursos y

⁹¹Otras modalidades de participación más individualizadas son posibles a través de la suscripción de manifiestos, comunicaciones interpersonales, solicitudes de información, vigilancia de representantes etc.

⁹²“*The only way to guarantee good government is by institutionalizing powerful accountability mechanisms that hold every public official responsible for his/her actions as a public servant.*” Traducción propia.

capacidad cognitiva, situación que no es asequible a una gran porción de la sociedad; una inquietud en este trabajo es analizar los mecanismos informales al alcance de los sectores populares.

Por lo que es preciso analizar el desarrollo de otros mecanismos de transacción de demandas e incidencia política en la *accountability* como dispositivos políticos de expresión democrática.

a. EXPERIENCIAS EN EL MUNDO SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL.

Podemos mencionar como ejemplo, entre los diseños institucionales que canalizan la intervención social a las defensorías de derechos humanos, la contraloría social, la veeduría ciudadana, los comités de vigilancia, el defensor del pueblo y otros. Existen otros mecanismos de sanción social directa como son la elección popular, el plebiscito, la iniciativa popular, las audiencias públicas, la revocatoria de mandato y los recursos frente a la administración. Otros diseños están encaminados a recabar información para orientar la política, tales como las encuestas de opinión y otros mecanismos más institucionalizados o con mayor o menor grado de formalización (Ackerman, 2004:448).

Por otro lado, los mecanismos de *accountability horizontal* más conocidos son: los “controles jerárquicos internos a la burocracia; controles de cuentas, de legalidad o judicial; el proceso legislativo de sanción de leyes, revisión de decretos presidenciales, interpelaciones y juicio político; el planeamiento estratégico y operativo con fijación de metas e indicadores anuales y plurianuales; la evaluación de desempeño; la evaluación de programas; la gerencia por objetivos; el presupuesto por programas; los tableros de control; los contratos de gestión; la competencia entre unidades y agencias que brindan igual servicio y las cartas compromiso con el ciudadano” (Oszlak, 2009:23). Tenemos también las entidades de fiscalización o anticorrupción, las comisiones de investigación del legislativo y las administrativas y los tribunales.

Otro tipo de mecanismos, llamados de tipo “salida” –*exit*– son aquellos que en base a la demanda de servicios públicos corresponde el suministro de los mismos con la colaboración “social” de particulares, esquema que forma parte de la mercantilización –*marketization*– de bienes públicos. Por otra parte los mecanismos de “voz” –*voice*– se refieren a la participación social en la gestión de necesidades, cuyas demandas son adoptadas por los burócratas y permiten así la co-producción –*coproduction*– de determinado bien público. Es

la adopción del reclamo social para la provisión de un servicio o política focalizada (Ackerman, 2004:448).⁹³

Los instrumentos, antes mencionados, son algunos de los mecanismos y dispositivos que de diversas maneras permiten en diferente grado la responsabilización de la política de acuerdo al tipo de ámbito de la esfera pública en que sucede la misma (ver Cuadro 5). Sin embargo, este tipo de instrumentación de la sinergia social para la autogestión o cogestión de bienes públicos locales forma parte de un nivel anterior a la ponderabilidad democrática de mayor alcance.

Las limitantes de su institucionalización responden a “situaciones estructurales y contextuales; verbigracia, finanzas débiles, limitada capacidad técnica, ausencia de fiscalización contable” (Ackerman, 2004:448).⁹⁴ Así como la debilidad general de las agencias designadas, falta de incentivos racionales para el *accountability* horizontal y las distintas debilidades de sus mecanismos ya antes revisados.

Por ello, se insiste que es necesario el impulso externo de la acción social sobre los dispositivos gubernamentales para la producción de información útil y la responsabilización que permiten la ponderación de la política de gobierno y evaluación del desempeño de sus agencias y agentes.

Cuando apelamos a la intervención social, como ya hemos señalado, se invoca una participación política activa que va más allá de los mecanismos tradicionales reactivos o de transacción de demandas. Se consideran, además de los dispositivos de voz, autogestión o mercantilización de servicios públicos, la acción cívica como ente proactivo y propositivo que evalúa, fiscaliza y sanciona la política gubernamental; y que tiene un amplio espectro político más allá de los “mecanismos tradicionales de rendición de cuentas en los servicios públicos de nivel micro” o lo que se ha llamado *contraloría social* (Ackerman, 2004:448).

⁹³Traducción propia.

⁹⁴Traducción propia.

Cuadro 5. Tipos de responsabilización y sus instrumentos. Fuente: Oszlak, 2003:12.

Instrumentos de responsabilización		Tipo de responsabilización					
		Accountability Burocrática	Accountability Legal	Accountability Profesional	Accountability Política	Accountability Social (1)	
Controles clásicos	Controles Administr.	Control jerarquía burocrática (CA)	Alto Control Interno				
		Control de cuentas	Alto control interno				
		Control de legalidad		Alto Control Externo			
Control Parlamentario	Controles constitucionales	Control Judicial		Alto Control Externo			
		Sanción de leyes				Bajo Control Externo	
		Revisión/ veto Decretos presidenciales				Bajo Control Externo	
		Interpelaciones				Bajo Control Externo	
Control de resultados		Julio Político				Bajo Control Externo	
		Planeamiento Estratégico			Bajo Control Interno		
		Fijación de metas e indicadores anuales y purtanauales			Bajo Control Interno	Bajo Control Externo	
		Evaluación de desempeño (CA)				Bajo Control Externo	
		Evaluación de programas (CA)				Bajo Control Externo	
		Gerenciamento por objetivos				Bajo Control Externo	
		Presupuesto por programas				Bajo Control Externo	
		Tablero de control					
Control Compet. Adm. in.		Premios a la calidad (CA)			Bajo Control Interno		
		Contratos de gestión			Bajo Control Interno		
Control Social		Competencia entre unidades y agencias que brindan igual servicios			Bajo Control Interno		
		Carta compromiso ciudadano (CR)					Bajo Control Externo
		Elección Popular					Alto Control Externo
		Plebiscito					Según condiciones
		Recursos administrativos					Alto Control Externo
		Encuesta de opinión a los usuarios					Bajo Control Externo
		Iniciativa popular					Bajo Control Externo
		Audiencias Públicas					Bajo Control Externo
		Revocatoria de mandato					Alto Control Externo
		Mecanismos institucionales con distinto grado de formalidad (2)					Según condiciones

Aquellos mecanismos de responsabilización, propios de la contraloría, tienen un alcance limitado por su “marcada despolitización” (Ackerman,

2004:449). Es decir, respecto a los canales dispuestos para la transacción de las demandas sociales y de la información producida para la evaluación social. Ello se debe a que responden a procesos de legitimación de los servidores públicos y que está bajo el marcado control de los mismos entes públicos que la instalan. Modelos que equiparan la acción social con un “buen comportamiento,” limitado a la acción parametrizada y no a los breves políticos en la relación entre ciudadanos y gobierno que cuestionan la distribución de bienes públicos o sus relaciones sociales.

Aterrizando el debate sobre el reto de la intervención social, bajo el enfoque de Cunill, se revisó la acción de los ciudadanos en general más que la sinergia de los colectivos organizados de la sociedad civil; Cunill se avoca a “las reformas legales como las leyes de referéndum popular, leyes de procedimiento administrativo que requieren de consultas públicas –el caso del Acta Procedimental Administrativa APA– las leyes de amparo, y la libertad de los actos en pro de información”. Este tipo de leyes abre un importante espacio al ciudadano para la aplicación activa de la rendición de cuentas; además de que en la literatura que la analiza, se comienza a considerar la participación social y el “compromiso y confrontación política” que suscita entre los entes públicos (Ackerman, 2004:449).⁹⁵

No obstante, dicha intervención, de corte individualizado descuida la sinergia de la acción colectiva autónoma. Por lo que debe recorrerse el límite de la participación social en la toma de decisiones y verificar su incidencia política, e incluso, confrontación con el aparato gubernamental, que no obstante, puede construir una sinergia entre gobierno y gobernados para incentivar y verificar la RDC institucional (Ackerman, 2004:449–450). Más aun, la ponderabilidad política. Por tanto huelga aun la “institucionalización jurídica de mecanismos participativos” con mayor politicidad (Ackerman, 2004:449) y también la incorporación de los dispositivos y sinergias de responsabilización

⁹⁵ Ackerman (2005), menciona las reformas administrativas en el gobierno norteamericano, que han fortalecido la capacidad estatal para la función pública y que se han dado, precisamente, bajo un clima de conflicto político y movilización social.

vía cívica que buscan orientar la política gubernamental y que poco se han estudiado.

En el plano del análisis de la intervención social como apéndice institucional, existe literatura que la describe bajo diversos enfoques. Para Cunill (2003) es importante mantener la autonomía de la acción social en labores de control –responsabilización– pues como ella menciona, el “co-manejo es incompatible con el control”. Sin embargo, Ackerman (2004) considera que en dichas labores, además de considerar la sinergia social, debe aceptarse la producción conjunta de los procesos de responsabilización en la rendición de cuentas democrática –“escuela transgresora”–, visión con la que concordamos en este estudio.

Ernesto Isunza, ha empleado el término “rendición de cuentas transversal” para comprender la participación directa de actores sociales como funcionarios en agencias estatales; otro concepto es el de Leonardo Avritzer, quien define a los “públicos participativos” como dispositivos en los cuales los entes públicos incorporan al actor social, como la ciudadanización del IFE, la figura del Consejero Profesional en Pemex (Manríquez, 2010), o la de activistas del movimiento urbano popular en el Instituto de Vivienda del Distrito Federal. Jonathan Fox, ha colocado la atención a lo “interactivo” de la relación Estado-sociedad.

Goetz y Jenkins hablan de la forma híbrida o diagonal de la *accountability*, cuando las prácticas sociales de participación se integran a entes del Estado, en la que la responsabilización es impulsada por la sociedad por vía de mecanismos autónomos y la auditoría de proyectos públicos; rompiendo el monopolio de la vigilancia. Fung y Wright documentaron la experiencia de los Presupuestos Participativos (PP) en Porto Alegre, Brasil, en el que los ciudadanos más que “asesores o proveedores de información para los proyectos del gobierno se vuelven decisores “supervisores” y colaboradores en “coordinación” con los funcionarios públicos.

El documentado caso de la India⁹⁶ con la supervisión de la compra-entrega de bienes a los pobres, así como de vigilancia social a los entes fiscalizadores y dentro de los mismos (Ackerman, 2004:449-450).

En toda esta literatura se traspasa la *co-producción* de servicios públicos y los límites de la llamada "responsabilidad social" para reconfigurarse hacia la "plena cooperación de gobierno para la rendición de cuentas", incorporando a los actores sociales en las funciones de supervisión básicas de gobierno; lo que difumina la "frontera entre el Estado y la sociedad" (Ackerman, 2004:450).

Bajo este enfoque de intervención social, Ackerman (2004) introduce el término *co-gobernanza*, *-co-governance-* como un concepto más integral de la actividad social en el ejercicio de gobierno, que incluye además de su intervención en la generación de bienes o en el diseño de las necesidades sociales, su participación en la toma de decisiones durante el proceso político (Ackerman, 2004:451).⁹⁷

En este sentido, como estrategia de balance entre el "gobernar y representar", la co-gobernanza resulta más efectiva que los modelos de mercantilización, aislamiento burocrático, *co-producción* de bienes o de rendición de cuentas social. Antes bien, los obstáculos a vencer son el recelo que hay por la participación política de la sociedad y los riesgos que corre el *policymaker* de profundizar desigualdades preexistentes al implementar acciones de distribución de bienes, apunta Ackerman (2004:448-459).

Ackerman, concluye que deben ampliarse los mecanismos participativos para ganar la confianza de la sociedad y generar sinergias en pro de la *accountability*, ello a fin de evitar el aislamiento de las burocracias y la

⁹⁶ El Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) o movimiento en Rajasthan, India y los Comites de acción para el racionamiento en Kruti Samiti (RKS), o, el movimiento en Mumbai véase, Ackerman (2004:457). Traducción propia.

⁹⁷ Ackerman, (2004) señala que estas experiencias demuestran la viabilidad y equilibrio entre el modelo de "devolución" de facultades propias de la desconcentración-descentralización administrativa y el modelo "centralizado" de control ejecutivo de las obras; pero a la vez señala que "la descentralización de tales funciones sólo es productiva si la administración central sigue siendo responsable de la supervisión y la coordinación de las actividades en las unidades locales" (451-458). Traducción propia.

Omar Manríquez.

responsabilidad de las organizaciones públicas, sin que esto signifique mermar la eficiencia en la toma de decisiones, capturar los mecanismos sociales, privilegiar o excluir sectores sociales. Es decir, “co-gobernanza” sin complicar el ejercicio de gobierno. Pues como él registra, existe un salto cualitativo cuando la población en general, y los pobres en particular, se involucran directamente en la aplicación de la rendición de cuentas.

Hacer accesibles estos procesos a los sectores vulnerables –su democratización–, es justo uno de los temas pendientes en la implantación de dispositivos de asignación de responsabilidad política. Así como implementar un régimen de *accountability* democrática capaz de proporcionar insumos que faculten al cuerpo de funcionarios y a los ciudadanos en tal función; es decir, información útil y condiciones democráticas de informatividad para el arranque del ciclo de ponderabilidad política democrática.

b. PROCESOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.

Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz han documentado en Latinoamérica los procesos de *accountability social* –que es toral en la responsabilización vía ciudadana–. Cabe recordar que bajo su clasificación, hacen referencia a aquellas acciones sociales que tienden a “ejercer presión sobre las agencias de control horizontales correspondientes y que señalan deficiencias o carencias institucionales” como expresiones de sanción desde la lógica y posicionamiento ciudadano que sin embargo carecen de medidas formales de coerción (Peruzzotti, 2008:21).

De acuerdo a sus registros, el desarrollo particular de la transición democrática en cada régimen de Latino América “condicionó la extensión e intensidad de las estrategias” ciudadanas empleadas. En el caso chileno, por ejemplo, el impacto fue menor al del caso argentino; en los casos de México y Perú, el “contexto autoritario impuso altas cuotas al desarrollo de la *accountability*, de ahí que previo a las estrategias sociales que buscaban la responsabilidad gubernamental, el acceso a la información fue el *focus* de acción a tales ejercicios”; en Colombia en cambio, se ha inhibido su cabal desarrollo debido al “clima de violencia” (Peruzzotti–Smulovitz, 2003:25–28).⁹⁸

Para el caso sudamericano, documentan la renovación de instituciones existentes o la creación *ex profeso* de entes para el curso de denuncias penales, litigios y revisión de casos. Destacan también, el desarrollo de medios y herramientas dispuestas en internet como “agentes de *accountability*”. Se incrementaron los espacios dedicados a la denuncia o escándalo político en los noticieros: “Página 12”, “Telenoche Investiga”, “Revista XXI”, en Argentina; “Sí” y “Canal N” en Perú; “Veja” e “Istoe” en Brasil; o el vigoroso periodismo de investigación de Colombia: “El tiempo”, “El Espectador” y “El Colombiano de Medellín” (Peruzzotti–Smulovitz, 2003: 6–22).⁹⁹

⁹⁸ Traducción propia.

⁹⁹ Traducción propia.

Omar Manríquez.

En aquellos casos referidos, los impactos dependieron de la “intensidad e interacción de actores y estrategias; de la articulación hecha por los ciudadanos; de la movilización; su “estrategia de medios”; las “maniobras jurídicas”; “la distribución de las acciones” y “la autonomía ciudadana de los políticos profesionales que concedió mayor efectividad y legitimidad a las mismas.” Aún cuando dichas acciones pudieron o no tener el adecuado seguimiento y éxito acorde a la demanda social, éstas siempre impusieron un coste –al menos buscaban imponerlo– en la reputación de los actores estatales responsabilizados.

Como resultado, destacan los autores, se fortalecieron dispositivos –de responsabilidad política– tales como, la iniciativa popular, el referendun, plebiscito, el llamado anticipado a elecciones; las nuevas instituciones garantes de los derechos: veedurías, defensorías, oficinas de precusores; y otras medidas preventivas y sancionadoras como la destitución de funcionarios, dimisiones, cierre de carreras políticas, ventilación de severos casos de corrupción, soborno, etc. “Las experiencias demostraron que el escándalo político no implica la remoción automática del funcionario de su cargo, pero si mermó su imagen pública que es la base de su carrera política electoral; así la estigmatización es un incentivo para evitar conductas ilegales, o disuadir las ilícitas”. (Peruzzotti–Smulovitz, 2003:19).¹⁰⁰

En conclusión, afirman, a no ser que se recurran a dichas estrategias y mecanismos cívicos, no habrá una “voz” o la “luz” con la energía necesaria para echar a andar los mecanismos institucionales, aunque independientemente de la estrategia cívica utilizada, “la exposición de las demandas en medios, aumentó dicho precio y redujo la probabilidad de ignorar el asunto” (Peruzzotti–Smulovitz, 2003:27-28). Este *accountability social* referido, ha sido un eficaz sub-sistema de ponderabilidad por vía cívica bien focalizado a subsanar la debilidad de las entidades de sanción –fiscalías, cortes, agencias designadas, etc.– para el procesamiento de casos de

¹⁰⁰ Traducción propia.

corrupción, como un marcado contrapeso del sistema legal y en este ámbito han destacado los sujetos políticos.

El registro del caso en la América del Sur nos invita a cuantificar y cualificar las estrategias que han generado un impulso institucional que ha roto paradigmas de consunción democrática, lo que permite inferir la necesaria concepción de un marco sistémico que integre actores, ámbitos, entes, y condiciones al desarrollo de la *accountability* en un sistema político; en tanto que la toma de decisiones y los procesos institucionales son resultado de una *política mediada* (Peruzzotti, 2009).

La experiencia registrada por las investigaciones de Peruzzotti y Smulovitz, nos refieren con detalle las acciones cívicas en pro de la activación de agencias judiciales, sinergias institucionales y apertura en medios. El contexto de su objeto de estudio se ubica en ambientes de transición democrática. Por ello, nuestra investigación y objeto de estudio tiene como particularidad el análisis bajo las condiciones institucionales al cabo de la transición democrática, en las que las miradas y presión internacional disminuyen los incentivos a la democratización y que se caracterizan por entornos de putrefacción institucional, parálisis de la rendición de cuentas o de *accountability* cosmética.

Las estrategias más adecuadas para reactivar el vínculo representativo responsable y reforzar la institucionalidad democrática, en estas condiciones, pueden ser el constreñir demandas en los canales institucionales e informales o su mixtura; impulsar la producción de información útil y el acceso público a la misma; o la deliberación socio estatal de la política por vía de la responsabilización vía ciudadana por las razones ya comentadas –me suscribo a ellas por la evidencia empírica aquí analizada pero no me extingo en estas–.

Por ello, será importante detallar a continuación nuestro objeto de estudio.

Capítulo 5 DESARROLLO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL MÉXICO NEOLIBERAL, OPACIDAD POROSA Y RIESGOS.

De acuerdo al anterior enfoque del *accountability societal* de Peruzzotti y Smulovitz, la ordenación de estrategias para activar mecanismos de sanción institucional buscan agilizar capacidad de gobierno a través de tales acciones que amenazan con imponer costos político-electorales, primordialmente (Peruzzotti, 2006:s/p). Este tipo de rendición de cuentas tiene su efervescencia en los contextos de transición democrática tras regímenes delegativos.

Como se ha descrito antes, el concepto de responsabilización vía ciudadana aquí propuesto, se distingue por tener un carácter proactivo más que reactivo, en el desarrollo de las instituciones democráticas y de la política sustantiva de gobierno; además de pugnar por acondicionar entornos de exigibilidad de rendición de cuentas, refuerza el vínculo representativo responsable al tiempo de aceptar balances que permitan sinergias institucionales que trasciendan la rendición de cuentas cosmética. Su presencia como fenómeno pos-transición democrática refuerza la garantía de los derechos fundamentales y la justiciabilidad del sistema político.

Volvamos a enfocarnos en el desarrollo de la política y RDC. En México, el rendir cuentas, evoca la labor del contador público o la del narrador de cuentas (Schedler, 2004:15) y nos recuerda el protocolo burocrático afecto a los informes y estadísticas (Schedler, 2004:20) y ello se asocia mas con “echar cuentas” que con rendir cuentas.

La comunicación en torno a la agenda de gobierno, la problematización de la política, la justificación de la toma de decisiones, el grado de responsividad y receptividad –*answerability*–¹⁰¹ determinan el tipo de interfaces cognitivas e interacciones entre instituciones, entes públicos y gobernados que alimentan secuencias de producción de información, conformación de opinión pública y responsabilización.

¹⁰¹Capacidad de responder, contrario a la de callar, ocultar o desinformar.

Un elemento esencial para los procesos de responsabilización, como hemos visto, es la producción de la información con la garantía institucional de libre acceso a la información pública y la interlocución socioestatal. La comunicación política franca, como insumo del *answerability*, es necesaria para el procesamiento de datos y el acopio de información que sustente adecuados procesos de evaluación de la acción política, ello permite el posterior desarrollo de facultades ciudadanas de diálogo y una opinión pública de calidad. De lo contrario, la interlocución se vuelve monologa por la descalificación del actor social.

En los actuales procesos de conformación de opinan pública, la información y comunicación política generada en ciertas ocasiones desvanece las diferencias entre percepción y realidad, noción y opinión calificada. Es característico de un sistema de tradición presidencialista y reciente experiencia autoritaria como en México, que en tales interfaces se establezca una comunicación unilateral, de arriba hacia abajo, con gran protagonismo del poder Ejecutivo, sin interlocución social asociadas a laxas relaciones formales de control que vulneran la secuencia de la rendición de cuentas democrática (información, evaluación, responsabilización, sanción, ajuste).

Tal manejo de la información no permite establecer consensos de forma racional y equitativa, ni criterios u objetivos sensatos de eficiencia y eficacia que a su vez conlleven a mejores procesos de política pública y de *gobernanza* democrática.¹⁰² Este paradigma se debe a la tradicional relación clientelar o corporativista entre ciudadanos y gobierno que evita canales de interlocución crítica y activa.

¹⁰²En este plano, el proceso de política pública y la rdc deben entonces establecer un “umbral mínimo” de publicidad total y sin manipulaciones lingüísticas; garantizando el suministro de información suficiente y oportuna y con ello, el desarrollo de capacidades ciudadanas y habilidades deliberativas; dichas facultades permiten a los ciudadanos establecer comunicación efectiva a partir de tener las condiciones para el desarrollo de estas habilidades de interlocución socio-estatal. Léase, Monsiváis (2005:42).

Omar Manríquez.

Por ejemplo, el control de la estructura piramidal de rendición de cuentas en México¹⁰³ de agencias designadas (O' Donnell) –órganos de supervisión, fiscalización y sanción de la función pública, contralorías, *ombudsman*, etc.– bajo la intervención directa o indirecta del ejecutivo federal, impide el ejercicio autónomo de las funciones de la *accountability*. Así también, la captura de dichos órganos, las asimetrías de información, o la reticencia a iniciar procesos de responsabilización institucional que afecten el balance y correlación de fuerzas políticas.

Tal subordinación de los organismos de control por la dependencia presupuestal, la designación de sus titulares por el Ejecutivo Federal, o por emplear la titularidad de esos órganos en prácticas de “captura” política (Ackerman, 2006:13) –colocar camaradas en puestos clave– limita el ejercicio de monitoreo y la capacidad técnica que los organismos tienen para aplicar sanciones. Como en los casos en que funcionarios públicos corruptos son cobijados por acuerdos cupulares de sus partidos a cambio de impulsar agendas desde las comisiones en el poder legislativo. Preservando con ello la putrefacción institucional.

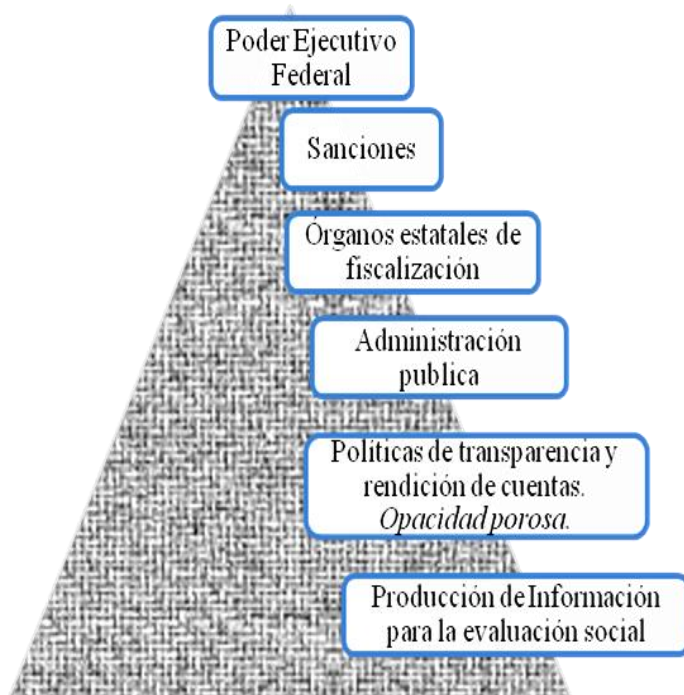
Cabe señalar que además de la dependencia presupuestaria y política de aquellas agencias y agentes para con el Ejecutivo los mecanismos y entes sancionadores dependen de la voluntad de aquel y de la correlación de fuerzas en el poder Legislativo para poner en marcha la asignación de responsabilidades y sanciones administrativas o penales; mismas que a su vez, son fincadas y ejecutadas por entes dependientes del Presidente (Ilustración 4).

En relación a otras dificultades para la RDC, cabe mencionar que en el caso de las Subsidiarias de Pemex: Pemex Exploración y Producción (PEP), Pemex Refinación (PR), Pemex Petroquímica (PPQ) y Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB); la información detallada y contenido de los grandes contratos, el seguimiento puntual del empleo de recursos asignados y

¹⁰³ Concepto que se desarrollará más adelante.

la información detallada sobre el ejercicio burocrático de los criterios de asignación de contratos son algunos apartados informativos reservados no públicos, lo que impide la evaluación institucional y social de la toma de decisiones, manejo de recursos y el cumplimiento de objetivos.¹⁰⁴ Además las entidades de control-fiscalización y las sanciones se ubican en el ápice de la arquitectura piramidal cuyos vértices y vías se concentran y están a cargo del poder Ejecutivo Federal; lo que le reditúa en un control piramidal y discrecional del sistema de rendición de cuentas (Manríquez, 2010:19).

Ilustración 4. La cuesta hacia la rendición de cuentas. Elaboración propia.



Un tipo de *arcana imperii* –secreto de Estado– permea ciertos bloques de información que deberían ser asequibles al público. Esto debido a la aplicación de excepciones a la transparencia por la clasificación de información.¹⁰⁵ Ésta práctica es incompatible en el Estado democrático; pues bien sabido que la publicidad de los actos del poder es una característica del Estado

¹⁰⁴ Ejemplo de esta opacidad, puede encontrarse en la política de la Clasificación de Información, al amparo de esta práctica administrativa, Pemex, “determinó mantener en reserva por 12 años la información sobre la certificación de reservas petroleras de los campos de Chicontepec”. Léase, Rodríguez, (2010:22), “Serán secretos por 12 años datos sobre reservas de Chicontepec”.

¹⁰⁵ En una investigación paralela, comprobamos que el trámite para la solicitud de contratos es tortuoso y ha significado una espera de respuesta de hasta seis meses, habiendo contratos que no han sido dispuestos aun o cuyas versiones publicas carecen de elementos vitales para la evaluación; esto, no obstante existen lineamientos para la creación de versiones públicas, por otra parte, la actual legislación no exige su publicación. Segú los Lineamientos para la elaboración de Versiones Públicas por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; artículo 3.

moderno, que sólo así transita del Estado absoluto al Estado de Derecho.¹⁰⁶ Kant decía: “Aquellos principios que no soportan el escrutinio público, no pueden ser justos”; el “secretismo” es propio del estado autocrático que en el caso referido, hace un sofisticado uso del *arcana imperii* que conduce a más discrecionalidad (Rodríguez, 2008:13-16).¹⁰⁷

Esta tendencia opuesta a la transparencia está distorsionando el libre acceso a la información pública, como resultado de las facultades discrecionales que el marco legal en el sector petrolero impone al suministro de información puntual. Además hay que agregar que se colocan otras barreras al acceso a la información pública, por ejemplo:

- | | | |
|--|---|--|
| 1) La misma se entrega de forma codificada. Se requiere de una alta especialización para su interpretación o los datos precisos están agregados. | 2) Con formatos que dificultan su aprovechamiento. Los archivos entregados y el formato electrónico utilizado impide su ágil lectura o el volumen del archivo físico dificulta su manejo. | 3) Los requisitos de entrega obstaculizan su acceso público. Se entrega con altos costos, o se requieren conocimientos jurídicos para interponer recursos de revisión. |
|--|---|--|

Por ello, la transparencia no se verifica como tal, tampoco es opacidad en el sentido estricto porque hay información dispuesta que cumple con ciertas formalidades de la normatividad mexicana. Sin embargo, es una práctica extensa en las entidades públicas que no puede ser considerada como residual, y por tanto puede categorizarse como una categoría intermedia.

A estas prácticas que escapan a la transparencia aquí se les ha denominado: **opacidad porosa** (Manríquez, 2010:3-4). Que en pocas palabras es aplicar a la información puntual tantos filtros legales y obstáculos físicos o cognoscitivos sean necesarios a fin de entregar información tenue o trivial que es vendida como “transparencia” y que justifican el discurso de rendición de cuentas del gobierno Mantener excepciones a la transparencia o permitir

¹⁰⁶ Bobbio, Op. Cit. p. 115.

¹⁰⁷ Por ejemplo, al requerir las versiones publicas de los contratos suscritos por Pemex, el solicitante se obliga a iniciar sinuosos trámites, que al final, producen documentación que carece de información útil para la evaluación objetiva; o se dan casos en los que las respuestas son insatisfactorias y para pedir su revisión se demanda un alto grado de especialización del recurrente.

procesos esquivos y tortuosos para el acceso a dicha información amplía la ventana de oportunidad a prácticas de corrupción, por lo que la intensificación de la transparencia y el libre acceso a la información pública son fundamentales, aunque no suficientes, para el fortalecimiento del sistema de RDC política del Estado democrático.

Por ello, es vital comprender de que manera la información genera relaciones y jerarquías de poder, y que por tanto, el libre acceso a la información pública permite reducir asimetrías que ponen en riesgo la *accountability*; convirtiéndose en insumo de la capacidad cognoscitiva del ciudadano y factor fundamental para conformar la opinión pública como dispositivo de sanción social o legitimación del poder. Un sentido contrario, la **opacidad porosa**, solo permite el paso a cierta información trivial, vendida como transparencia y no fortalece los mecanismos democráticos de rendición de cuentas.

Si a ello se suma la concentración de capacidades de control que posee el Ejecutivo Central, su facultad para designar a los titulares de las agencias designadas, la subordinación de los organismos de control por la dependencia presupuestal, la sumisión administrativa y las prácticas de captura política de la agencia, entonces se imponen condiciones políticas y administrativas que limitan gravemente el ejercicio de monitoreo y la capacidad técnica que los organismos tienen para aplicar sanciones.¹⁰⁸ Además los mecanismos y entes sancionadores dependen de la voluntad del Poder Ejecutivo y de la correlación de fuerzas en el poder Legislativo,¹⁰⁹ sus reglas informales y acuerdos cupulares para poner en marcha la asignación de responsabilidades y sanciones administrativas o penales; mismas que a su vez, son fincadas y ejecutadas por entes dependientes del Presidente.

¹⁰⁸ Cabe señalar que la Secretaría de la Función pública, cuya extinción fue propuesta por el Ejecutivo Federal en el proyecto de paquete fiscal 2010, enfrenta obstáculos para un desempeño autónomo al igual que la Procuraduría General de la República, el Instituto Federal de Acceso a la Información y otros órganos de vigilancia o fiscalización, ya que los titulares son designados por el Presidente, militan en su partido o han sido parte de su equipo cercano de trabajo.

¹⁰⁹ Afines a fuerzas políticas de centro-derecha estas últimas décadas.

Omar Manríquez.

Con todo ello, se obstaculiza la sinergia en los procesos de responsabilización vía institucional o ciudadana y habrá que agregar todavía, las deficiencias y obstáculos derivados de la implantación del modelo gerencialista de función pública y *accountability*, por su carácter fragmentador, apolítico, estático y excluyente de eficaces mecanismos externos de evaluación y mejora institucional.

Esto deriva en un régimen de RDC con deficiencias que se suman a la debilidad de algunas instituciones para la RDC creadas *ex profeso* y la concentración y verticalidad que aún permea sobre ciertas relaciones gubernamentales, además de la censura a los sub-sistemas de control social autónomo.¹¹⁰ La falta de valores éticos, criterios de gestión de la eficiencia e incentivos al mandato representativo responsivo, han devenido en una clase política con “burocracias poderosas [...] débilmente vigiladas y diferenciadas de la actividad política” (Arellano, 2002:12).

Existen a causa de esta concentración y discrecionalidad, condiciones de ejercicio franco del poder o democracia delegativa (O’Donnell, 1998:20-25) con parvo acceso social a los grandes medios de comunicación y opacidad porosa. La información dispuesta por los organismos clave¹¹¹ en muchas ocasiones carece de utilidad y oportunidad; no permite su uso eficaz debido a su austeridad y la oscuridad en detalles importantes que impiden evaluar y sancionar el ejercicio del poder.¹¹²

¹¹⁰ Tales relaciones gubernamentales de auto-control e inter-regulación de poderes se desarrollan aún bajo la herencia del presidencialismo con relaciones de control flácidas o que corresponden a parcelas de poder. En este plano, la responsabilidad política y la representación de los gobernados devienen en ornamentos destinados al discurso demagógico.

¹¹¹ Me refiero a los proveedores de insumos fundamentales para la producción y proceso de información y de la opinión pública; tales como órganos de enlace ciudadano y de transparencia, contralorías internas, de acceso a la información o los órganos de comunicación política, tales como, INFOMEX, Secretaria de la Función Pública, Contralorías Internas en Pemex y en órganos semejantes.

¹¹² Prueba de ello, es el Índice General de Transparencia Presupuestaria, en el que México tiene una evaluación “reprobatoria” de 48 puntos y representa una disminución comparada con los 50 puntos obtenidos en 2007; de ello se desprende que existe un déficit de transparencia, como indica aquel índice, en la producción de la información presupuestaria, asignación y gasto; misma que es vital para evaluar las prioridades del gobierno y hacer un juicio de su

La toma de decisiones continúa siendo un proceso incrementalista y de correlación de alianzas partidistas, en medio de rígidas relaciones de poder y patronazgo político; inconvenientes todos para la RDCD. Los procesos de política pública se desenvuelven en una lógica de cabildeo *–lobby–* de ajuste mutuo entre intereses poderosos por ausencia de reglas precisas, con viejas estructuras corporativas de baja permeabilidad social (Cabrerero, 2000:189-229). El proceso de política pública entonces queda también permeado por tales anomalías y es fuente de la desconfianza social en la clase política.

Esto puede contextualizar las manifestaciones sociales de hartazgo y desconfianza en la *accountability* horizontal, tales como las marchas, huelgas o las protestas focalizadas. Dichas expresiones de inconformidad ciudadana a posturas o actos de gobierno se desestiman. La lógica de las instituciones “democráticas” no es responsiva con la ciudadanía; muy similar a lo que sucede bajo regímenes autoritarios en donde sistemáticamente se censura y reprime el disenso y la protesta social. Mutilando el ciclo de retroalimentación responsivo de gestión pública.

No obstante el discurso de la rendición de cuentas en los gobiernos neoliberales es intenso. Evelina Dagnino (2002:14-15) señala como *confluencia perversa*,¹¹³ cuando las agencias estatales se apropian de los discursos de participación, queriendo falsificar la demanda ciudadana y su capacidad de cuestionamiento y fiscalización. Esta *accountability* simulada es un ejercicio de auto legitimación que lleva una senda opuesta al proyecto de derechos de la sociedad civil; de tal forma que se distorsiona la filosofía de su ejercicio para generar una percepción falsa de rendición de cuentas.

Sin embargo, existen estrategias y lógicas que desafían dicha simulación *–rendición de cuentas cosmética–* y son el resultado de largos fenómenos de combatividad cívica contextualizada por las adversas políticas sociales del neoliberalismo en México. En seguida un contexto.

ejercicio. Léase, Marín, José, (2009) Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, 2009, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 5tº Ed., México, p. 32-33.

¹¹³ Traducción propia.

a. OTRAS MINUCIAS DEL MODELO NEOLIBERAL Y EL DESARROLLO ECONÓMICO EN MÉXICO.

Se comentaba que uno de los aspectos trascendentales de la *accountability* democrática radica en la capacidad procesadora que tiene en la asignación de responsabilidad política congruente con la representación política y consecuente con la evaluación y una adecuada sanción de la política de gobierno.

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, si las bases democráticas de un sistema político son amplias y solidas, seguro la rendición de cuentas democrática es fuerte, así como las instituciones de gobierno representativo, en virtud de que la *accountability* horizontal crea sinergias con la *accountability* social entre cada periodo de sanción electoral.

Sin embargo, estos mecanismos y sinergias están menguantes en los esquemas de *accountability* gerencial de un régimen pos-autoritario. En razón de esa lógica, es vital el señalar que los componentes de la sinergia social que fungieron como dispositivo de sanción de la reforma petrolera no se agotan en el surgimiento de la coyuntura política por la reforma petrolera del 2008. Su desarrollo es el producto de una serie de fenómenos sociales que conducen la acción social hacia un protagonismo vigoroso encauzado hacia el cuestionamiento ciudadano de la política gubernamental en los acontecimientos descritos en el caso; por conductos internos del sistema político y del sistema de rendición de cuentas. Por esto, debemos revisar ciertas condiciones socioeconómicas que contextualizan la desconfianza social y la deslegitimación de la política gubernamental tras la implantación del neoliberalismo. Consecuente a esta relatoría, se revisaran algunas cifras.

Cabe señalar que para el periodo 1992-2008, se incrementó en 4,5 millones el número de personas pobres de patrimonio y en 880 mil el número de pobres alimentarios; de hecho, desde 1992 no se ha incrementado la derechohabencia de la población en las instituciones formales de seguridad social -IMSS, ISSSTE” (Coneval, 2009b:2-7).

De acuerdo a datos del 2010 de la Coneval, 44,2% de la población mexicana, es decir, 47,2 millones de personas, vivía en condiciones de pobreza multidimensional en 2008 (ver Tabla 1).¹¹⁴

Tabla 1. Población en pobreza, por ámbito geográfico y tipo de población 2008. Elaboración propia con datos del Anexo estadístico, Informe de pobreza en México 2008, Coneval.

Pobreza multidimensional, según ámbito geográfico y población, México, 2008											
Total por ámbito geográfico y tipo de población, México, 2008		Ámbito						Tipo de población			
		Rural		Urbano		Nacional		No indígena		Indígena	
Respecto a Nacional.		%	Millones de habitantes	%	Millones de habitantes	%	Millones de habitantes	%	Millones de habitantes	%	Millones de habitantes
Indicador		22	23,89	78	82,79	100	106,68		99,85		6,83
Pobreza multidimensional											
A	Población vulnerable por carencias sociales (A)	32,7	7,81	33,1	27,40	33	35,20	33,9	33,80	20	1,40
B	Población en situación de pobreza multidimensional (B=b1+b2)	63,1	15,07	38,8	32,12	44,2	47,15	42	42,00	39,2	5,20
C	Población vulnerable por ingresos (C)	0,6	0,14	5,6	4,64	4,5	4,80	4,7	4,70	1,2	0,10
D	Población en pobreza dimensional, vulnerabilidad por carencias sociales o por ingresos (D=A+B+C)										
	Total	96,4	23,03	77,5	64,16	81,7	87,16	81	80,50	60	6,70
Población en pobreza multidimensional y por vulnerabilidad en carencias sociales (D=A+B)											
	Total en algún tipo de pobreza	95,8	22,89	71,9	59,53	77,2	82,36	75,9	75,80	59,2	6,60

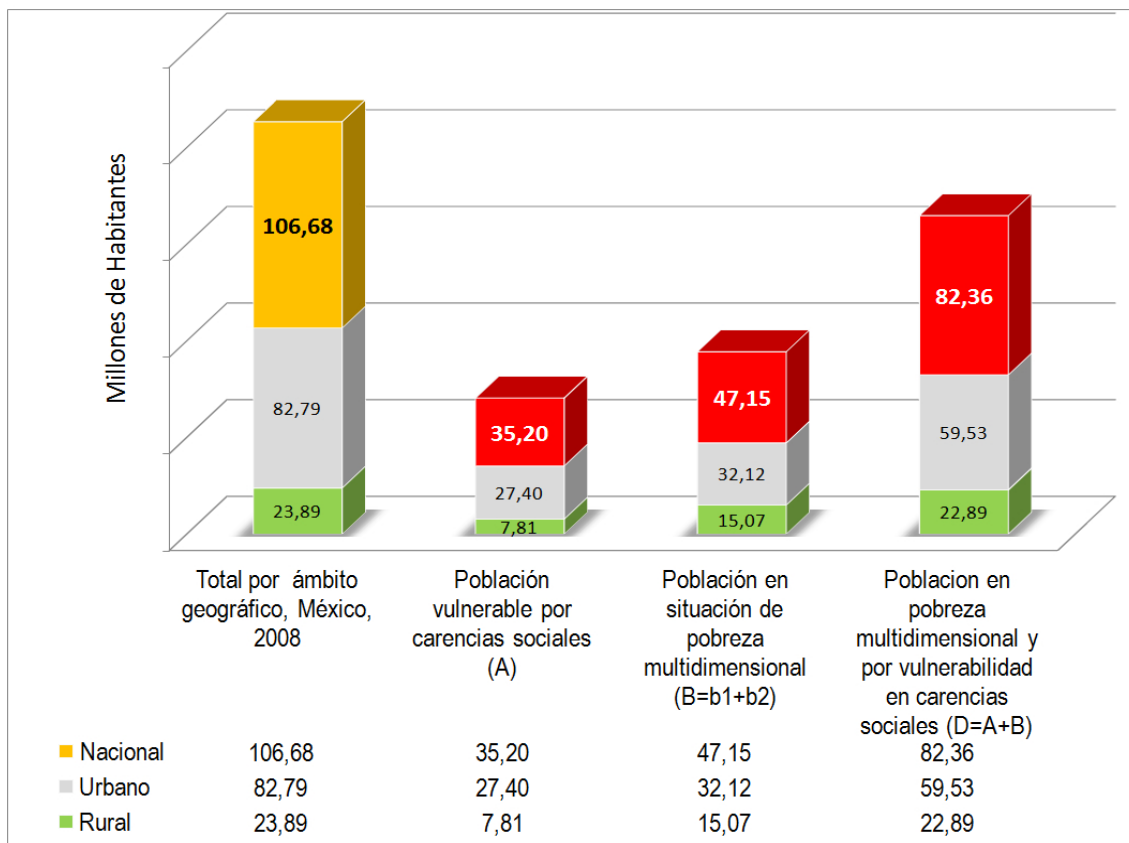
Según las mediciones de la *pobreza multi-dimensional* (ver Tabla 1, en color canela) se rebasan los 47 millones agregando la población del ámbito rural (en verde) y urbano (en azul), que sumados a quienes padecen vulnerabilidad por carencias sociales –35 millones–, según las mismas cifras del Coneval para 2008, hacen un total de 82 millones que padecen carencias o pobreza (ver Gráfica 1). Es por ello que Boltvinik, expresa que “en términos de crecimiento demográfico, México es un productor neto de pobres,¹¹⁵ [pues]

¹¹⁴ Para la medición de la pobreza deben considerarse los derechos sociales y el bienestar económico” debido a que la pobreza es un fenómeno multidimensional, en cuyo desarrollo inciden los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado y los ingresos o servicios que se reciben del Estado. Por lo tanto, el enfoque de bienestar y el de derechos humanos permiten configurar un método de medición multidimensional combinado, que integra dimensiones directas e indirectas -vía ingreso- (Boltvinik, 2010: s/p).

¹¹⁵ Como ya señaló Amartya Sen: para identificar a los pobres, a través del método directo, se debe definir un conjunto de necesidades básicas, así, los pobres son aquellas personas cuya canasta de consumo actual deja insatisfecha alguna de aquellas necesidades. El método del

cada año se suman más mexicanos a las masas de pobres que nuevos mexicanos recién nacidos al total de población” (Calvillo y De Regil, 2009:3).

Grafica 1 Población en pobreza multidimensional y en vulnerabilidad por carencias sociales según ámbito geográfico en 2008. Elaboración propia. Con información del *Anexo estadístico*, del *Informe de pobreza en México 2008*. Coneval.



Tales circunstancias contextualizan la acción social y sus demandas, los resultados de la política económica ponen en tela de juicio la viabilidad del proyecto mexicano de gobierno neoliberal, los criterios de gestión gerencial en el sector petrolero, así como de sus esquemas de *accountability*.

ingreso, ingreso mínimo, o línea de pobreza (LP), es aquel indicador de ingreso con el cual, todas las necesidades mínimas se satisfacen; de allí que el siguiente paso es identificar a aquellos cuyo ingreso actual esté por debajo de la LP el cual, no basta para cubrir las necesidades mínimas. Se asocia ambos indicadores a la satisfacción de necesidades básicas. La satisfacción potencial de necesidades básicas toma en cuenta el ingreso corriente pero no considera los servicios provistos gratuitamente por el Estado ni la inversión requerida para satisfacer ciertas necesidades (como vivienda y educación). El método directo o método de Necesidades Básicas Insatisfechas (MNBI), es la satisfacción fáctica de las necesidades básicas; las cuales están asociadas con servicios que el Estado debe proveer (educación, agua, drenaje) o con inversión privada (vivienda y educación). Léase, Boltvinik, (2008).

b. CONFLICTO Y MOVILIZACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO.

Como se acaba de contextualizar, los resultados de las políticas neoliberales del último cuarto de siglo encuentran gran oposición entre sectores ciudadanos debido a las adversidades acarreadas tras su implementación y a las escasas o nulas vías de transacción de las demandas ciudadanas. Las condiciones económicas adversas que enfrenta la mayoría de la población mexicana constituyen un factor de cohesión social que sanciona de forma negativa las políticas públicas y reformas emanadas del neoliberalismo y sus esquemas gerenciales.

El concurso de tales anomalías inhibe la afluencia de todos los actores afectados e interesados, y por tanto, la oportunidad de mejora y consolidación democrática; lo que hace necesario un mayor protagonismo de los otros poderes constituidos con la integración de la acción ciudadana que se incorpore y permita subsanar la disfuncionalidad de la RDCD en la arquitectura mexicana.

Estas se suman a la literatura que describe las deficiencias en el funcionamiento de los ámbitos de regulación –horizontal y vertical– y que es un problema en las democracias en América Latina con varias aristas.¹¹⁶ Por ejemplo, Alberto Olvera (Sermeño, 2009:169-186) señala otras carencias en la cultura de la RDC, por ejemplo, que los “partidos políticos tienen debilidad ideológica y ciudadanías precarias sin una fuerte tradición de participación” lo que alimenta la crisis de representación que debilita la rendición de cuentas.

Habrà que destacar además que bajo las actuales condiciones de mediatización masiva de la política con su manejo y apropiación de códigos y medios de difusión e interpretación del insumo informativo, o de modelado de las relaciones sociales (Melucci, 1999: 182–185) la capacidad de “discernir”

¹¹⁶ Como prueba de ello, en México atestiguamos la instrumentación del voto como sustento de políticas clientelares y lógicas coyunturales con la coacción electoral, la anulación o la compra del voto; además de que no hay reelección y la sanción retrospectiva como eslabón de dicha sanción no existe. En este mismo sentido, el votante sólo puede inferir la conducta de su representante y sancionarle de acuerdo a la información que se le suministre para ello.

que tiene el electorado tiende a desaparecer o al menos a disminuir seriamente.¹¹⁷

Pasaremos a una breve revisión de recientes procesos sociales de responsabilización cívica, revisando las modalidades y las sinergias, a efecto de que podamos caracterizar particularidades que nos den pistas sobre el desarrollo de este fenómeno social y la mejora de instituciones y órganos *ex profeso* de RDCD. Para identificar condiciones comunes, maniobras de incidencia política y empleo de recursos para la transacción de demandas cívicas –rechazo a las políticas de gobierno, a proyectos de privatización o de reclamos a la violación de derechos–. Así como, los distintos tratamientos dispuestos por el sistema político y los resultados obtenidos. Ello nos permitirá tantear la incidencia política de las diversas tácticas impulsadas desde distintos sectores sociales y regiones en el país.

Empecemos el recorrido aquel enero de 1994, cuando estaban en su apogeo la implementación de las políticas neoliberales y de la nueva gestión pública en la función pública. En San Cristóbal de las casa Chiapas, se engarzaba el frente político zapatista¹¹⁸ –derivado de la guerrilla que estalló tras la suscripción del Tratado de Libre Comercio–. Éste denunció las condiciones de infra ciudadanía a las que estaban sometidas las comunidades indígenas del suroeste de México, en Chiapas, principalmente. Dicho movimiento sustentaba sus demandas en la afirmación de garantías individuales y derechos políticos que eran negados a la población indígena, fustigadas además por los procesos de privatización profunda –por la liberalización de bienes públicos tales como recursos forestales, biodiversidad y minería– que derivaron en despojo o expulsión de sus propiedades y territorios

¹¹⁷ En México no existe la reelección como eslabón de la sanción “retrospectiva”, y no obstante que existe una evaluación social cuando el electorado define sus preferencias electorales en base a la previa actuación de sus representantes, dicha sanción, puede ser inapropiada en un sistema con una alta relación entre corrupción, discrecionalidad e impunidad de ejercicio gubernamental; como ya hemos analizado, el voto como mecanismo de sanción electoral es fácilmente manipulable por la partidocracia profesional, volviéndolo inocuo en las elecciones.

¹¹⁸ Su organización política más visible fue el Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN).

en donde se ubicaban dichas riquezas. Sumado a los rezagos y precariedad económica que han caracterizado a la región sur del país.

Después de las hostilidades militares entre gobierno e insurgencia, se firma un acuerdo para la conclusión del conflicto armado y la instalación de diversas mesas de diálogo entre funcionarios y demandantes. Las negociaciones se empantanaron tras la legislación de los “Derechos de los Pueblos Indígenas”; instrumento jurídico que pretendía subsanar las desigualdades, sin profundizar en políticas afirmativas ni en el cumplimiento de las demandas centrales de autonomía regional de los actores sociales que deslegitimaban el sistema político.

Tales demandas se soslayaron, pues el ajuste institucional se dirigió al diseño de políticas clientelares focalizadas al asistencialismo de localidades selectas o la creación de comisiones fútiles que solo aplazan las soluciones. En cambio los procesos de expulsión y represión a los habitantes se mantuvieron vigentes, y los crímenes atribuidos al paramilitarismo no encuentran la adecuada sanción penal a los responsables.

Podemos señalar de este caso, que si bien, el movimiento político es posterior al movimiento armado, gracias a la explotación de espacios en medios alternativos para la difusión de información que publicitó sus demandas por medio de las herramientas informáticas en internet, éstas tuvieron un fuerte efecto mediático a nivel internacional; tanto, que la propuesta política-zapatista de autogobierno regional ganó cuantiosos adeptos, pese a su cuasi clandestinidad en medios. Además, la legislación derivada es un parteaguas en la configuración de la ciudadanía y la relación entre las poblaciones indígenas y el Estado. No obstante, la baja informatividad del suceso, el cierre de dispositivos de responsividad y deliberatividad, socavaron el potencial de la sinergias cívicas despertadas con este evento y de la exigibilidad planteada por el movimiento político étnico.

En otro plano, el movimiento en defensa de la tierra surge en 2001, en San Salvador Atenco, Estado de México, en oposición a un proyecto sexenal

de infraestructura al comercio internacional que buscaba la construcción de un aeropuerto internacional en las comunidades ejidales. Aquellas tierras fueron depreciadas para el posterior acto de expropiación de terrenos para la construcción de dicho aeropuerto.¹¹⁹ Después de un fenómeno de movilización de los ejidatarios con otros adherentes a la causa en la región central del país y tras fuertes fricciones entre los actores y funcionarios estatales, el proyecto se canceló. La deliberatividad forzada entre ejidatarios y gobierno favoreció a los primeros.

Sin embargo, antes de concluir el periodo sexenal, el 4 de mayo de 2006, derivado de fuertes roces entre floricultores y autoridades municipales, alrededor de 3000 elementos de la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Policía del Estado de México, coordinan un operativo de asalto a los habitantes de San Salvador Atenco, del que resultan dos muertos, dos centenas de detenidos, una serie de denuncias de violaciones y ataques sexuales a mujeres bajo la custodia policiaca. Después de los actos de represión y violación, a pesar de llevar la denuncia por vías jurídicas, en medios –nacionales e internacionales– y de la movilización nacional, el acto policial quedo impune. La brutalidad de las fuerzas del orden estatal y federal no ha derivado en fincamiento de responsabilidades de altos mandos y ello ha reforzado la percepción de criminalización de la protesta hacia los colectivos sociales críticos de la política de gobierno en aquella región. En dicha parálisis de la rendición de cuentas, los responsables han sido cobijados bajo nuevos cargos en la administración pública estatal y federal.

En Oaxaca 2006, en otro estado del sur mexicano, el movimiento sindical del magisterio¹²⁰ opositor a Elba E. Gordillo y a su liderazgo hegemónico de los trabajadores de la educación, planteaba demandas sustentadas en los derechos laborales del magisterio en la región, reclamo de condiciones dignas y mejora de la infraestructura de educación pública.

¹¹⁹ Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT).

¹²⁰ Los principales actores sociales fueron los miembros de la Sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO).

Sumado a estas demandas, se denunciaban los excesos del autoritarismo y cacicazgo tradicional, el manejo discrecional de las finanzas públicas, fraudes electorales, y corrupción en los procesos de adjudicación para la explotación privada de recursos minerales –uranio y litio entre otros– y forestales (Osorno, 2007). Fenómenos que acentuaban la exclusión social de comunidades rurales e indígenas.

Después de una serie de manifestaciones y plantones en la capital del Estado, el gobernador decide emplear la fuerza pública para el desalojo violento de los maestros, hechos que fomentaron la disposición de otros mecanismos de transacción, a los cuales se sumaron las acciones de una amplia base social y de organizaciones civiles, comuneros, sindicatos, asociaciones de protección a derechos de los indígenas entre otros; que implementan diversas tácticas de incidencia. Las manifestaciones y marchas multitudinarias, las maniobras en medios efectuadas en la radio comunitaria, en la Universidad y las estaciones privadas que fueron tomadas, mantuvieron una organización eficaz cuya demanda principal, tras los hechos violentos, era la dimisión del gobernador del estado.

Tras una serie de mesas de negociación y después de la visita de una subcomisión del Senado de la República en octubre de 2006, el resultado fue la precaria sanción de los hechos –se cambiaron ciertos mandos policiacos– y con ello, la continuación de la táctica de confrontación militarizada que derivó en la muerte de 4 manifestantes, un periodista internacional y el desalojo del centro de la ciudad en noviembre por las fuerzas de la PFP. Posterior a esta interacción socioestatal y ante el fracaso de su interlocución el régimen autoritario en Oaxaca permaneció sin mayores alteraciones. Los medios jugaron un papel decisivo en la construcción de opinión pública desfavorable a los colectivos demandantes.

Como en el caso de los pobladores de Atenco. Los tradicionales mecanismos de transacción y responsividad informal entre gobierno y magisterio, ahora no fructificaron, debido tal vez, a las nuevas lógicas de legitimación. La elección de la represión en sustitución de las vías de

deliberación refuerzan los malos augurios contra la demanda social. De nuevo la parálisis de la RDC, ha permitido que los responsables sean resguardados bajo la administración pública.

Como último caso, en octubre de 2009, por decreto Presidencial, se extingue el organismo paraestatal encargado de la generación, distribución y comercialización de energía eléctrica en la región central del país (Compañía de Luz y Fuerza del Centro); con ello, el cierre de 44 mil fuentes de empleo y el desalojo de trabajadores de las instalaciones de Luz y Fuerza, por la PFP – organizados en el Sindicato Mexicano de Electricistas, con casi 100 años de antigüedad–. El desempleo de los 44 mil trabajadores, así como la supresión de dicho organismo, fueron acciones unilaterales desde el Poder Ejecutivo, sin la intervención del Poder Legislativo, las cuales han sido típicas en los procesos de privatización o liberalización de bienes públicos por decreto, como se ha detallado.

Esta política facilitó la privatización de la infraestructura de fibra óptica, que el Estado ha concesionado bajo sospechas y denuncias de tráfico de influencias. Tal política de gobierno enfrentó el reclamo social a través de la movilización de los sindicalistas. Las tácticas se han centrado en estrategias legales, denuncias en medios por casos de alta corrupción en la adjudicación de la infraestructura eléctrica, la organización de mítines y plantones para el reclamo de derechos laborales y la organización de foros expertos, con la participación de algunos legisladores de oposición y la difusión de reclamos y demandas en internet. No obstante, ni su demanda de restitución laboral, ni las denuncias de corrupción y daño patrimonial, ha derivado en sanciones a los entes públicos, en tanto se mantienen dichas anomalías.¹²¹ Los funcionarios indiciados han sido reciclados en la administración pública federal cercana al Ejecutivo. Validando la parálisis de la rendición de cuentas horizontal.

¹²¹ De forma similar a lo que ocurre en el sector petrolero.

c. REFLEXIONES SOBRE CASOS EN MÉXICO.

Como hemos observado, hoy en México, se puede identificar una tendencia opuesta a la rendición de cuentas democrática en varios niveles y aspectos. La parálisis de la *accountability* horizontal se conjuga con las anomalías en el desarrollo de la *accountability* gerencial en el actual régimen presidencialista –de reciente experiencia autoritaria–, que se caracteriza por practicar una RDC minimista de “perspectiva electoralista” (Peruzzotti, 2009:61). En la que el Poder Ejecutivo controla las entidades de rendición de cuentas desde el ápice de la mencionada estructura piramidal y cuya inacción ante la parálisis de la misma ha facilitado el éxito de procesos de liberalización, guardado las viejas formas antidemocráticas y la toma de decisiones “eficiente”.

De esta forma se suman: la opacidad porosa, dicho control piramidal de la RDC, los pocos incentivos hacia la *accountability* de la política de gobierno y la ausencia de agencias designadas de alta confiabilidad. En suma, la **rendición de cuentas cosmética** sustituye de forma efectiva a la **rendición de cuentas democrática**; para esto ha sido suficiente cumplir con estándares laxos de estructuración de agencias designadas para la RDC y la presentación de información trivial de entes públicos. Más allá de ser una típica *accountability* minimista respecto al ámbito de su ejercicio y aplicación de dispositivos democráticos, el fenómeno resultante es una sofisticada fachada tildada de “buenas prácticas” de rendición de cuentas.

Después de la llamada transición democrática en la función pública, la implementación de ciertos dispositivos de transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones públicas de la misma, allanó su horizonte de desarrollo hacia prácticas higiénicas y democráticas. Sin embargo, después de la utilidad de las reformas a la gestión gerencial de la administración pública; la demanda por la mejora cualitativa con justicia social en el ejercicio de las instituciones de Estado se paralizó ante otras prioridades tales como la eficiencia decisional y la desregulación administrativa.

Omar Manríquez.

Ante este panorama, las prácticas democráticas en los entes públicos a cargo del Ejecutivo enmarcadas en la eficiencia gerencial, significaron un retroceso por la implantación de formas tradicionales de administración discrecional de sanciones y control vertical del sistema de rendición de cuentas. La **rendición de cuentas cosmética** con: **opacidad porosa**, el **control piramidal** y **parálisis** de la *accountability*, se conjugan con las anomalías en el desarrollo de la RDC **accountability gerencial**, los procesos de privatización o **liberalización de bienes públicos por cuasi decreto**, y prácticas tradicionales o novedosas de corrupción.

Facilitando una matriz de gobierno cuyo patrón histórico durante las últimas tres décadas es la maximización de rentas meta legales, la complacencia de la *sobornización* como fase de la privatización (*Stiglitz dixit*) y que representa un reto titánico para el ajuste de la democracia mexicana hacia la responsabilidad de gobierno.¹²²

Tras esta reflexión, se debe señalar que la urgente consolidación de la *accountability* política democrática debiera confiarse a las instituciones y sus agentes, pero ello no es muy factible ante la corrupción y crisis que les permean. Se debe señalar además que existe un determinismo en el análisis de la problemática, cuya exacerbación hacia lógicas individualistas ha convertido la **miopía conceptual** de la rendición de cuentas en un impase para prevenir y revertir la putrefacción institucional.

Por ello, son necesarias sinergias ciudadanas que generen balances y contrapesos políticos e insumos adecuados al ciclo de rendición de cuentas democrática. Tácticas sociales que permitan articular las luchas democratizadoras con los emergentes mecanismos de responsabilización que promueven la sanción y ajuste institucional. Tales sinergias, como ahora veremos, focalizadas a la producción de información útil; a la ponderación de la política gubernamental –informatividad/accesibilidad–; la articulación táctica de

¹²² El hecho de que la corrupción sea un flagelo constante y creciente, cuyas mermas en las finanzas públicas, se une a la raquíta recaudación hacendaria, supone un riesgo a la permanencia del Estado y a su capacidad de respuesta.

mecanismos e instrumentos de lucha social –sinergias cívicas–; y su horizonte de democratización institucional –incluidos sus mecanismos formales e informales– conforman un eje de acción vital para el desarrollo de mejoras institucionales que incluyan la intervención social en un contexto de eficiencia administrativa y democracia participativa.

Por lo antes expuesto, se requiere por fuerza de las sinergias articuladas de la acción social autónoma para:

1) reforzar las atribuciones de la RDCD: informatividad, accesibilidad, responsividad, deliberatividad, exigibilidad;

2) la ponderabilidad autónoma de la política gubernamental y del cuerpo de altos funcionarios de gobierno; y

3) la asignación de sanciones formales, informales y/o cívicas conjuntas que construyan institucionalidad democrática.

Esta funcionalidad del sistema de rendición de cuentas democrática tendría verificación en el proceso de legislación de la reforma petrolera de 2008, gracias a la articulación de la sinergia cívica para la responsabilización política con la sinergia de actores del poder legislativo. Comprobar esto es materia del capítulo séptimo, pero antes, se analizará la reforma petrolera y su contexto.

Capítulo 6 ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA Y REFORMA PETROLERA. DE LA APERTURA NEOLIBERAL A LA COYUNTURA.

Antes de analizar la coyuntura de la reforma de Pemex es necesario hacer una recapitulación y caracterización de la política energética petrolera con el fin de contextualizar históricamente las condiciones sociales, políticas y económicas que componen el proceso de reforma. El cual hemos calificado como un proceso de liberalización del sector petrolero por cuasi decreto inconstitucional.

La implantación del modelo neoliberal en México se encaminó a la reducción del aparato burocrático y de las facultades del Estado en la administración de los bienes nacionales. Por medio de una serie de reformas estructurales que modificaron el marco regulatorio de la propiedad y del aprovechamiento de los recursos de la nación que derivó en apertura a la inversión privada, participación de beneficios, transferencias de activos, competencias o actividades del Estado o la concesión de propiedad nacional para la explotación privada. Este modelo económico alteró la lógica del sistema económico, social y político en México. Ello ha significado la renuncia gradual del estado a su responsabilidad con la sociedad y a su carácter tutelar en la planeación de la política económica. Como veremos la apertura gradual del sector petrolero, es parte fundamental de estas reformas.

La implantación del neoliberalismo, con sus esquemas de gerencia pública y de *accountability* gerencial, comienza con la llegada al poder de Miguel de la Madrid Hurtado. Como Presidente de la República, da inicio a la reestructuración económica del sector petrolero con una primera reclasificación de la petroquímica básica, con el fin de permitir la participación de capital privado en su explotación. Es Salinas de Gortari, quien con una segunda reclasificación y la Ley de Inversión extranjera, amplia de sobremanera el campo de participación del capital privado en el sector Petroquímica, el cual paulatinamente privatiza –liberaliza o desregula– las actividades de transporte de sus petroquímicos.

Los Presidentes Ernesto Zedillo y Vicente Fox, continúan extendiendo el proceso estratégico de liberalización de los sectores energéticos con la desregulación en las actividades y activos de producción de electricidad y el gas. Quedando pendiente la privatización del proceso de producción de los hidrocarburos: exploración, extracción y refinación del petróleo *–upstream–* y la propiedad de la infraestructura necesaria a dichas actividades de explotación. Tuteladas exclusivamente por el Estado según los artículos constitucionales 25, 27 y 28, principalmente, y sus leyes reglamentarias.

Fue a partir de 1982, que las privatizaciones, como política de financiamiento del desarrollo económico y las finanzas públicas, comenzaron a devorar el patrimonio estatal con la promesa de que dicha estrategia generaría los recursos suficientes y mantendría al Estado con las capacidades necesarias para gestionar su crecimiento económico y proveer con eficiencia los bienes públicos. Así fue que se privatizaron bancos, teléfonos, ferrocarriles, aerolíneas, industria minera y siderúrgica, la industria azucarera y otros sectores productivos vitales.

En el proceso de privatización se calcula que el Estado a cambio obtuvo unos 32 mil millones de dólares, no obstante las pérdidas y los nuevos rescates financieros de empresas ya privatizadas han costado cerca de 110 mil millones de dólares (Jiménez de León, 2010:16-31). Como vestigios del propuesto auge económico quedan solo las promesas.

a. DE LA PRODUCCIÓN CON VALOR AGREGADO A LA MAXIMIZACIÓN DEL VALOR.

Como ya hemos esbozado, con Miguel de la Madrid inicia el proceso de apertura en el sector petrolero. Bajo el modelo neoliberal, el esquema económico de desarrollo del sector petrolero se reduce al incremento de la plataforma de exportación de crudo, por lo que pasamos a ser una economía rentista de enclave a la vez que se abandona la diversificación y modernización de la capacidad de la industria nacional.

De la Madrid inicia esto a partir de una modificación a los artículos 26, 27 y 28 constitucionales la cual determina que el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica, constituyen un área estratégica de la economía. Sin embargo, este carácter estratégico del área significó modificar el perfil de la industria nacional de valor agregado productivo y alta industrialización hacia una economía rentista sustentada en la mayor producción de crudo o de “maximización del valor” que los siguientes gobiernos neoliberales han profundizado.

El 8 de octubre de 1986 se decreta la reclasificación de 36 tipos de hidrocarburos, que de ser productos petroquímicos básicos pasan a ubicarse como productos secundarios con el fin de permitir la inversión privada en el manejo y explotación de los mismos. La reclasificación de los hidrocarburos es el paradigma de las privatizaciones en el sector petrolero. Los hidrocarburos de forma inadecuada llamados petroquímicos básicos se reclasifican como petroquímica secundaria, este proceso abarcó de 1986-1992. Durante este periodo los hidrocarburos o productos básicos, de 72 se reclasifican o bajan a 8; los productos secundarios de 67 se reducen a 13 (Manzo, 1996:126-131). Durante aquel sexenio se privatiza Hules Mexicanos y Polysar además de ceder la comercialización de los derivados petrolíferos al exterior por medio de Petróleos Mexicanos Internacional.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994, continua dicha reclasificación, en agosto de 1989, se catalogan más productos petroquímicos básicos como secundarios para vincularse al proceso de

refinación. Es en julio de 1992, que comienza la transformación de Pemex con un proyecto que pretendía crear un corporativo con empresas filiales. Para ello, Salinas abroga la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos de 1971, y en su lugar se aprueba la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, de julio de 1992. Crea la Comisión Reguladora de Energía y firma el Tratado de Libre Comercio. Con ello se inicia la desintegración de Pemex y comienza el esquema corporativo de subsidiarias: Pemex Exploración y Producción (PEP), Pemex Refinación (PR), Pemex Gas y Petroquímica Básica (PG y PB) y Pemex Petroquímica (PPQ).

Se emprende la apertura de la rentable industria petroquímica¹²³ y la desarticulación de la planta productiva nacional de petrolíferos y se transfiere la capacidad hacia Estados Unidos con el proyecto en Deek Park, Texas. Se crea PEMEXLUB, MEXPETROL a través de esquemas de coinversión y se inicia la contratación de servicios a empresas extranjeras en acuerdo a lo establecido en el capítulo X del Tratado de Libre Comercio, y el “esquema de compras gubernamentales”.¹²⁴ La política energética enmarcada en los acuerdos del Tratado obligó a México al abasto de energéticos a la demanda estadounidense y la apertura del sector a la inversión extranjera.

Ernesto Zedillo transfiere la facultad de inversión estatal para el desarrollo de obras de infraestructura del sector petrolero al crear esquemas de financiamiento privado, los Pideregas, con lo cual una gran parte de la inversión para desarrollo se privatiza. Relegando la inversión para el desarrollo de reservas y recuperación de campos, exploración, desarrollo de tecnología y capital humano propios. Zedillo ratifica la política de abasto energético norteamericano con la firma del Acuerdo Marco y la Carta de Intención, además

¹²³ Miguel García Reyes, (2001:179) nos da una perspectiva interesante del proceso de privatización de la petroquímica, detalla que la medida inicialmente, causó desconfianza en la sociedad mexicana, pero una serie de explosiones, atribuidas a fallas en Pemex, el 12 de mayo de 1993 en el sistema de drenaje de Guadalajara, con 200 muertos, justificaron la medida vista anteriormente con recelo.

¹²⁴ En el capítulo XV sobre “Libre Competencia Monopolios y Empresas de Estado”, se advierte que una vez transferida un área económica del Estado hacia particulares, aquel no puede resumir su control sin negociación con los particulares.

Omar Manríquez.

de comprometerse la renta petrolera al pago de los empréstitos nacionales. Él reforma la Ley Reglamentaria del Artículo 25 Constitucional en el Ramo del Petróleo; con ello se inicia la privatización de actividades de transporte, almacenamiento, distribución y comercio del gas natural. Todo ello, de espaldas al congreso General y en contra del marco constitucional.

Aquí cabe abrir un paréntesis para identificar en este proceso de reforma la subordinación del marco legal a las premisas de liberalización definidas por la política económica presidencialista de turno –de Salinas a Zedillo–. La ausencia de balances políticos propios de un sólido pluralismo en el poder legislativo; de sinergias ciudadanas para la responsabilización y sanción del proceso; y de un poder judicial consecuente, permean los procesos de conformación y ejecución de este proceso histórico de reformas político económicas gubernamentales. Ejercicios cuasi delegativos carentes de mecanismos de sanción legislativa, constituyeron una serie de reformas en el sector petrolero que integran su actual esquema de desarrollo económico y sus resultados adversos.

Este proceso de reformas profundas en la política económica del sector fue posible por la verticalidad del sistema presidencialista de corte autoritario que permitió que la legislación de la misma fuera un mero trámite, con mínimos costos, “eficiente” en términos gerenciales de transacción. Estas reformas impulsadas desde el poder Ejecutivo, facilitaron la desarticulación de Pemex e instalaron la gestión empresarial de la paraestatal vinculada al control del Ejecutivo. Fueron privatizaciones inconstitucionales, casi por decreto con ausencia de *accountability* legislativa y democrática.

Como Susan Rose-Ackerman (2009:4) señala respecto a las facultades discrecionales del Ejecutivo en América Latina, para reformar o legislar por decreto y crear agencias de regulación que sustraen del *accountability* a las entidades en discordia:

“Muchos presidentes de América Latina poseen el poder de dictar decretos-leyes que excede, con mucho, el poder que tiene el presidente de los Estados Unidos [...] No obstante, en paralelo con el poderoso

poder ejecutivo, muchos países latinoamericanos han privatizado empresas de utilidad pública, creando agencias reguladoras independientes en el proceso. Esas agencias varían en lo que respecta a su efectiva independencia y se armonizan difícilmente con las leyes que gobiernan la administración pública. Ellas fueron creadas para proteger los términos contractuales aislando los nuevos organismos privados de la interferencia política; pero sus creadores a menudo descuidaron la necesidad de la rendición pública de cuentas, creyendo que ésta podría minar la confidencialidad de los inversionistas”.

Una vez instalados los gobiernos de “alternancia”, la diferencia ha sido que el Presidente debe lidiar con un Congreso dividido, aunque la orientación de la política económica del sector petrolero es la misma. Por ejemplo, Vicente Fox, abre la puerta a los contratos de servicios múltiples que permiten la inversión privada en actividades en áreas estratégicas exclusivas del Estado. Promulga la Ley Minera que acelera la desincorporación de reservas mineras del estado y las concesiones a particulares en el sector y que permite además la inversión en la explotación del gas por vía de la *minería no petrolera*. Propone una reforma energética que es rechazada por considerarse conflictiva con el 27 constitucional y a causa de la movilización social sindical.

Esto fue coordinado también con la modificación de los esquemas laborales para la supresión del personal sindicalizado –personal experto y planta productiva– y de su contrapeso político en la paraestatal.

Ésta ha sido a grandes rasgos, la evolución del proceso de liberalización en el sector petrolero a partir del modelo neoconservador, antecedente de la política implementada por Felipe Calderón, cuyas premisas serían:

- Las reformas de política económica, bajo el pasado contexto histórico autoritario, eran viables por decreto.
- Las reformas sustanciales de política económica, bajo el contexto de apertura democrática, se han dado con un bajo perfil deliberativo del legislativo y/o de control piramidal de la *accountability* política.

Las iniciativas presentadas por aquel, continuaban con las desregulaciones iniciadas en la década de los ochentas y su objetivo era la apertura del sector a la inversión privada en actividades de explotación del crudo y la enajenación de sus activos; y esa lógica ya demostró sus trastornos.

b. ¿PORQUE LA POLÍTICA DEL SECTOR PETROLERO ES TAN IMPORTANTE?

La utilización mundial de los hidrocarburos como activos de la economía global al día de hoy no tiene comparación, su papel central como insumo energético que impulsa artefactos tecnológicos, procesos de producción global y la generación de rentas para las economías nacionales es indudable. En México, el desarrollo de la industria petrolera concentra una relevancia política, económica y valor histórico muy importantes. Su importancia radica en hechos fundamentales, basta mencionar que Pemex fue el tercer productor de crudo en el mundo en 2009,¹²⁵ además de ser la empresa estatal más importante en México y una de las importantes en su ramo a nivel mundial.

Otro claro ejemplo de la importancia que representan los hidrocarburos en el desarrollo de la economía nacional, se hace evidente al analizar la cuantía de los ingresos petroleros en la composición del gasto público, que en la última década han representado en promedio más de un tercio de los ingresos totales del sector público presupuestario (ver Grafica 3), en términos monetarios esto representó durante 2010 un monto de \$ 973 mil millones de pesos (ver Tabla 2) ¡Casi un billón de pesos!¹²⁶

Tabla 2. Participación de los hidrocarburos en los ingresos del sector público (mmmp).

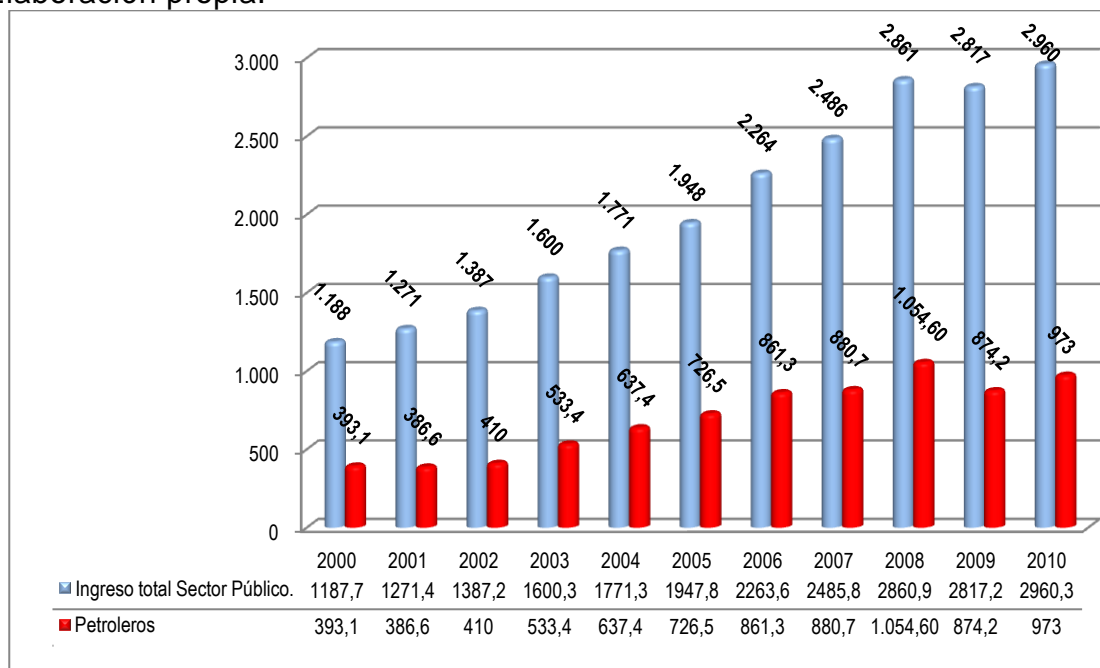
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ingreso total Sector Público.	1.187,7	1.271,4	1.387,2	1.600,3	1.771,3	1.947,8	2.263,6	2.485,8	2.860,9	2.817,2	2.960,3
Petroleros	393,1	386,6	410,0	533,4	637,4	726,5	861,3	880,7	1.054,6	874,2	973,0
Ingresos Petroleros como % de los Ingresos del Sector Público	32,31%	32,52%	27,53%	30,41%	29,48%	33,38%	35,98%	39,90%	38,05%	35,43%	36,91%

Elaboración propia. Con datos de: Tercer Informe de Gobierno.

¹²⁵ Según datos de PIW 2008 Rankings Petroleum, noviembre de 2009. Véase, Pemex en cifras: <http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=statusfilecat&categoryfileid=5440>.

¹²⁶ Análisis estadístico de Ingresos Petroleros, en www.fundar.org.mx, "Ingresos Petroleros en el Sector Publico Presupuestario"; Disponible en <http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/2abase/ipdelsectorpublico.htm>. Consulta: 9 de octubre de 2010.

Gráfica 3. Participación de los ingresos petroleros en los ingresos totales del sector público presupuestario (miles de millones de pesos).
Elaboración propia.



El valor de las exportaciones petroleras durante la década pasada ha oscilado entre el 7 y el 18% del valor total de las exportaciones nacionales, es decir, 41,7 mil millones de dólares, el equivalente a 500 mil millones de pesos (Sener, 2011:4).

Tabla 3. Valor absoluto y relativo de las exportaciones petroleras y de petróleo crudo respecto a total de exportaciones en millones de dólares (mdd).

Periodo	Total nacional - mmd-	Petroleras -mmd-	% Petroleras/ Total	Miles de millones de pesos	Total exportaciones petróleo crudo -mmd-	% Petróleo crudo / Total
2000	166.120,70	16.048,70	9,66%	193,2	14.552,90	8,76%
2001	158.779,70	13.135,60	8,27%	158,4	11.927,70	7,51%
2002	161.046,00	14.758,90	9,16%	177,6	13.392,20	8,32%
2003	164.766,40	18.497,90	11,23%	223,2	16.676,30	10,12%
2004	187.998,60	23.666,60	12,59%	284,4	21.257,90	11,31%
2005	214.233,00	31.890,70	14,89%	382,8	28.329,40	13,22%
2006	249.997,30	39.021,90	15,61%	468	34.706,80	13,88%
2007	271.875,31	43.018,29	15,82%	514,8	37.937,50	13,95%
2008	291.342,60	50.655,55	17,39%	607,2	43.341,50	14,88%
2009	229.707,50	30.882,90	13,44%	370,8	25.605,40	11,15%
2010p	216.807,77	41.7098,00	13,63%	500,4	35.918,50	16,57%

Elaboración propia. Con datos de: Tercer Informe de Gobierno y Secretaria de Energía.

Como otro ejemplo, tenemos que el gasto programable destinado a Pemex para 2011,¹²⁷ asciende a \$418,328.9 millones de pesos (mdp), cantidad que es asignada a cada empresa de Pemex (con subsidiarias) a fin de contratar los bienes y servicios necesarios a su gestión.¹²⁸ Cifras, que nos indican la jerarquía del valor monetario y relativo al presupuesto público destinando a la paraestatal (ver, Tabla 3).

Durante el periodo 2000-2009, Pemex, ha tenido una producción de petróleo crudo que oscila alrededor de los 3 millones de barriles diarios (ver, Tabla 4.). Se ha privilegiado la extracción y exportación por sobre la industria de transformación de la materias primas.

Tabla 4. Producción de petróleo crudo (miles de barriles diarios).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total crudo	3.012,0	3.127,0	3.177,1	3.370,9	3.382,9	3.333,3	3.255,6	3.075,7	2.791,6	2.601,5
Ligero.	0,0	0,0	846,6	810,7	789,6	802,3	831,5	837,7	815,5	811,8
Pesado.	0,0	0,0	2.173,7	2.425,4	2.458,0	2.387,0	2.243,8	2.039,4	1.765,6	1.520,0
Superligero.	0,0	0,0	156,9	134,8	135,3	144,1	180,4	198,6	210,4	269,7

Elaboración propia. Con datos de: **Prontuario Estadístico del Sector Energético SENER. 2010.**

Sin duda alguna, es evidente la importancia que tiene la producción de petróleo en las finanzas públicas. Sin embargo, el gasto de inversión en los sectores de producción de productos petrolíferos con valor agregado se ha venido descapitalizando desde los años noventa del pasado siglo.

Tabla 5. Producción de gas natural asociado y no asociado (mdpcd).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	4.679,4	4.510,7	4.423,5	4.498,4	4.572,9	4.818,0	5.356,1	6.058,5	6.918,6	7.030,7	7.020,0
Gas asociado	3.380,2	3.239,0	3.118,1	3.119,2	3.009,6	2.954,1	3.090,0	3.445,4	4.319,8	4.480,3	4.542,5
Gas no asociado	1.299,2	1.271,7	1.305,4	1.379,2	1.563,3	1.863,9	2.266,1	2.613,0	2.598,8	2.550,3	2.477,5

Elaboración propia. Con datos de: **Prontuario Estadístico del Sector Energético SENER. 2010.**

¹²⁷ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011.

¹²⁸ Por ejemplo, Pemex Exploración y Producción destinó a contratos un monto de \$ 117.571 mdp en 2008 (en 249 contratos de obra pública y 610 de adquisiciones); \$ 109.932 mdp en 2009 (159 de obra y 411 de adquisiciones); y \$99.721,6 en 2010 (124 de obra y 247 de adquisiciones) para cumplir con sus compromisos y objetivos. Cálculos del autor con datos de Complanet.

La producción de gas –asociado y no asociado, durante la década pasada ha ido en aumento, al pasar de los 4 mil seiscientos millones de pies cúbicos diarios a los 7 mil millones en 2010 (ver, Tabla 5). Las dos anteriores tendencias indican una política económica de enclave basada en el incremento en la plataforma de producción de hidrocarburos.

La Tabla 6, nos permite observar la declinación de las reservas probadas a lo largo de la década pasada, en razón a la baja inversión en la exploración y desarrollo de nuevas reservas y optimización de campos maduros; se aprecia la relación inversa entre el ritmo de producción y la reposición de reservas.

Tabla 6. Reservas de petróleo crudo (mdb) Incluye reservas de condensados.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
México, lugar 9 ^A	21,5	20,2	18,8	17,2	16,0	14,8	13,7	12,8	12,2	11,7

Elaboración propia. Con datos de: Prontuario Estadístico del Sector Energético SENER 2010.

El siguiente grafico (ver, Grafico 3) muestra, los resultados de las subsidiarias que integran el corporativo: Pemex Refinación PR; Pemex Petroquímica PPQ; Pemex Exploración y Producción PEP; y Pemex Gas y Petroquímica Básica PGPB. Se aprecian los resultados adversos del esquema corporativo en dos, de las cuatro subsidiarios, PR (que fue descapitalizado) y PPQ (que fue privatizado), siendo PR el sector industrial cuyos activos se buscaban privatizar, tal como se hizo en PPQ.

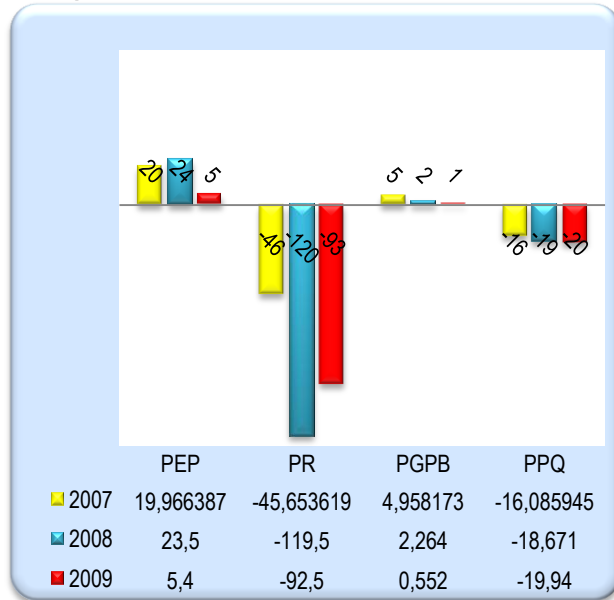
La tendencia evidenciada con los datos anteriores demuestra que se ha implantado una política de producción-exportación por sobre una de desarrollo integral del sector. Tales hechos son razones suficientes para rediseñar sus esquemas e implementar en esta empresa de Estado, los mecanismos de vigilancia más escrupulosos y los dispositivos necesarios para la evaluación de su desempeño, el uso de sus recursos y para la sanción minuciosa de la política gubernamental que rige al sector.

Cualquier modificación insignificante en sus esquemas de costo-beneficio, de precios, tasas, aprovechamientos por la participación de los privados en los beneficios monetarios generados por la paraestatal representan

modificaciones en el ingreso público que implican cantidades que rebasan millones o miles de millones de pesos.

Gráfico 3. Resultados por segmento (Ps. MMM)

Esto es esencial para entender la importancia de la política petrolera gubernamental en una nación en la que el financiamiento de programas sociales, servicios públicos o la seguridad social está sujeto a la negociación presupuestaria que se convierte en una batalla partidista por la asignación o recorte presupuestal aplicados a los mismos.



En las que, en muchas ocasiones, se disputan montos **Elaboración propia. Con datos de: PEMEX en cifras.**

de menor cuantía a las que están en juego en las negociaciones de las compras gubernamentales en Pemex y muchos de los contratos por ella suscritos.¹²⁹

En virtud de estas razones, a la vez que existen grandes expectativas sobre el adecuado desarrollo del sector petrolero por la aplicación de sus políticas también se advierten grandes peligros por el uso discrecional de sus ingresos, laxos criterios de gestión y evaluación del desempeño, lo que a su vez genera corrupción, incertidumbre, costos negativos y riesgos respecto a su gestión sustentable.

Es importante señalar que los fenómenos referidos se conjugan con las fallas estructurales derivadas de la aplicación del modelo gerencial, por la sobre dimensión burocrática de la alta dirección, los excesivos niveles de

¹²⁹ Por ejemplo, en 2010, se suscribió un contrato entre Pemex y Norpower, para el desarrollo de ductos por un monto de 3 mil millones de pesos, según datos de Compranet.

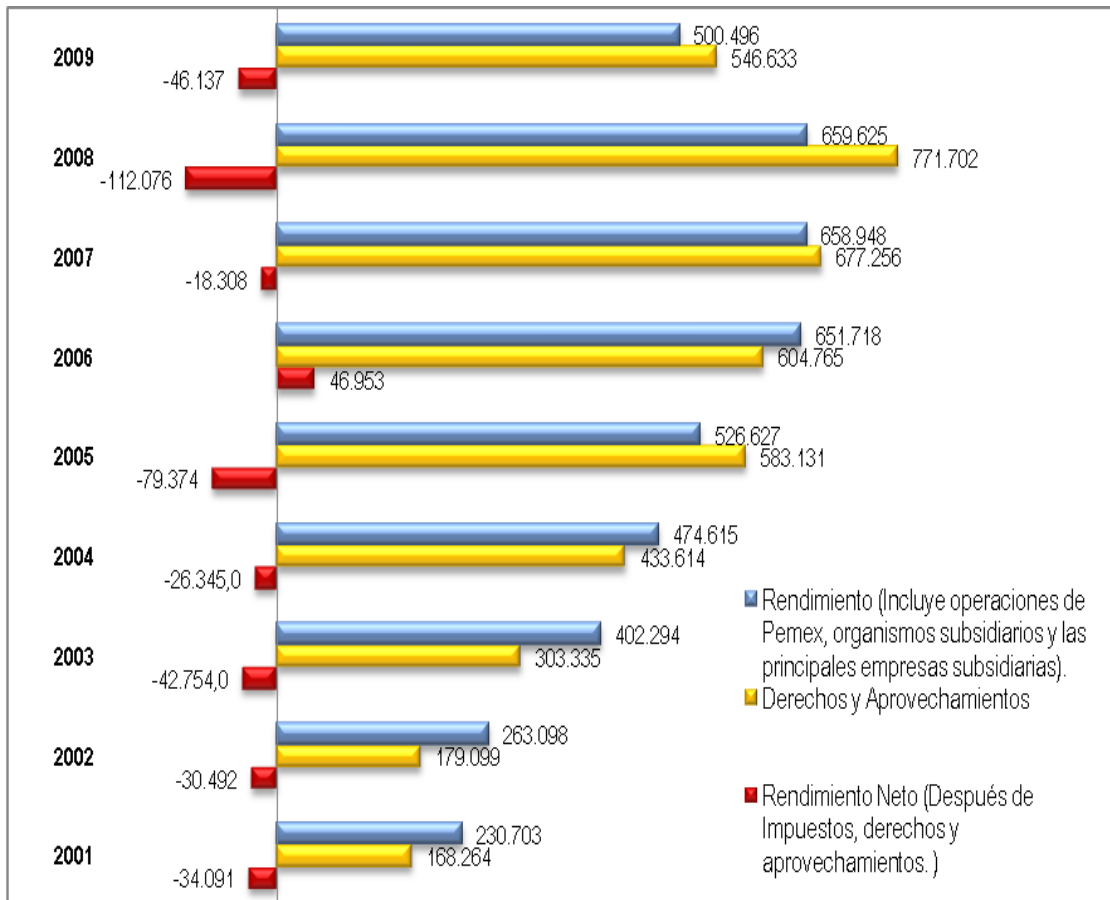
jerarquización, la disolución de responsabilidades, laxos criterios de evaluación del desempeño, una gestión poco innovadora reacia a la implementación de mejoras, alta tolerancia al fracaso, sin noción geopolítica del valor estratégico del petróleo e ineficiente –en la relación costo beneficio–. Son referencia de ello, los proyectos de Chicontepec, y el sector Refinación.

Por ejemplo, en el periodo 2000 a 2008, PEMEX pasó del quinto lugar de importancia mundial al lugar 14. La inversión total se redujo, llegando el año 2007 a 0.57% del Producto Interno Bruto -PIB-. Más del 60% de las actividades de Pemex, Exploración y Producción PEP han sido realizadas por contratistas; en su mayoría extranjeros. La política se dirigió a incrementar la producción sin reponer reservas, en 1999 alrededor del 45% se destinaba a la reposición de reservas, para el 2001 la reposición fue de cero; la inversión en tecnología, ha sido reducida al 0.03% de las ventas Pemex. Todo ello, a pesar de que México recibió entre 2004 y 2007, 696 mil millones de pesos de los que fueron destinados al gasto corriente el 61.7%, 429 mil millones de pesos en ese periodo (ver Anexos, Tabla 7.). Años en que se tuvieron los precios más altos en la historia (Ebrard, 2008:s/p).

Además debe de señalarse que la asfixiante carga fiscal que ha soportado Pemex, desde hace una docena de años, devora las utilidades que tiene, en virtud de que el modelo de recaudación tributaria en México está sustentado en la economía rentista del petróleo crudo, como se ha señalado, lo que mantiene privilegios fiscales para un microscópico sector de potentados y que obliga a convertir los rendimientos de Pemex y sus ingresos en números rojos (ver, Anexos, Gráfica 4).

En virtud de estas contradicciones en la gestión gerencial, la desconfianza alrededor del ejercicio de gobierno y por el peso que tiene la economía petrolera en las finanzas públicas, la reforma de 2008 representó un parteaguas, entre dos tendencias: los procesos de liberalización del sector por cuasi decreto inconstitucional o por la democratización de la política de gobierno en el sector.

Gráfica 4. Rendimientos de Pemex, carga tributaria sobre ingresos y números rojos. (Monto en millones de pesos mexicanos). Elaboración propia.¹³⁰



Por lo que guardó un significado que rebasó cualquier comparación con otra política de gobierno, en tanto que modificaba las fronteras entre lo público-privado y el usufructo de la propiedad nacional, que en las operaciones diarias de Pemex se traduce en miles de millones de pesos que gana o pierde el erario.

La reforma de 2008, como política económica de gobierno, establecería los límites de la capacidad estatal de autofinanciamiento y por ende, el grado de soberanía del estado sobre la determinación de la economía del vital sector estratégico.¹³¹

¹³⁰ Basado en análisis estadístico de Ingresos Petroleros del programa de Monitoreo a Ingresos petroleros de FUNDAR. En www.fundar.org.mx.

¹³¹ Por ejemplo, el alcance de los contratos, como determinantes del ingreso público a largo plazo, que son suscritos por Pemex con las petroleras transnacionales abarca periodos que pueden alcanzar y rebasar plazos de 30 años.

c. REFORMA PETROLERA Y CORRUPCIÓN SISTÉMICA EN EL SECTOR PETROLERO.

Pero aunado a las deficiencias inherentes a la *accountability* gerencial del gobierno neoliberal, ¿que sucedía con la corrupción como fenómeno a combatir en la reforma? Susan-Rose Ackerman, experta en la economía política de la corrupción, señala que, aun cuando según cierta visión economicista inscribe la utilidad de la corrupción vía sobornos para agilizar el funcionamiento económico, –como mecanismo de sistema de precios que hace transacciones eficientes, *verbi gratia* quien recibe los beneficios es quien está dispuesto a pagar más por ellos–; la corrupción es síntoma de que las “relaciones Estado sociedad están marcadas por el debilitamiento de la justicia y la legitimidad social del Estado” (Rose-Ackerman, 2009: 24-25).¹³²

Ella señala varios tipos de corrupción: la de *bajo nivel*¹³³ sucede cuando “funcionarios, que no pueden ser monitoreados, realizan contratos gubernamentales con empresas pobremente calificadas por medio del soborno, que por lo mismo no ofrecen la más alta rentabilidad para el Estado” (Rose-Ackerman, 2009:26-27). En los tipos de corrupción de *alto nivel* tenemos un primer caso, que ocurre cuando una agencia pública se vuelve una *fábrica de sobornos*, al ser instrumentados los recursos públicos para proteger una empresa delictiva, que compra protección gubernamental y define la agenda de persecución de cárteles enemigos. Caso ampliamente documentado en México por periodistas como Ricardo Ravelo y Anabel Fernández,¹³⁴ que de acuerdo a sus fuentes, ocurre en las entidades federales de seguridad nacional y policía.

El segundo caso, es caracterizado por la malversación de recursos de aplicación pública u origen anómalo de los mismos en el sistema electoral con

¹³² Por lo que es lógico que ante un Estado corrupto se presenten resistencias que tiendan hacia la ingobernabilidad.

¹³³ Bajo el análisis político económico de las causas y efectos de la corrupción, Rose-Ackerman, (2009:24-31) se enfoca en las transferencias de bienes o beneficios ilícitos entre privados y funcionarios. De acuerdo a su experiencia, existen prácticas de corrupción de bajo nivel y alto nivel.

¹³⁴ Otros periodistas destacados son Lydia Cacho, Miguel Badillo, Ana Lilia Pérez, Jorge Meléndez y Nancy Flores.

Omar Manríquez.

el fin de influenciar o distorsionar los resultados del proceso electivo. Como fue el caso conocido como “Pemex-gate”; en el que se financió la campaña política presidencial del candidato del PRI con recursos del sindicato de Pemex (Córdova Vianello y Murayama Rendón, 2007:261-297).

Asimismo, está el gasto oneroso en medios de comunicación, cuyo efecto es la transferencia de recursos del Estado hacia televisoras obteniendo legitimidad mediatizada, característico del pasado proceso electoral y en especial de la campaña del 2006, del partido gobernante. En este sentido, el diputado Javier Corral, del mismo Partido Acción Nacional –PAN–, indicó que a la televisión se destinan 70 centavos de cada peso del presupuesto destinado al fomento de la democracia de partidos, lo que él ha llamado la “dictadura del *spot*”.¹³⁵

El tercer tipo sucede en las compras gubernamentales de gran envergadura¹³⁶ o también en los casos de concesiones sobre recursos y privatización de empresas estatales. Para profundizar más en el análisis sobre estas modalidades de corrupción, veamos algunos casos, precisamente en Pemex.

En francas prácticas de captura regulatoria, corrupción administrativa y tráfico de influencias, Juan Bueno Torio, senador del PAN, ex director de Pemex Refinación; Juan José Suárez Coppel, ex director de Finanzas de la paraestatal; los hijastros del Presidente Fox; el propietario de Arrendadora Ocean Mexicana (AOM), Marcos Issa –ex asesor de Rogelio Montemayor Seguy, ex director de Pemex–; y Raúl Muñoz Leos –ex presidente de Pemex también y asesor de Blue Marine Technology Group, empresa cuyo apoderado legal es Manuel Mayoral Piana quien también es apoderado de Oceanografía–, entretejen una red para obtener la adjudicación para el arrendamiento de un buque petrolero a Pemex con un monto inflado; no obstante que la empresa AOM era investigada por corrupción. La red de las empresas, antes

¹³⁵ Los dueños de la Democracia, video, Canal seis de Julio”, 2006, Septiembre.

¹³⁶ Por ejemplo, compra de obra pública, servicios relacionados, consultorías altamente especializadas, adquisiciones para instalaciones y equipos industriales.

mencionadas han firmado contratos con la paraestatal por más de 24 mil millones de pesos (Avilés, 2008:s/p).

En más del caso, Muñoz Leos (ex director Pemex), Luis Ramírez Corzo (ex director PEP) y el Órgano Interno de Control –OIC– acuerdan otorgar a Oceanografía el contrato 18575108/068/04, por más de 150 millones de dólares.¹³⁷ Semejantes redes distribuyen los contratos más cuantiosos entre sus corporativos y más aun, obstaculizan labores de transparencia y rendición de cuentas.¹³⁸ Los procesos que evaden la licitación pública,¹³⁹ y las redes de tráfico de influencias y nepotismo son frecuentes, no obstante estén prohibidos.¹⁴⁰ En otro caso, Tradeco, empresa del hijo de un ex directivo de Pemex, Federico Martínez Salas, recibe adjudicación de un contrato por más de 3 mil millones de pesos.

En un caso más, el difunto ex Secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, como apoderado legal de la empresa Transportes Especializados Ivancar, recibe de Pemex contratos millonarios mediante los procesos de

¹³⁷ Badillo, Miguel y Pérez, Ana. (2004) Periódico *Excélsior*, 24 de octubre de 2004.

¹³⁸ En julio de 2004, PEP en licitación 18575108-030-04, donde participó Oceanografía junto con otras empresas. En adjudicación directa DOCSM-095-04 otorga el arrendamiento del barco Caballo de Trabajo –deteriorado– a ésta, tras declarar desierta la licitación. Luis Ramírez Corzo, director de Pemex, ordena **clasificar como confidenciales todos los documentos relacionados** (énfasis del autor) con la naviera y reservarlos por un periodo de diez años. En el sexenio foxista, la naviera recibió más de 9 mil millones de pesos en contratos de obras y servicios. 2006, Pemex, otorgó una docena de contratos transexenales a Oceanografía. Manuel, Jorge Bribiesca y Guillermo Sahagún, hijastros del Presidente Fox, obtenían comisiones por la “gestión” de esos contratos. En este mismo plano, Pemex adjudicó directamente el contrato 418235843 a la naviera Oceanografía (de Amado Yáñez) para alquiler de buque. Siendo secretario de Energía, Felipe Calderón y sus colaboradores Juan Camilo Mouriño y César Nava, al declarar desierta la licitación. No obstante, la empresa era insolvente económica y técnicamente. Además de falsificar facturas, para obtener un crédito en Bancomext por 60 millones, PEP notificó del hecho pero aún así se adjudica la licitación. Véase, Plancarte (2009).

¹³⁹ Con el esquema de proveeduría internacional, Pemex evade la licitación pública establecida en la Ley de Adquisiciones (LASSP) por medio de su filial, Integrated Trade Systems. Los montos involucrados superan los 8 mil millones de pesos anuales, según las auditorías y algunas empresas son: Solar Turbines (de Luis Ramírez Corzo ex director de Pemex), Siemens Industrial Turbomachinery, Geoquest Systems, Invemsys Systems, Nuovo Pignone Spa, Landmark Graphics Corporation. Véase, Flores, Nancy. (2009).

¹⁴⁰ En franca violación al artículo 8 fr. XI, de la LFRSP y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) y a la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Misma (LOPSRM).

Omar Manríquez.

adjudicación directa para beneficio de la empresa de su familia, mientras era asesor del entonces secretario de Energía, Felipe Calderón, ahora titular del Ejecutivo Federal. Signados por él en fechas 20 de diciembre de 2002, 1º de septiembre de 2003 y 29 de diciembre de 2003.

En el plano de la protección ambiental, tampoco se rinden cuentas. Se queman mil 300 millones de pies cúbicos diarios de gas en la atmósfera, mientras que por otro lado importan este recurso a precios desproporcionados, según información oficial publicada por el IFAI. En el informe de la Auditoría Superior de la Federación sobre la cuenta pública 2008, se documenta que se regalan más de 33 mil millones de pesos a las empresas trasnacionales en Chicontepec, sin que Pemex logre recuperar la inversión”.¹⁴¹

Salvador Vega Casillas, Secretario de Función Pública, afirmó que las “empresas fantasmas” saquean a PEMEX y refirió que en 2009, la SFP sancionó a 116 funcionarios de Pemex (Mimorelia, 2010:s/d). En 2010, la Secretaría de la Función Pública por medio del Órgano Interno de Control (SFP-OIC) multó a siete empresas de saneamiento ambiental por un monto alrededor de los 1,624 millones de pesos. Se les acusó¹⁴² de falsificación de documentos sobre costos, cobro de trabajos nunca realizados e insumos no utilizados. Entre las implicadas está una empresa de ex director de Pemex.

Esta corrupción sistémica¹⁴³ tiene múltiples rostros en el sector petrolero. Se debe señalar también la “captura administrativa o los pagos privados a funcionarios públicos para distorsionar la forma en que se aplican las reglas y políticas”. Esta es una forma “sucias” de influencia sobre el proceso de legislación que agrava las asimetrías de poder más aún cuando muchos

¹⁴¹ Castillo Juárez, Laura. “Pemex no se vende, Pemex se defiende” <http://www.ptdiputados.org.mx/docs.php?id=901&tipo=>

¹⁴² Entre las empresas sancionadas en 2009, una tiene como apoderado legal a Jorge Humberto Castañeda Solís, quien trabajó en Pemex Exploración y Producción y en la oficina del abogado general entre 1998 y 2005. Véase, también: <http://www.imagendelgolfo.com.mx/resumen.php?id=170223>. “*Megafraude a Pemex en Nanchital, por 1600 millones de pesos*”.

¹⁴³ Según *The New York Times*, la corrupción representa un costo de al menos 1,000 millones de dólares al año para Pemex.

intereses están sobre representados, en tanto que posturas críticas no aparecen con suficiente fuerza en el proceso” (González-Aréchiga, 2009:147-148). Susan Rose-Ackerman (2009:35-36), añade que este tipo de corrupción, es la más destructiva, por suceder en los altos niveles del gobierno, “donde grandes empresas, frecuentemente multinacionales,¹⁴⁴ sobornan a funcionarios gubernamentales para obtener contratos, concesiones y recibir empresas en privatización.¹⁴⁵

Este tipo de problemas de corrupción sistémica (Rose-Ackerman, 2009:28-29), en el gobierno y en Pemex, identificados por la Presidencia de la Republica en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012¹⁴⁶ fueron un tema señalado por los críticos pero sin una adecuada ponderación y manejo en el diseño de la reforma. En este sentido, la reforma del Ejecutivo no planteaba compromisos cuantitativos ni cualitativos para lograr los objetivos y alcances de la rendición de cuentas del ejercicio de Gobierno; no obstante que el fenómeno de la corrupción es endémico en la gestión neoliberal.¹⁴⁷

¹⁴⁴ La compra de gas licuado de la CFE a Perú, con la intermediación de Repsol, –contrato por 21 mil millones de dólares– se realizó con el aval de la figura de los “testigos sociales”: David Shields Campbell –prestigiado consultor en materia petrolera– y Édgar Fernández Gómez, quienes cobraron a Pemex Refinación 320 mil pesos por honorarios. Véase, <http://www.voltairenet.org/article158499.html#article158499> *Testigos sociales: la simulación con el objetivo de “legitimar” multimillonarias y cuestionables licitaciones.*

¹⁴⁵ Las empresas que con mayor probabilidad reportan casos de corrupción como parte del entorno de los negocios son las de telecomunicaciones, **energía e industrias de la construcción** (Rose-Ackerman, 2009:36). Énfasis mío.

¹⁴⁶ “El 43% considera que el gobierno no combate la corrupción sino que la fomenta. De acuerdo con el Índice de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana, de un total de 35 trámites evaluados a nivel nacional, en el 10.1% de los casos se dio soborno para obtener el servicio. [...] La Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial muestra que **20% de las empresas reconocen haber realizado pagos extraoficiales para influir en el contenido de nuevas leyes, políticas y regulaciones**; asimismo, el 13% de las empresas encuestadas admite que ha pagado algún soborno para influir en funcionarios públicos a nivel federal. [...] **El cumplimiento de la norma se ha fincado en la simulación.** [...] es necesario mejorar el desempeño y los resultados de la función pública, así como combatir frontalmente la corrupción con acciones innovadoras que castiguen los conflictos de interés, el tráfico de influencias, la desviación de recursos públicos y el clientelismo, entre otras prácticas.” Véase, Presidencia de la Republica, (2006), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Énfasis mío.

¹⁴⁷ La “ciudadanización” en Pemex –que en clave neoliberal significa sustituir personal clave por tecnócratas– no ha sido efectiva en el combate a la corrupción sistemática.

d. REFORMA PETROLERA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA.

En virtud de la rendición de cuentas cosmética, su control piramidal del Ejecutivo y la inexistente *accountability* de los actos gubernativos de la alta tecnocracia, fue trascendental en el juego de balance entre poderes, la articulación que sucedió entre la acción cívica en funciones de vigilancia; y su alianza con los legisladores de oposición en el proceso de debate y la huelga legislativa. Para la creación de entornos democráticos para la deliberación y balance de poder frente al Poder Ejecutivo.

Como hemos argumentado, la base para un proceso de *accountability* política de las iniciativas de reforma, debería descansar en instituciones garantes del Estado de derecho; asimismo, de condiciones democráticas para la producción de información útil, el acceso libre que de ella puedan hacer funcionarios o ciudadanos y la disposición de vías democráticas para la transacción de demandas, deliberación y exigencia de sanciones. De tal forma que a través de aquellos recursos y sendas se logren fincar procesos cognitivos del fenómeno para evaluar, responsabilizar y transar sanciones adecuadas, aplicables al cuerpo de funcionarios responsable de dicha política gubernamental.

En la realidad se obstruían estas condiciones democráticas. Como ya se ha considerado anteriormente, la reforma petrolera de Calderón era el último eslabón de una serie de reformas presidencialistas, cuya característica heredada del régimen autoritario, era su legislación laxa, aprobada bajo acuerdos cupulares en las cámaras por mero trámite.¹⁴⁸ Proyecto profundo y trascendental de reforma política económica, que no estaba sujeto a rigurosos mecanismos de evaluación; cuya lógica, contenido e impacto en el patrimonio público no se discutían a fondo.

¹⁴⁸ Rose-Ackerman (2009:32-33), en su análisis de las raíces de la corrupción bajo la perspectiva de los *marcos institucionales*, señala que la evidencia demuestra que “los sistemas presidenciales son más corruptos que las democracias parlamentarias y que los sistemas de representación proporcional son más corruptos que los sistemas de mayoría relativa. Los peores sistemas combinan presidencias fuertes con representación proporcional, en los cuales un ejecutivo poderoso negocia con unos cuantos líderes partidistas poderosos para compartir privilegios del poder.”

Una vez que las iniciativas se turnaran al Senado para su dictamen y proceso de deliberación, éstas pasaban a ese ámbito endógeno de negociación política al interior de las camarillas. La lógica imperante en la legislación sería acorde a los acuerdos cupulares y a una *accountability* legislativa que está subordinada a los objetivos de las dirigencias y sus carreras políticas, a la matriz privatizadora rentista de la tecnocracia de los gobiernos neoliberales y en el mejor de los casos a metas electorales.

Un hecho crucial para el análisis de la legislación de la reforma es que Felipe Calderón, en 1998, entonces presidente nacional del PAN, estuvo al frente de la bancada de este partido, que en coalición con la del Partido Revolucionario Institucional –PRI–, aprobaron anomalías en el histórico rescate de la banca privada (García, 2009:4-5). Que representó una “erogación de 135 mil millones de dólares, cuatro veces los 33 mil millones de dólares que el gobierno obtuvo por las privatizaciones de los años noventa” (Sandoval, 2009:128-129). Reformas en las que se cambió el consenso democrático por las prebendas para una élite financiera.¹⁴⁹

Aquel hecho pesa a la hora de valorar el proceso legislativo y la reforma impulsada por el titular del Poder Ejecutivo, que diez años antes transó el rescate financiero. Además, la notable complicidad de los gobiernos de “alternancia” –de Fox y sus hijastros, de Calderón y su Secretario y de sus élites tecnocráticas– en la parálisis de la rendición de cuentas horizontal, demostraba su ínfima calidad ética para la promoción de una real rendición de cuentas inserta en las iniciativas de reforma.

Hay que recalcar que las iniciativas de reforma no legislaban adecuadamente para atacar el problema de la corrupción endémica; sin embargo, sí impulsaban la desregulación del sector y privatización funcional o material –en reducción al auto financiamiento y soberanía estatal– de activos y actividades –restringidas al Estado de acuerdo al marco constitucional–, que

¹⁴⁹ “La influencia de las elites financieras en la conformación del sistema financiero es patológica”, Banco Mundial (2005, en Sandoval, 2009:128).

Omar Manríquez.

requerían del marco normativo de una reforma constitucional al artículo 27. Sin embargo, en la lógica del artículo 135 de la Constitución se requeriría del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y de la aprobación de la misma por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Por tal complicación, las iniciativas de reforma se avocaban a legislar nuevas leyes y a modificar leyes reglamentarias. En esta lógica, el Ejecutivo Federal pretendió burlar la Constitución –extrapolando facultades y obligaciones definidas por el Artículo 89– por medio de legislaciones secundarias con articulados de rasgos inconstitucionales –Ley reglamentaria del 27: artículos 4º, 7º y 12º; Ley Orgánica de Pemex: artículo 2º y Reglamento de la Ley Reglamentaria del 27–. De tal forma que se evadiera una *accountability* legislativa más severa. Dichas iniciativas de reforma en contradicción con la Constitución serían viables tan solo con alcanzar una mayoría simple en el Congreso.

Existían otros elementos en las iniciativas de reforma que atentaban contra la RDCD, por ejemplo: se concedía el arbitraje de controversias por las relaciones contractuales directo a instancias internacionales, en detrimento de las instancias judiciales de la nación. Se fortalecían las facultades indirectas de gestión en la paraestatal por parte del Ejecutivo Federal al incluir más órganos y agentes bajo el control del mismo. Aunado a ello, se creaba un marco normativo para las contrataciones gubernamentales en Pemex con norma de excepción a la transparencia y publicidad en contratos sin criterios explícitos para ello, invocando, “innovación tecnológica” o la “propiedad industrial”.

Otra legislación rápida e íntegra de esta reforma ligada al proceso de liberalización sería posible con la ausencia de contrapesos políticos, de opinión pública informada y la desarticulación del conjunto de mecanismos de rendición de cuentas democrática. Por tales razones, era necesario evaluar exhaustivamente el contenido de la reforma, su problematización y justificación, los resultados de la gestión a partir del proceso de liberación y la probidad de actores e intereses circunscritos en el proyecto legislativo. La sinergia social

era necesaria para enfrentar la deficiente sanción institucional de la gestión petrolera, con una historia de procesos laxos de legislación de reformas y de los mecanismos legislativos –cupulares– de transacción.

Por ello será importante analizar la sinergia entre la acción cívica y los entes públicos en la cruzada informativa alrededor de la conformación de información y opinión pública para la RDCD de la reforma.

e. REFORMA Y NATURALEZA.

Como hemos señalado, las iniciativas propusieron concesionar las actividades de explotación –refinación–, transporte y almacenamiento de hidrocarburos, a cargo exclusivo del Estado, hacia el sector privado, lo que implicaba una privatización blanda o funcional de las actividades realizadas por Pemex. Asimismo, se permitía la propiedad de activos en dichas actividades y de la infraestructura para el transporte y almacenamiento de estos recursos, es decir, una privatización material o dura.¹⁵⁰ Lo que permitía a diversos actores, afirmar que el sentido de la reforma era privatizar tales actividades y activos en la explotación de los hidrocarburos.

En este tenor es necesario denotar un concepto de privatizar aplicable a los fenómenos en el ámbito político económico. Ugarteche (2009:75; en Sandoval, 2009), ha señalado los diversos significados del término “privatizar”¹⁵¹ aplicable a los procesos de privatización de bienes públicos, definidos como los actos que carecen de publicidad, que le conciernen al individuo en particular y que se sustraen de la propiedad pública. Esta “polisemia” cobra sentido durante las privatizaciones puesto que “la corrupción de gran escala que estamos observando en el mundo contemporáneo” cumple con los tres significados, cuando se privatiza un bien público, de forma privada a la vez que se priva de información a la opinión pública” sobre el proceso.

De igual forma Manzetti (2009; en Sandoval, 2009), ha documentado tales características, respecto a los casos de las privatizaciones en Chile y Argentina de los años setenta a noventa; Ugarteche (2009 en Sandoval, 2009) en el caso peruano; y que coinciden con Irma Sandoval (2009) y

¹⁵⁰ La Ley Orgánica de Pemex proponía formas contractuales que hacían posible la participación de la renta petrolera a través de la concesión de zonas para el desarrollo de proyectos estratégicos --yacimientos de petróleo y de gas--. Los artículos 3º y 4º de la Iniciativa de reforma la de Ley Reglamentaria del 27, abría el sector petrolero de transformación industrial a la propiedad privada de: instalaciones –refinerías–tanques, ductos, infraestructura de transporte, almacenamiento y distribución de productos petrolíferos, petroquímicos básicos, también de transporte, almacenamiento de gas entre los pozos y las plantas procesadoras de los hidrocarburos (Huerta y Ruiz, 2008).

¹⁵¹ Privatizar es transferir una empresa o actividad pública al sector privado. Léase, Diccionario de la Lengua Española, 22ª edición, en línea: <http://www.rae.es>.

González-Aréchiga, (2009; en Sandoval, 2009); los últimos autores, refiriéndose al proceso de privatización de la banca mexicana y su posterior rescate financiero.¹⁵² Respecto a la privatización y el rescate financiero mexicanos -del que fuera partícipe Calderón-, estos han sido emblemáticos ejemplos en el mundo, según el Banco Mundial (2005, citado por Sandoval, 2009:128); y han sido fenómenos de análisis de las modalidades de la corrupción: política, económica, tradicional y contemporánea, captura de Estado y de entes reguladores, problemas de agencia y más (Sandoval, 2009 y González-Aréchiga, 2009).

Después del anterior señalamiento, es más notable la importancia del diseño de los mecanismos de rendición de cuentas como avatar anticorrupción en la reforma petrolera. No obstante, Calderón planteaba una reforma al sector petrolero y régimen de Pemex como reafirmación de la política privatizadora y de muy bajo perfil anticorrupción. Acorde al diagnóstico sobre la situación de los hidrocarburos y Pemex manejado desde el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; planteado bajo un contexto de crisis socioeconómica y desconfianza generalizada en las instituciones.

El objetivo era la apertura total de las tareas de producción del sector petrolero a la inversión privada. Se planeaba ampliar la participación de los capitales privados, en la exploración, explotación y manejo de los productos primarios del petróleo y sus derivados (río arriba o *upstream*); en la infraestructura de refinación y los lucrativos desarrollos en aguas profundas. Así como, actividades de transporte y almacenamiento (río abajo o *downstream*) reservadas al Estado según los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. Esta cesión de actividades y de posesión de activos

¹⁵² Después de un opaco proceso de privatización, en el que se traficó con información privilegiada y cuyo proceso estuvo plagado de irregularidades y corrupción de alto nivel, el posterior rescate financiero estuvo plagado de más severas anomalías, corruptelas, coimas y fraudes; tal proceso estuvo avalado por Felipe Calderón al frente de su bancada mientras la presidía en el Congreso en 1998, después de una alianza con el PRI, votando la legislación y endilgando los costos del rescate financiero a la sociedad y varias de sus generaciones (García, 2009:4-5).

Omar Manríquez.

trasladaría la renta petrolera al arrendamiento de obras y pago de servicios a los concesionarios.

La iniciativa implicaba la legalización de contratos, hoy controvertidos, que serían suscritos bajo criterios discrecionales, sin fiscalización exhaustiva ni vigilancia de las cámaras –los de mayor monto, en su mayoría se han adjudicado directamente y su contenido sólo es conocido por los funcionarios que los suscriben¹⁵³. Se dejaba abierta a la interpretación legal, la posibilidad de adquirir rentas extraordinarias por las reservas que descubriesen las petroleras (Suárez, 2008:61-62). Se excluía a la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública de labores ordinarias de fiscalización de los ejercicios presupuestales y evaluación del desempeño.¹⁵⁴

Por todo lo antes expuesto, se entiende que la legislación de las iniciativas de reforma petrolera del 2008 impulsadas por Calderón, ofrecían una gama de oportunidades valiosas para demostrar la voluntad del régimen de ejercer una rendición de cuentas democrática y de los ciudadanos por incorporar propuestas y sinergias a la reconstrucción de institucionalidad democrática y del vínculo representativo responsable en el Congreso.

¹⁵³ Léase, entrevista al Dr. Fluvio Ruiz Alarcón, Consejero Profesional de Petróleos Mexicanos.

¹⁵⁴ En la propuesta de Ley Orgánica de PEMEX, en su Artículo 29, proponía que la “Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control no podrán ejercer, facultades previstas para el Comité de Transparencia y Auditoría o el comisario, salvo a solicitud expresa del citado comité”. Tales funciones estarían a cargo del Comité de Transparencia y Auditoría o del Consejo de Administración, en el caso de las adquisiciones; ambos designados por el Presidente y sin control de las cámaras.

Capítulo 7 RESPONSABILIZACIÓN VÍA CÍVICA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA DEL PROYECTO DE REFORMA PETROLERA.

En este capítulo analizaremos la incidencia de la acción social en el desarrollo de los procesos de información, justificación y deliberación de la reforma petrolera de 2008, en el Distrito Federal, o bien, la responsabilización vía ciudadana en la ponderabilidad democrática de la reforma petrolera. En esta lógica se hace un análisis de coyuntura del proceso de reforma y un análisis cualitativo de los actores. Se incluyen datos estadísticos que permiten dilucidar el desarrollo e incidencia de la participación cívica en el proceso de opinión pública para inferir su impacto en el proceso legislativo de reforma.

Se pone a prueba el análisis y conceptualización antes realizado en torno a la teoría del *accountability* y las carencias del enfoque y operación gerencial para sancionar la política gubernamental y reforzar la representación responsable. Nuestro caso de estudio, aborda el más reciente de los fenómenos sociopolíticos en los procesos de privatización de la propiedad pública en México, que como ya se ha considerado anteriormente, caracterizan la liberalización del sector petrolero por cuasi-decreto inconstitucional. Cuya particularidad radica en la observación de la sinergia cívica y su gama de mecanismos para la RDCD y como enfrenta a la rendición de cuentas cosmética en entornos de corrupción sistémica con la complicidad de sus cuerpos de gobierno y alta tecnocracia delegativas.

Se debe centrar la mirada en los mecanismos y lógicas de intervención cívica –de información, sanción o deslegitimación– ante la carencia institucional de transparencia, informatividad, accesibilidad y responsividad, para la deliberatividad de acciones y toma de decisiones y por tanto de la exigibilidad de sanciones del proceso de reforma. Habrá que observar cómo fue que sus estrategias se constituyeron en fuertes incentivos para sujetar la toma de decisiones corresponsable con la representación política, acto vital en la rendición de cuentas democrática en el sector petrolero y en el ejercicio mismo de gobierno.

a. CRONOLOGÍA DEL PROCESO SOCIOPOLÍTICO DE REFORMA PETROLERA DEL 2008.

Como ya hemos descrito, en 2008, Felipe Calderón, pretendió llevar a cabo una reforma petrolera a través de un conjunto de iniciativas que enviara al Congreso General para su aprobación durante el periodo ordinario de sesiones de la LX legislatura. La rápida aprobación de la misma, en dicho espacio –primer cuatrimestre del 2008– sería viable alcanzando una mayoría simple en el Congreso, evitando su profunda discusión pública y una minuciosa deliberación.

Una de las principales iniciativas de la llamada reforma energética¹⁵⁵ fue la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional; la cual pugnaba por una mayor apertura del sector al financiamiento privado y por la participación de particulares en la fase de explotación de hidrocarburos a través de la modificación de los códigos que restringían tal inversión para la suscripción de contratos de riesgo –ya suscritos bajo la modalidad de los contratos incentivados–. Reestructuración que, según sus diseñadores, daría una mayor autonomía de gestión a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a sus subsidiarias para la contratación y desarrollo en el sector.

La iniciativa implicaba la legalización de concesiones petroleras inconstitucionales¹⁵⁶ por vía de nuevas figuras contractuales –que en su mayoría se adjudican directamente– que serían suscritos bajo criterios discrecionales y sin control de las cámaras. Los que bajo la figura de los “contratos de riesgo” o según el eufemismo “incentivados” significaban una asociación entre el estado y los privados en la explotación petrolera y que por tanto comprometerían los beneficios de la renta petrolera socavando el

¹⁵⁵ Debemos subrayar que la llamada “reforma energética” conllevaba un error semántico, pues no se incluían al sector gas, electricidad y otras energías; sólo era una reforma a Petróleos Mexicanos y su potestad sobre el sector petrolero.

¹⁵⁶ El artículo 28 constitucional, en su párrafo cuarto dice: “No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.”

autofinanciamiento del sector petrolero; además de la capacidad soberana del Estado sobre el sector.¹⁵⁷

Ante tal estrategia, diversos actores sociales concurren para cuestionar la reforma y sus métodos; oponerse al sentido que ésta tenía; y deliberar en torno a la configuración de la misma. Fue así que el 9 de enero de 2008, el Movimiento Nacional en Defensa del Petróleo –MNDP–, a partir de la revelación de contratos “anti-constitucionales” convoca, a un proceso social de cuestionamiento y debate de la reforma energética. Para ello, se integran diversas acciones; inicialmente Andrés Manuel López Obrador¹⁵⁸ líder del Movimiento Nacional a partir de enero de 2008, advertía sobre la modificación de la legislación petrolera y privatización del sector a través de una reforma. Este llamado encontraba eco en un conjunto coordinado de colectivos cívicos

A finales de aquel mes de enero, López Obrador presume la existencia de una iniciativa en conformación que sería presentada y aprobada en el periodo ordinario de las sesiones del LX Legislatura.¹⁵⁹ A partir de este supuesto, desde varios sectores de la sociedad civil se anticipan estrategias de incidencia política con el fin de trascender en dicho proceso y debate público en virtud de carecer de información respecto al alcance de la reforma, sus motivos y en general, respecto a la evaluación de la misma.

Del 25 al 28 de febrero, inicia el ciclo del “Círculo de Estudios”, uno de tantos, que comienza la diáspora informativa a través de otros múltiples foros

¹⁵⁷ Con las concesiones se permitía la posesión de instalaciones estratégicas, la extracción y explotación de hidrocarburos, productos primarios y petroquímicos, además de su almacenamiento y transporte, es decir, la captura de procesos que representan gran porcentaje de las actividades que realiza PEMEX y sus subsidiarias, principalmente las de Pemex Exploración y Producción.

¹⁵⁸ Excandidato de oposición, por la coalición “Por el Bien de Todos”, integrada por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia, en las Elecciones generales de México 2006, a la Presidencia de la República. Es líder político de la Convención Nacional Democrática de la cual deriva el MNDP.

¹⁵⁹ Recordemos que así se habían aprobado gran parte de las modificaciones a la reglamentación petrolera desde Salinas, y actualmente, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ISSSTE y la Ley de Medios o Ley Televisa.

Omar Manríquez.

organizados por periodistas e intelectuales.¹⁶⁰ En donde participan actores expertos, como el Grupo de Ingenieros de Pemex Constitución de 1917 (GIPC-17) quienes ocuparon los más altos cargos directivos en Pemex y que aportaban análisis técnico autorizado.

Fue hasta el 30 de marzo que la Secretaria de Energía, Georgina Kessel, y el director de Pemex, Jesús Reyes Heróles, presentan el "Diagnóstico, Situación de Pemex". En dicho documento, se manejaron un conjunto de datos que establecieron una serie de planteamientos y juicios que prescribían la necesidad de una modificación al marco regulatorio del régimen de Pemex y la política económica petrolera. La información suscrita en dicha comunicación, era limitada y se ajustaba de manera tal que se transmitía un mensaje concreto: que las finanzas públicas dependían de la modernización de Pemex y que esto requería de la inversión de privados en actividades de explotación.

El 4 de abril, Juan Camilo Mouriño, Secretario de Gobernación, al ser cuestionado sobre los detalles del posible proyecto de reforma, afirmaba no tener una fecha para la presentación de la iniciativa presidencial. Incluso, el día previo a la presentación de las iniciativas en el Congreso General, Felipe Calderón respondía ante medios que “no sabía y no tenía idea de la presentación de alguna reforma”.¹⁶¹ Pero al día siguiente, el 8 de abril en un mensaje difundido por cadena nacional, Calderón explicaba las características de su reforma, la cual, envió el mismo día ante el Congreso.

En dicho mensaje, Felipe Calderón presentó la iniciativa de reforma petrolera, sobre la que dijo: “lejos de privatizar busca fortalecer a Petróleos

¹⁶⁰ Distribuidos en varios centros universitarios en la capital de la República Mexicana, tales como: el Círculo de Estudios del Centro Cultural "José Martí", el Círculo de Estudios Central, y el Círculo de Estudios de la UNAM; también organizados en la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México o en el Club del Periodista; en donde participan varios grupos expertise citados.

¹⁶¹ Calderón evade dos preguntas expresas: “¿su partido presentará la propuesta de cambios al régimen legal de Petróleos Mexicanos ante el Congreso?” y “¿su partido presentará la iniciativa de reforma legal entre este martes y miércoles?” respondiendo “No tengo idea, no sé; Ya veremos”. Léase, Herrera, (2008), s/d.

Mexicanos” y llamó a que ésta fuera ampliamente discutida y enriquecida por todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión. Durante casi 13 minutos desglosó los seis puntos de su iniciativa, entre los que destacó la creación de “bonos ciudadanos”, con un valor de cien pesos; horas después de que la secretaria de Energía, Georgina Kessel, entregó la propuesta de Reforma al Senado de la República. Calderón pide llegar a un consenso sobre lo más conveniente para México y dijo no tener intención de modificar la Constitución, pero “confirma que plantea permitir a Pemex contratar empresas especializadas para la construcción y operación por cuenta de la paraestatal de nuevas refinerías” (La Jornada, 2008a:s/d).

Fue así que el 10 de abril, un grupo de mujeres activistas, las llamadas “adelitas”¹⁶² concentradas en el Hemiciclo de Juárez se dirigieron a la sede del Senado de la República y comenzaron su marcha y bloqueo en torno a las calles del Centro Histórico: Donceles, Perú, Allende, Eje Central y Cuba, entre otras. Así, después del mediodía comenzaban a cercar un total de 9 accesos al recinto para impedir el arribo de legisladores PAN, al que pertenece el Ejecutivo Federal y del PRI. Simultáneamente, a unos kilómetros del cerco, al interior del Congreso General se tomaron las tribunas para impedir a los legisladores –en pro de la reforma del Ejecutivo– consumir el “madrugete” o “albazo legislativo”.¹⁶³

En el interior del recinto legislativo, el congresista Ricardo Monreal, entonces Legislador del Partido de la Revolución Democrática, (PRD) coordinaba la toma de tribunas y la pactada huelga legislativa convocada por el MNDP, anunciaba el inicio de acciones de resistencia civil pacífica en el Congreso; mientras que en calles de la Ciudad de México se intensificaban las manifestaciones. El objetivo de ambos cercos, se decía, fue impedir una

¹⁶² Mujer activista política, personificada con vestimenta de la época de la revolución mexicana de 1910, a favor de la explotación estatal del petróleo y en oposición a su privatización.

¹⁶³ Se cataloga como “madrugete” o “albazo legislativo”, al acto de oportunismo político, cuando previo acuerdo se ha consensuado discrecionalmente una mayoría legislativa que permita votar en condición de mayoría una iniciativa; esto sin llamar al acuerdo a las fuerzas políticas que integran el Congreso. Esto se hace súbitamente, y sin que tal iniciativa esté en la orden del día o aún se esté sometiendo a discusión.

Omar Manríquez.

legislación por decreto, previamente pactada entre las cúpulas de los grupos parlamentarios del PAN y el PRI.¹⁶⁴

Tras las acciones de presión social descritas y como resultado de una negociación entre las fuerzas parlamentarias para la entrega de las tribunas se organizan un total de 21 foros en el Senado del Congreso General. Del 13 de mayo al 22 de julio, con un total de 162 expositores. Durante la duración de los mismos, políticos profesionales, expertos, ciudadanos y activistas, debaten en torno a la naturaleza del proyecto de reforma “energética” y sobre las necesidades de una reforma. Para el 27 de julio, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal realiza la “Consulta Ciudadana sobre la Reforma Energética”; bajo este ejercicio consultivo se rechaza una reforma “privatizadora”.¹⁶⁵ Replicas semejantes a este ejercicio de consulta ciudadana suceden en la mayoría de los estados de la república.

En este contexto, el 23 de octubre se aprueba la reforma que tras el debate en el Senado de la República y la deliberación política, debe hacer modificaciones importantes a la iniciativa presidencial.

¹⁶⁴ En opinión de Mario Di Constanzo, entonces titular de la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno Legítimo y actual Diputado por el Partido del Trabajo, uno de los momentos clave del Movimiento radico en tales acciones para impedir el “madrugete”; puesto que la convocatoria de las “adelitas” hecha por López Obrador, para tomar las calles del centro, posibilitó el posterior debate. Véase entrevista realizada por el autor.

¹⁶⁵ Alrededor del 85% de los participantes –más de 800 mil– rechazaron la participación del sector privado en la explotación del petróleo y la aprobación de la reforma en la lógica de las iniciativas propuestas por el Ejecutivo. Para ampliar los detalles Léase, SGDF, (2008:3).

b. COYUNTURA POLÍTICA Y RESPONSABILIZACIÓN CÍVICA.

...“el efecto de un voto es tan mínimo entre millones o más, que en un gran electorado es controvertible si incluso el simple acto de votar podría justificarse como un acción racional de parte del votante individual [...] En un gran sistema, la igualdad de influencia solo significaría que cada ciudadano [...] ejercería una influencia infinitesimalmente pequeña sobre el gobierno.” Robert Dahl, 1991:23.

Es hora de abordar nuestro fenómeno social, utilizar los criterios de indagación que se postularon, ordenar las piezas de la investigación y observar la transformación de insumos en productos a partir de la acción social. En este sentido, en los fenómenos que hemos analizado y en el siguiente caso podremos certificar como es que se dan estas complejas relaciones y de que manera la intervención social verifica la representación política y permite destellos de RDCD.

En esta lógica se van a analizar las modalidades y lógicas de la acción ciudadana sobre el insumo informativo y el proceso político de la legislación de la reforma. De qué manera adquieren y procesan insumos que reorientan una parte importante de la opinión pública, potencializan sus habilidades de transacción y deliberación con el tratamiento de la comunicación de gobierno de forma tal que esta emergencia de dispositivos de responsabilización modifica las condiciones de deliberación legislativa.

En este trabajo hemos teorizado que el correcto funcionamiento de un sistema de rendición de cuentas democrática es una cualidad posible sólo en las democracias representativas que tienden a la consolidación de sus componentes democráticos y del Estado de derecho. Del mismo modo, este sistema se compone de sub sistemas subsidiarios en los que los actores sociales interactúan procesando insumos y verificando que los actos de los entes de gobierno se apeguen a la representación política responsable de los intereses de la unidad política.

Omar Manríquez.

Para estos ejercicios es necesaria la presencia de insumos vitales para la cabalidad del ciclo información-evaluación-responsabilización-sanción-ajuste.

Como anotamos también, la reforma petrolera del 2008 era el último capítulo de una serie de legislaciones de liberalización de sector petrolero, cuyo proceso de evaluación, justificación y legislación carecía de informatividad institucional, responsividad, y expresa responsabilidad; cuya ruta crítica llevaba el bajo perfil de legislación de sus reformas antecesoras.

Respecto a las iniciativas de reforma petrolera, éstas incluían restricciones al control de los otros poderes; asimismo, las relaciones políticas entre el poder Ejecutivo y Judicial, en nuestro sistema político, no son idóneas para que este Poder definiera sobre el particular de forma autónoma, discutir o prevenir la existencia o no de transgresiones al texto supremo. Evaluar a fondo la pertinencia de la reforma requería de un efectivo contrapeso de los poderes constitucionales y entornos de información útil.¹⁶⁶

Sumemos a dicha matriz privatizadora de la reforma lo que ya conocemos sobre la *accountability* gerencial y en particular de las condiciones estructurales de incentivos del régimen de rendición de cuenta cosmética del gobierno neoliberal. En la que además de la concentración de facultades del Ejecutivo, como ya analizamos, no hay dispositivos eficaces de evaluación de la política petrolera de gobierno –no obstante que aquella financie un tercio del presupuesto del sector público–.

En este tenor y debido a la importancia económica, política y simbólica que representa el petróleo para la nación mexicana, un vigoroso movimiento ciudadano, originado en el Distrito Federal, se articula con el poder legislativo modificando los procesos de información, conformación de opinión pública y de evaluación del proyecto de reforma; buscando incidir en la configuración de las condiciones del proceso y legislación de la misma. El MNDP como se ha

¹⁶⁶ La relaciones de control intra-gubernamental como mecanismo de sanción del Legislativo y del poder Judicial, como hemos visto, no se verifican correctamente en este tipo de reformas de bajo perfil legislativo o por cuasi-decreto.

descrito, tuvo una amplia representación del proceso de cuestionamiento social; de la publicidad del proceso político de reforma; y de la exigencia de mecanismos de transacción democrática en el proceso legislativo de la misma.

El MNDP, estaba integrado por amplios sectores sindicales de trabajadores del Estado como los sindicatos de electricistas, de maestros, universidades y del sector salud. Organizaciones en pro de vivienda como Asamblea de Barrios; organizaciones vecinales; de comerciantes; sectores de la tercera edad; asociaciones de transporte público concesionado; colectivos de estudiantes; gremios artesanales; movimientos verdes; de equidad de género; y colectivos como La Luciérnaga; el Faro de Oriente o Flor y Canto entre muchos otros más.

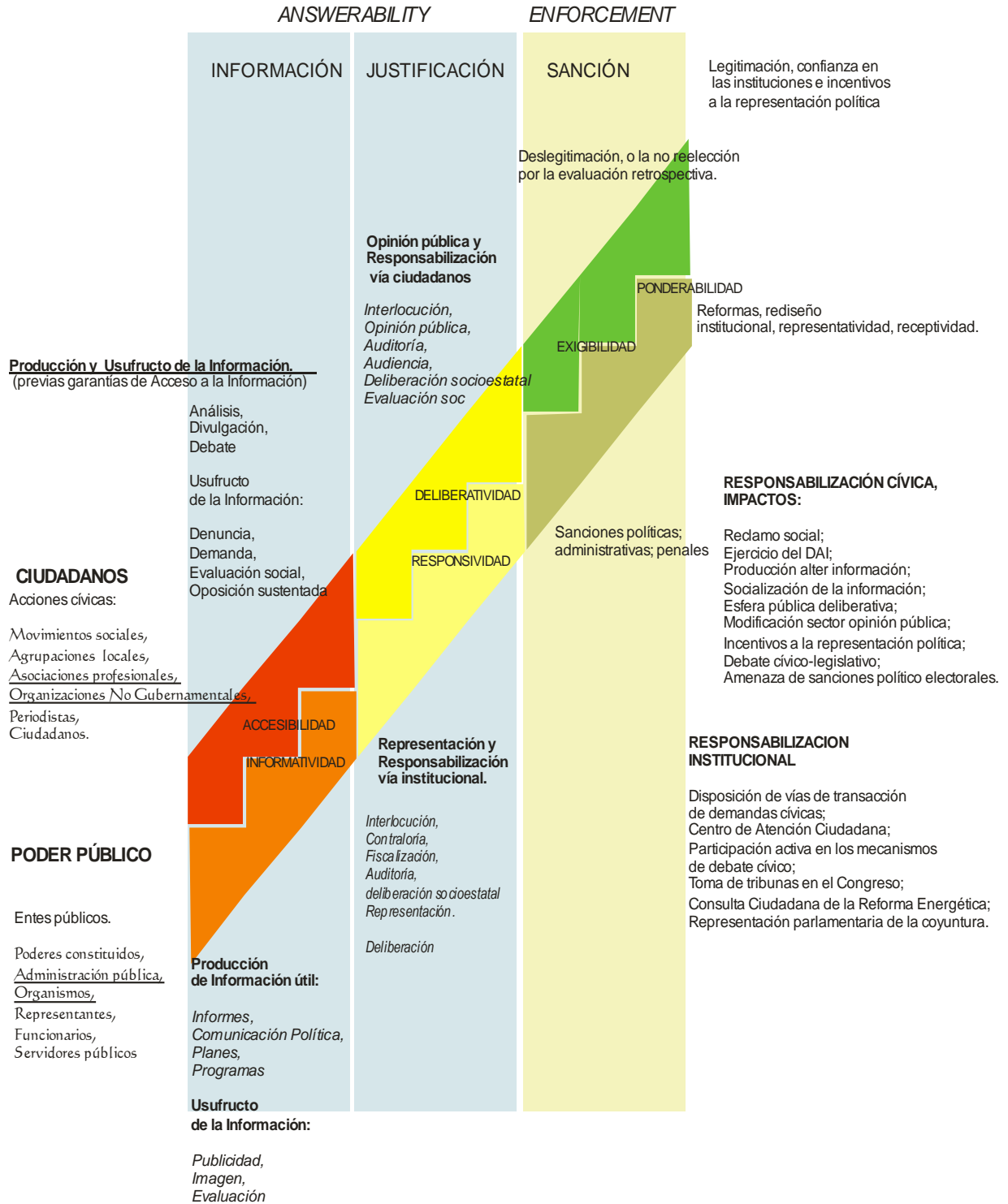
Dentro del MNDP se constituye un Comité de Intelectuales en Defensa del Petróleo integrado por Sergio Pitol, José Emilio Pacheco, Carlos Monsiváis, Elena Poniatowska, Fernando Del Paso, Margo Glantz, Enrique González Pedrero, José María Pérez Gay, Lorenzo Meyer y Arnaldo Córdova. Además participan activamente otros académicos y expertos en materia petrolera, como Víctor Rodríguez Padilla, John Saxe-Fernandez, Antonio Gershenson, David Ibarra, Felipe Ocampo Torrea, José Manzo Yopez, Francisco Garaicochea, Javier Jiménez Espriu, Rosa María Campa y Alfredo Jalife.

Tras la integración de los colectivos y en secuencia, el reclamo social vía movilización se articularía con las denuncias periódicas de un conjunto de informadores y medios “vigilantes”, y con las tácticas de análisis y difusión en foros de debate emprendidas por analistas, investigadores y periodistas en prensa, radio y medios alternativos –internet y comunicación gráfica artesanal–.

Estos actores y sus acciones a la vez convergen con las actividades de las asociaciones civiles y organizaciones de la sociedad civil (osc) que realizan labores expertas en el análisis de la información. Juntos, integraron procesos de información autónomos que modificaron la producción y difusión de la misma.

De esta manera, la baja informatividad institucional registrada en el preludio de la legislación de reforma se contrarrestó con la informatividad impulsada por la acción de los ciudadanos y la accesibilidad que brindaron los mecanismos sociales de divulgación de la misma (ver Esquema 1).

ESQUEMA 1. CONCEPTO TEORICO-EMPIRICO DE LA PONDERABILIDAD DEMOCRATICA



c. INFORMATIVIDAD EN LA COMUNICACIÓN POLÍTICA, EL DIAGNÓSTICO: SITUACIÓN DE PEMEX, Y LA INCIDENCIA DE LA ACCIÓN CÍVICA EN LA RDCD.

“Como nunca hay información, opiniones, datos, elementos para un trabajo sin precedente en las comisiones legislativas.”
Senador, Carlos Navarrete Ruiz.
Vigésimo Primer Foro *“Reforma Energética”*. 22 julio 2008.

La acción cívica de responsabilización en torno a los procesos de información, evaluación y sanción, según se planteó en nuestra hipótesis, debía incidir positivamente en la informatividad, deliberatividad y responsabilidad en torno a las condiciones de legislación de la reforma petrolera, por la responsabilización y sanciones que asignó dicha acción en el juego de balance político.¹⁶⁷

Como se ha evidenciado, la *informatividad* institucional tenía severas carencias en la disposición pública de información sobre el tema; la cual, estaba dictada por la publicidad de la reforma Presidencial, la cual no se abría al debate de propuestas de tan crucial legislación. Los grandes medios de comunicación, consortes, en manos de un núcleo de “hombres de negocios”, siendo beneficiarios de las privatizaciones, los rescates financieros con recursos públicos y habituados a los privilegios monopólicos típicos del neoliberalismo¹⁶⁸ no buscaban abrir el debate y ser un contrapeso en dicho entorno de comunicación política.¹⁶⁹ De tal forma que la baja informatividad institucional caracterizó el preludio de tan importante legislación.

¹⁶⁷ Es decir que incide positivamente en la conformación de entornos de *alter* información para la opinión pública, y por ende en la mejora de la capacidad de divulgar información pública, asimismo en la capacidad de respuesta y la representatividad de las demandas sociales en el congreso General.

¹⁶⁸ De acuerdo a la Auditoría Superior de la Federación, el ex Presidente Fox, otorgó en estímulos fiscales a un grupo de empresarios la cantidad de 680 mil millones de pesos, que sumados a los otorgados en 2007 por Calderón suman un total de 850 mil millones de pesos. Léase, La Jornada martes 22 de Julio de 2007, política 7.

¹⁶⁹ El clan de Carlos Hank González, o de Víctor Cervera Pacheco, Carlos Salinas de Gortari, Emilio Gamboa Patrón, Jaime Serra Puche, Pedro Aspe Armella, Francisco Rojas Gutiérrez, Francisco Labastida Ochoa, Guillermo Ortiz, Jesús Reyes Heróles, José Ángel Gurría, Ramón Muñoz, Francisco Gil Díaz, Alberto Cárdenas Jiménez, Diego Fernández de Cevallos, Juan Camilo Mouriño, empresarios como Claudio X Gonzalez, Rómulo O' Farril, Germán Larrea,

Omar Manríquez.

Se debe subrayar que beneficiarios y simpatizantes de la liberalización propuesta por la reforma integraban además un conglomerado de actores políticos y artífices de las privatizaciones –y sus empresas–¹⁷⁰ que convergen en las cúpulas políticas y las logias empresariales, tales como: el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, los consejos de administración de Televisa, Telmex y grupo Carso¹⁷¹ y un importante número de agrupaciones empresariales cercanas al poder (Canal 6 de julio, 2006).

Dicha afluencia generaba un vínculo *quid pro quo*¹⁷² –de reciprocidad– en el apoyo a la reforma petrolera, en razón de ser después favorecidos por la desregulación estatal. Ejemplo de ello son: el caso de la favorable legislación de la “Ley Televisa” y concesión de casinos para dicha televisora; la captura por parte de los oligopolios –de televisión y telecomunicaciones– de la agencia de regulación de la telecomunicación nacional, caso COFETEL –Comisión Federal de Telecomunicaciones– (Bartlett, 2010:s/p); el concurso del multimillonario Carlos Slim y su Grupo Carso en las contrataciones de Pemex; y de la parálisis de la *accountability* para sancionar los sonados casos de corrupción arriba mencionados, en los que estaban indiciados muchos empresarios afines al poder y altos funcionarios de las cúpulas del PRI y el PAN.

De esta forma, el Ejecutivo encontraba condiciones ideales para favorecer una *legislación por cuasi-decreto*, de su iniciativa de reforma petrolera, en virtud de que contaba con el apoyo de los sectores empresariales

Lorenzo Zambrano, Emilio Azcárraga, Daniel Servitje, Carlos Fernández González, Alberto Bailleres y Peñoles, entre otros de integrantes de esta red de poder.

¹⁷⁰ Coca-Cola, Bimbo, Kimberly Clark, Telmex, Nestle, Dupont, Cargil, Sabritas, Minsa, Wal-Mart, Cemex, Maseca, Femsa, Mexicana de Aviación, Grupo México, Minera México, Televisa, Tv Azteca, Grupo Radio Centro, Jumex, Coppel, Grupo Salinas entre otros más, de los grandes corporativos y familias en México.

¹⁷¹ Quien a la vez se perfila como gran contratista en las adjudicaciones de Pemex (Rangel, 2011: s/p).

¹⁷² En la cultura anglosajona la expresión *quid pro quo* se toma en el sentido de sustituir algún bien con otro o para referirse a la reciprocidad en un trato explícito o implícito, en un intercambio de favores, o en cualquier tipo de relación social o interpersonal, especialmente en las negociaciones en las que debe haber beneficios o cesiones equivalentes por cada parte; del modo en que se usan las expresiones castellanas «toma y dame» o «toma y daca» y las expresiones inglesas «*a favor for a favor*», «*what for what*», «*give and take*» y «*This for That*». La expresión latina que más propiamente refleja ese sentido es ***do ut des*** (doy para que des). Vease, http://es.wikipedia.org/wiki/Quid_pro_quo.

más influyentes en la conformación de la política mexicana y procurando legitimidad social a través de la inducción de opinión pública favorable por vía de la comunicación masiva.

En este sentido, no había condiciones para conformar una esfera pública de debate plural ni de *racionalidad comunicativa*. La deliberatividad de la reforma en comento estaba reducida a la negociación de beneficios en las cúpulas parlamentarias de los partidos promotores.¹⁷³ De hecho, diversos espacios en los medios de comunicación de periodistas y comunicólogos que hacían análisis objetivo de estos procesos políticos, como Carmen Aristegui, Francisco Rodríguez, Ricardo Rocha y José Gutiérrez Vivó, sufrieron algún tipo de censura o fueron disminuidos sus espacios de expresión. Así también fue cerrado el espacio televisivo de que disponía el movimiento político de oposición.¹⁷⁴ La accesibilidad a la información alterna, garantía del DAI, estaba sujeta a la información únicamente producida por las agencias del Ejecutivo Federal y los actores simpatizantes con el mismo, dentro y fuera del país.

Lorenzo Meyer,¹⁷⁵ decía que la aprobación del paquete de reformas estaba garantizada por la alianza PRI-PAN en el Congreso cuyo impedimento solo sería viable a través de un movimiento nacional de magnitudes nunca antes vistas que le detuviese por vía de la presión social. Pablo Gonzalez Casanova¹⁷⁶ opinó: “se requiere un movimiento más fuerte, más grande que el que encabeza AMLO para enfrentar la batalla por la defensa del Petróleo.”

Un joven activista del MNDP –brigadista–, al referir su labor de concientización en un contexto asimétrico de posesión de medios de difusión de información me expresó: “es como querer tirar un edificio con las manos”.¹⁷⁷

¹⁷³ Esta ruta endógena, en el diseño de la política pública ha sido uno de los pilares de la aclamada estabilidad del sistema político mexicano, la clausura sistemática de espacios a la participación política ciudadana, así lo han permitido.

¹⁷⁴ “La verdad sea dicha”, era el título del programa semanal que se transmitía en Televisión Azteca.

¹⁷⁵ Lorenzo Meyer, exposición en “Coloquio: Petróleo y seguridad energética” del FAP: Consejo consultivo de energía y desarrollo: México, 2008, mayo 6.

¹⁷⁶ Pablo Gonzalez Casanova, “Cuarto foro de debate en el Senado”, ponencia. 2008, mayo 9.

¹⁷⁷ Véase, Entrevista a Mario, brigadista, en el apartado de Anexos.

Omar Manríquez.

Los anteriores señalamientos reflejaron la realidad que se vivía en torno a la abrumadora publicidad oficial en medios a la víspera de una legislación laxa de tan sustantiva reforma. La baja informatividad y accesibilidad a la información alternativa, la ausencia de espacios de expresión y debate público dañaban seriamente las legítimas intenciones que podría tener la reforma.

Retornando al estudio, señalamos antes que de acuerdo a la comunicación política de gobierno –Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Diagnóstico, Situación de Pemex e informes institucionales– todo apuntaba hacia la legislación laxa de la reforma petrolera. La publicidad en pro de la reforma contenía solo ciertos datos, a partir de los cuales se hacían afirmaciones cuestionables (ver, Cuadro 6) y que mostraban solo una fracción del problema y una solución en base a ello. La emisión de tales datos no generaba información suficiente que permitiera generar un conocimiento adecuado de tan importante política, ya que la sobriedad de los datos o la exaltación de los mismos, dejaba poco lugar a un análisis serio.¹⁷⁸

Además, se omitía información vital de gestiones erróneas, vicios imperantes e intereses particulares de la gestión neoliberal; la responsabilización por vía gubernamental estaba ausente, al no asignarse responsabilidades ante la perniciosa gestión ni establecerse la sanción por sus nocivos resultados. En general, se ayunaba de un coherente proceso de justificación.

Sin aquellos insumos y procesos de sanción, no serían posibles juicios adecuados para iniciar la dimensión de la información –*answerability*– (Schedler, 2000), reduciendo informatividad y responsividad a la comunicación de la proclama del gobierno. De esta manera, la ruta que tomaba la legislación de la reforma dejaba fuera a un caudal de actores e información que podrían

¹⁷⁸ Una de las falencias en cuanto a la divulgación de información útil en la reforma se suscita cuando no había información precisa sobre las llamadas “reservas prospectivas” en aguas profundas, información fundamental para la evaluación de la apolítica gubernamental, y principal sustento de la política de Felipe Calderón; en este caso, Georgina Kesel y Calderón anunciaban cifras muy diferentes en cuanto la cuantificación de reservas de barriles de petróleo en tales aguas profundas.

enriquecer y mejorar su proceso legislativo como resultado de una *política mediada* (Peruzzotti, 2009).

Sin embargo, la serie de manifestaciones públicas y mítines encabezados por el MNDP iniciaron procesos de reclamo ante la incertidumbre legislativa y de socialización de la información alterna, como insumo del proceso de responsabilización en la RDCD. La movilización fungió como sistema de divulgación informativa; ésta no se reducía al intercambio de información la comunicación en los mítines, abarcó una amplia gama de redes en torno a la organización de movilizaciones con un nutrido intercambio de materiales informativos inteligibles y didácticos. Permitió dosificar la esfera pública deliberativa con entornos de información alternativa adecuada al desarrollo de opinión pública crítica y de contrapesos en los diversos sectores cívicos; con mayor contenido y sustento que la parca comunicación gubernamental.

La informatividad institucional se reducía a la emisión de cifras fatales sin la contextualización de sus causas, limitando el debate a la proclama: “Pemex se moderniza”.¹⁷⁹ La movilización social posibilitó el usufructo de nueva información, generada por el *periodismo vigilante* (Peruzzotti-Smulovitz, 2002) y los expertos de la sociedad civil. Su propagación y apropiación social por vías alternas y la conformación de una opinión pública distinta, retroalimentó el sistema de ponderabilidad democrática con nuevos *inputs* que inyectaron oxígeno a los conductos en desuso en el esquema gerencial de *accountability*.¹⁸⁰

Se debe destacar la sinergia existente entre la movilización de carácter popular encabezada por los colectivos del MNDP con las acciones de las asociaciones cívicas expertas en funciones de decodificación de la información

¹⁷⁹ De acuerdo al seguimiento del proceso de reforma, logramos establecer otras características del proceso de justificación y legislación de la misma. Bajo la matriz de gobierno, previo a la intensificación de la acción cívica articulada, existe un flujo precario y codificado de la información pública; después de las mismas, la movilización ciudadana es denostada o soslayada en los medios de comunicación. Estados Unidos y España, países cuyas corporaciones eran ampliamente beneficiadas con la reforma petrolera elogian sus bondades.

¹⁸⁰ Aquel que limita el tráfico de la información a circuitos privilegiados para así aumentar su capacidad de coerción en base al poder del saber técnico que poseen.

Omar Manríquez.

gubernamental y generación de información alternativa basada en su carácter de *expertises*.

Esta capacidad de procesar nuevos insumos –*alter* información– para generar otros productos –*alter* conocimiento– y nuevas demandas, retroalimentó la *accountability* y reordenó la energía social hacia el debate cívico y transacción de demandas en torno a la reforma. Dicha entropía negativa permitió liberar la tensión social, e incluso abonó a la gobernabilidad; ello, al canalizar la transacción de las demandas cívicas por medio de interacciones entre políticos profesionales, legisladores e instituciones.

Volviendo al tema del procesamiento cívico colectivo de la información, el “Comité de Intelectuales” del MNDP, convocó y organizó diversos foros de estudios en materia de economía y política petrolera, de tal manera que funcionó como una de las primeras tácticas de balance ante la asimetría de información derivada del monopolio gubernamental de la misma a través del aparato de comunicación del Estado, censores estatales y medios a favor del gobierno.

Durante el desarrollo de aquellos entornos cívicos de *alter* información, las organizaciones de lucha social, las asociaciones civiles, los círculos de estudio, colectivos artísticos, universitarios, periodistas¹⁸¹ y otros grupos solidarios comienzan un proceso de cohesión y coordinación alrededor del MNDP, tanto de los espacios generados por el *periodismo vigilante* y el *expertise societal* como de los mecanismos de transacción de información y demandas. La previa coyuntura electoral del 2006, sentó ciertas bases organizacionales del movimiento político cuyo objetivo a corto plazo fue contrapesar el proyecto de reforma energética y la activación de mecanismos de representación; de rendición de cuentas institucionales y de generación de vías y sanciones informales para la asignación de incentivos y responsabilidades.

¹⁸¹ Publicidad e información alterna que tuvo gran presencia en medios tales como: La Jornada, Semanario Proceso, Contralinea, Índigo Media, Red Voltaire, Apia virtual, entre otros más.

Con ello, se brindaron insumos requeridos para la demanda cívica de información alternativa y la reproducción social de reclamos; mismos que apremiaron a la necesidad de profundizar en el debate y deliberación legitimadora de la reforma de Pemex. Durante aquellos meses previos a la forzada deliberación en el Senado, la visibilidad del fenómeno y la coyuntura escaló.

En los meses de febrero y marzo la intensidad y contenido de la comunicación en el seno social sobre la reforma petrolera transitó del cuestionamiento y la denuncia hacia la exigencia del debate de la “posible reforma”.¹⁸² Es decir, del incremento de la informatividad institucional al desarrollo de la responsividad para la deliberatividad de la reforma.

En este contexto de efervescencia de los entornos de alter información cívica y exigencia social, la secretaria de Energía, Georgina Kessel, y el director de PEMEX, Jesús Reyes Heróles, presentan el 30 de marzo el "Diagnóstico: Situación de PEMEX". En dicho documento, se consignaban un conjunto de planteamientos y diagnósticos que prescribían la necesidad de una modificación al marco regulatorio del régimen de Pemex y la política petrolera.

Ese diagnóstico estaba dividido básicamente en los aspectos referentes a la producción, desregulación y gobierno corporativo. Según el documento, la producción petrolera demostraba una preocupante caída en las reservas, con la consecuente disminución en la producción y declinación de las reservas probadas –para 9.2 años–. El aumento a la importación de gasolinas, que afectaría al gasto público y financiamiento de los programas sociales. PEMEX debería entonces de “aventurarse en aguas profundas y aumentar el portafolio de proyectos”; lo que implicaba buscar el “apoyo de empresas especializadas bajo mecanismos eficientes que permitiesen tener la mejor tecnología y la maximización de la renta petrolera para el país”.

¹⁸² Recordemos que los detalles de la legislación de la reforma: lógica, contenido y fechas, eran ocultados.

Omar Manríquez.

Puesto que “el reto de PEMEX era además de financiero, operativo, tecnológico y de capacidad de ejecución”, continuaba el Diagnóstico, se apelaba a la necesaria reestructuración de la empresa a estándares de funcionamiento empresarial, es decir, a la desregulación de su régimen administrativo y jurídico, en especial de su régimen de contrataciones. Era necesario el perfil del “gobierno corporativo” en Pemex, lo que derivaría en la “fortaleza de los mecanismos de planeación de mediano y largo plazos; de seguimiento del desempeño de la empresa y la Transparencia para una mejor rendición de cuentas”. Se argüía que tal capacidad de ejecución, permitiría el “desarrollo de campos en aguas profundas y la adquisición del conocimiento para operar nuevas tecnologías”. Es decir que requería también, profundizar la desincorporación de la paraestatal.

Toda esta información técnica apremiaba a la necesaria “modernización” del marco regulatorio para eliminar las “restricciones al desarrollo de capacidades de ejecución, y fortalecer la rectoría del Estado”. Este diagnóstico era un traje a la medida de la reforma petrolera del Ejecutivo, su proyecto e iniciativas.

Así, era evidente que el gobierno no producía información vital para ponderar la reforma, por el contrario, se obstruían las vías de diálogo democrático con la suscripción de un diagnóstico *ad hoc* a la reforma propuesta por el Ejecutivo evadiendo temas centrales del debate en torno a la administración estatal del sector petrolero. Tópicos tan importantes como la corrupción endémica, y el despilfarro; los subejercicios presupuestales; el robo de combustibles; la asociación delictuosa entre empresarios y servidores públicos; el fracaso de los esquemas gerenciales de gestión en la paraestatal; la ineficiencia económica de la gestión tecnocrática; la casi nula rentabilidad de los grandes proyectos de explotación; el fracaso de la privatización de la petroquímica; y la rendición de cuentas de los altos funcionarios en la paraestatal.

Por otra parte, los contrapesos en el poder Legislativo estaban reducidos a las fracciones parlamentarias del FAP, las cuales numéricamente no

representaban una amenaza al proceso laxo de reforma. La opinión “publicada” en medios sostenía mediáticamente la legitimidad de la reforma y el bombardeo publicitario devastaba todo discurso crítico.

El nulo protagonismo de un Poder Judicial que se pronunciará en torno a la constitucionalidad o no de las figuras contractuales propuestas por la reforma motivó estrategias cívicas de judicialización de estos casos con magros efectos.

Sin embargo, los efectos de la responsabilización cívica fueron ampliamente visibles (ver Esquema 1.). Particularmente en torno a:

1. la producción alternativa de información, procesamiento y publicidad de la misma,
 - a. complementando el ejercicio de libertades y derechos de información. Que redimensionó la informatividad y accesibilidad del proceso político de la reforma.
2. el impacto de dicha informatividad en el contenido discursivo de las justificaciones de la reforma,
 - a. su efecto fue visible en la generación de nueva información y de espacios de evaluación y justificación de la misma. Que impulsó la creación de entornos de alter información y desarrolló la responsividad del poder público.
3. el desarrollo de ámbitos de deliberación socio-estatal: foros, coloquios y demás. Creando deliberatividad en torno a la toma de decisiones del poder.
4. el desarrollo de sinergias cívicas y su articulación con las sinergias institucionales para la rendición de cuentas democrática.
5. Se sentaron las bases para una metodología de rendición de cuentas democrática frente a entornos de corrupción sistémica y cosmética institucional.

A continuación se presenta el Cuadro 6, que sintetiza los efectos de la responsabilización cívica en la modificación de informatividad.

Cuadro 6. Producción de información durante la coyuntura de la Reforma. Elaboración propia.

<p>Comunicación de gobierno.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012, ▪ Diagnóstico de PEMEX, ▪ Comunicados de prensa, publicidad estatal, ▪ Comunicación en medios masivos 	<p>Información alternativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Producida por periodistas, expertos, analistas e investigadores sociales, especialistas, o miembros de la sociedad civil a través del radio, seminarios, foros, mesas de estudio, en medios alternativos, etc.; ▪ Dispuesta por medio de la Ley de Acceso a la Información Pública –LAIP–; ▪ Generada a través de diversas estrategias de comunicación: artística, gráfica (folletos, panfletos, periódicos, revistas) de persona a persona; ▪ Por políticos profesionales.
<p>1. Diagnóstico de Pemex y solución.</p>	
<p>a. Contenido informativo de la Comunicación en pro de la reforma petrolera y alter información durante la coyuntura.</p>	
<p>De acuerdo a la publicidad del Gobierno, la plataforma de producción y reservas de hidrocarburos estaban en “franca declinación”, dicha situación se debía a que Pemex tenía un “déficit financiero de operación” y por ello “no tenía la capacidad” para financiarse y “no contaba con la tecnología” necesaria a los “nuevos retos” en la “aguas profundas”. Por ello, era urgente “modernizar Pemex” a través de la “asociación estratégica” --con petroleras competidoras transnacionales PCT e inversión extranjera directa IED-- para la “explotación y desarrollo de reservas prospectivas” en “aguas profundas”. Sitio donde se localizaba “el tesoro” que apalancaría el “desarrollo de México” y las “futuras generaciones”. De no optar por esta solución, los recursos que necesitaba para seguir operando provendrían de “recortes presupuestales en el gasto social” y la gama de programas sociales asistenciales.</p>	
<p>b. Mensaje.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Declinación franca de las reservas y producción. ▪ Incapacidad técnica. ▪ Insolvencia financiera. ▪ Importación de petrolíferos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sólo de reservas probadas de petróleo convencional resultado de una reclasificación realizada en 2001 por la Comisión de Valores de Estados Unidos (Securities and Exchange Commission SEC). ▪ Ocasionado por el abandono de la exploración, para la reposición de reservas y la baja inversión en el desarrollo de reservas probadas en campos maduros. ▪ Por la exigente plataforma de exportación demandada por EU principalmente. ▪ La incapacidad técnica se correlaciona por la sustitución de personal técnico por gerentes y la nula inversión en desarrollo de tecnología en el Instituto del Petróleo. ▪ La incapacidad financiera se explica por la sobrecarga tributaria que alcanza un 70% de los ingresos de Pemex al fisco, antes de rendimientos netos. La más grande del mundo.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se importan petrolíferos porque desde hace casi tres décadas, no se construyen refinerías, la capacidad instalada de refinación se subutiliza, y el sector petroquímica que se privatizó, se arruinó, dejando de abastecer el mercado interno.
c. Causas.	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Déficit en las finanzas de Pemex. ▪ No hay recursos para inversión en dichos proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A pesar de existir recursos suficientes, excedentes petroleros históricamente altos dichos ingresos se han sustraído discrecionalmente del erario público, sin rendir cuentas por ello. ▪ Una recaudación ineficiente e inequitativa obliga a Pemex a cubrir el oneroso gasto corriente y la evasión fiscal. ▪ Los intereses generados por la deuda privada asfixian también las finanzas.
d. Soluciones.	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Permitir la IED de ETN en <i>upstream / downstream</i> para obtener capacidad de explotación en aguas profundas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recuperar la capacidad de autofinanciamiento y autogestión de los sectores productivos de la paraestatal bajo un esquema integral que revierta la fragmentación gerencial. ▪ En virtud del ejemplo dado por la industria petroquímica, que una vez desincorporada para fomentar el desarrollo y la inversión productiva se arruinó en manos privadas; y de que la apertura a la participación de la iniciativa privada en el sector petroquímica no incentiva el desarrollo de la misma.
2. Modernizar Pemex.	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Necesidad de asociación estratégica para adquirir tecnología y desarrollar proyectos. ▪ Vía Reforma por cuasi-decreto. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La tendencia moderna en las naciones con economías emergentes y principales potencias petroleras, es la estatización de los recursos estratégicos y sus activos. ▪ Por otra parte, la asociación estratégica es similar a la concesión, practicada en otros regímenes de propiedad estatal –modelo americano y sudamericano– pero prohibido constitucionalmente en México. ▪ Pemex puede obtener dicha tecnología con el marco legal actual, a través de la contratación de servicios, sin necesidad de ceder renta petrolera vía asociación o partición de riesgos.
3. Cambiar el marco legal para dar “autonomía de gestión a Pemex”.	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nuevo régimen de contratación y gestión; para dicha asociación estratégica. ▪ Legislar para dar nuevas facultades a Pemex con miras a la explotación de 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ya se han licitado desde 2005 contratos con “nuevos” regímenes de partición de riesgos/renta. ▪ Los mismos se encuentran en litigio por considerarse anti-constitucionales. ▪ Para el desarrollo de proyectos en aguas profundas, Pemex no requiere de facultades adicionales a las que

hidrocarburos en aguas profundas.	ya tiene para contratar los servicios necesarios.
4. Apego al Estado de Derecho.	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La iniciativa de Reforma es Constitucional. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Según especialistas en derecho constitucional, varios preceptos de la Reforma son anti-constitucionales respecto a los artículos 25, 27, y 28. Derivado de ello, existen controversias constitucionales en proceso.
5. Respecto a la privatización de activos o actividades.	
No privatiza.	Se ha explicado líneas atrás, que ese era el sentido de la reforma.
6. Sobre contratos de riesgo.	
No hay contratos de riesgo.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los contratos de servicios múltiples y la figura nueva de contratos incentivados, asocian el pago de servicios ligado a volúmenes de producción o “desempeño” del prestador. Lo que representa transferencia de la renta por la cuantificación de riesgo o desempeño.
7. Autonomía de gestión.¹⁸³	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La autonomía técnica y financiera permitiría integrar al corporativo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La autonomía de gestión, implica profundizar las grietas de responsabilidad.
8. Reforma incluyente.	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es incluyente al incorporar inquietudes de todos los actores. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La impermeabilidad del proceso excluía a los ciudadanos y a las fuerzas políticas de oposición del debate y la deliberación. ▪ Fueron las acciones informales ciudadanas y de políticos críticos de la reforma, las que forzaron el debate, el análisis detallado y la deliberación en los órganos representativos.
9. Rendición de cuentas.	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verifica la Rendición de cuentas, creando entidades para la transparencia y la información; ▪ Se permite valuación externa. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las iniciativas crean más entidades bajo el control del Ejecutivo y plantean criterios para reservar información sin una justificación exhaustiva; ▪ No hay controles intragubernamentales ni con el Poder Legislativo, adecuados para sancionar contratos que ceden magnas facultades a petroleras; ▪ Ausencia de indicadores de desempeño y de cumplimiento de contratos ni de la gestión de directivos; ▪ Se excluye a los Órganos facultados para la fiscalización; ▪ Los entes de evaluación externas son contratados por el corporativo; ▪ Ver Anexos: Entrevista a los altos funcionarios de Pemex.

¹⁸³ Se refiere a capacidad decisional de corte gerencial corporativo, que exige el retiro de regulaciones.

d. ANÁLISIS DEL FENÓMENO Y COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS.

Según el planteo de nuestra hipótesis, la acción ciudadana incidió de forma positiva en la generación de insumos para la retroalimentación de informativa, creación de ambientes democráticos con *alter* información y la asignación de responsabilidad política en torno al proceso político legislativo de la reforma energética del Ejecutivo. Esto, al aliviar serias carencias respecto a la informatividad institucional, accesibilidad a la información, responsividad y deliberatividad de la misma, y posterior exigibilidad.

Debido a que al canalizar históricas demandas ciudadanas más allá del proceso electoral, se transitaron las exigencias de representación responsable a los funcionarios que gestionarían dicho proyecto e implementando así un mecanismo de rendición de cuentas en la hechura de la política legislativa de la reforma. Así, la responsabilización cívica reconfiguró condiciones de la legislación de la reforma petrolera de forma favorable a la RDCD.

En este sentido se realizaron los análisis de coyuntura y cualitativo de los actores que permitieron desprender correlaciones evidentes entre la responsabilización cívica y la reconfiguración de las atribuciones de la RDCD del proceso político de reforma petrolera.

Con el propósito de comprobar dicha incidencia en la producción de insumos y del proceso en torno a la legislación de reforma, cabe recordar que en las encuestas y sondeos –nacionales– alrededor de una reforma en el régimen de Pemex, a finales de 2007 y principios de 2008, se indicaba la aprobación ciudadana de una “posible” reforma en el sentido y contenido preciso propuestos por la comunicación de gobierno. Sin embargo, tras las acciones ciudadanas comenzaron a develarse otros contenidos y realidades en

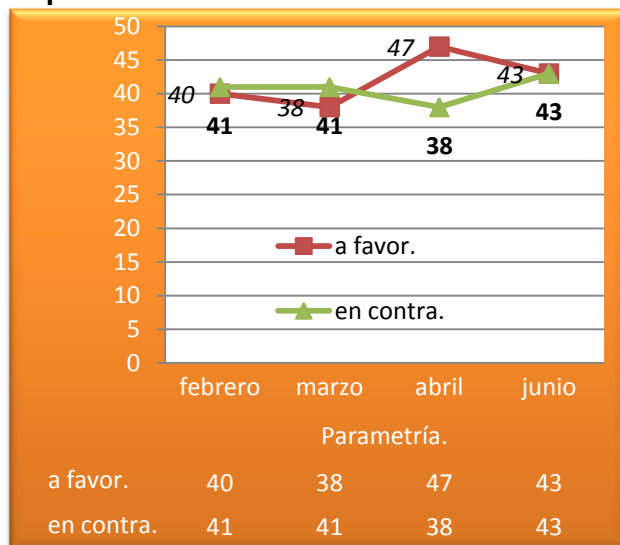
torno al tema, intensificando en los medios el *affaire* de la reforma de Pemex como cuestión de interés nacional.¹⁸⁴

Ante este panorama, el Gobierno Federal implemento una agresiva estrategia de comunicación estatal para convencer de la necesaria reforma y “modernización de Pemex”. Éste inició una campaña masiva de publicidad que buscaba orientar a la opinión pública; ello justificó un gasto en comunicación política mediática sin precedentes. Tan solo Pemex, destinó más de 220 millones de pesos del 4 de marzo al 30 de abril de 2008 en una campaña para promocionar la “modernización de Pemex”.¹⁸⁵

Esta estrategia de masificación del discurso estatal y su diagnóstico en torno a las necesidades de Pemex, permitió temporalmente inducir una opinión pública favorable a la propuesta del Ejecutivo, esto, de acuerdo a las encuestas; lo cual formo parte del mismo argumento estatal para justificar la reforma.

Se debe destacar que la opinión favorable hacia la reforma y las propuestas del Ejecutivo Federal registraron niveles más altos de aceptación

Gráfica 3. Posturas respecto a la ampliación de capitales privados en Pemex, tras campaña mediática.



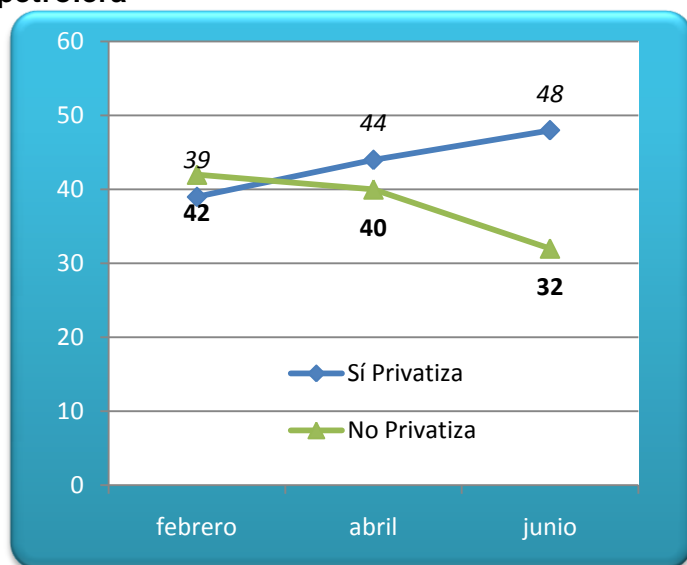
Elaboración propia. Datos: Encuestas de Consulta Parametría periódica del mes indicado.

paralelos a la intensidad de la publicidad entre marzo y abril (Ver Gráfica 3).

¹⁸⁴ Anticipamos que la lucha política se ha trasladado al control de la información y sus entornos, y que una modificación en los mismos generaría repercusiones en el manejo del proyecto de reforma.

¹⁸⁵ Pemex destinó 220 millones 952 mil 304 pesos para la colocación de 93 mil spots o anuncios comerciales en 57 días; del 4 de marzo al 30 de abril de 2008. Se documentó incluso, que los pagos se hacían también con base en las “menciones” favorables a dicha reforma en los programas de barra de entretenimiento y noticiarios. Léase, Tinoco, 2008, s/p.

Gráfica 4. Percepción de la lógica de la reforma petrolera



Elaboración propia. Datos: Encuestas de Parametría.

Estos niveles de aceptación decrecerán en fecha posterior a la par de la implementación intensiva de acciones ciudadanas de socialización de información con la responsabilización cívica, más visibles después del debate cívico-legislativo en el Senado. Al paso de unos meses, la masificación mediática de la comunicación política en pro de la reforma no logró

mantener la inducción favorable de la opinión pública (ver Gráfica 4).

Las encuestas¹⁸⁶ indicaron un cambio en dicha opinión hacia una postura crítica o adversa hacia la reforma presidencial y a su laxa legislación.

Cabe señalar que la concientización social respecto al carácter negativo de las privatizaciones en México, fue un elemento de incidencia en el desarrollo del debate y manejo de la comunicación política de la reforma petrolera. La cual procuró siempre evitar el verbo **privatizar**, sus conjugaciones o su semántica. No obstante que el negar la privatización como una realidad de la legislación propuesta, fue una estrategia de la comunicación gubernamental y

¹⁸⁶ “Desde junio 2003, **Parametría** siguió el tema y **su Encuesta Nacional en Vivienda** de febrero del 2008 muestra que la oposición a la privatización de la industria petrolera descendió, en comparación con un año antes —el 23% de los mexicanos está a favor de la entrada del capital privado en la industria petrolera, que contrasta con el apoyo del 40% registrado en la **Encuesta Nacional Telefónica**—. Si bien en ambas encuestas se observa un desacuerdo considerable respecto a la posibilidad de la participación del capital privado en el sector energético estratégico (41%), el apoyo a esta posición difiere en cada medición. De acuerdo con la encuesta en vivienda, En México, la existencia de teléfonos en casa aún es baja. Por lo tanto, en una encuesta telefónica, debido a sus características socioeconómicas, los entrevistados suelen tener mayores niveles de información. De ahí que, en este tipo de temas, sea importante no limitarse a datos de entrevistas vía telefónica.” (Parametría, 2008a:s/d).

la vinculada a ella, y fue uno de los pilares del diseño de la comunicación e informatividad institucional del proyecto de reforma.

Sin embargo, la percepción social se inclinó de forma creciente y constante a lo largo del proceso de reforma hacia la identificación del sentido privatizador de la misma. A pesar de que la comunicación gubernamental nunca se pronunció en ese sentido y negó enfáticamente el carácter privatizador de la reforma atribuido por la información alterna de las acciones de responsabilización cívica. Con todo y el hostigamiento mediático de marzo-abril y que fue más notable tras las acciones cívicas de *alter* información.

El lema que mejor ejemplifica la reacción institucional a la presión social derivada de la información alterna fue: “Pemex no se privatiza, se moderniza”. Eslabón informacional de una cadena de comunicaciones institucionales enfocadas a negar el carácter privatizador de la reforma. La encuesta de consulta Mitofsky (Campos y Penna, 2008:6-7), así lo refería:

...“En este momento, [abril 24-29, 2008] por lo que usted ha escuchado, ¿considera usted que los diputados y senadores deben o no aprobar esta reforma? No: 42.6; Sí: 36.3. [...] ¿La iniciativa propuesta en este momento incluye o no incluye la privatización de todo o de alguna parte de PEMEX? De todo o alguna parte: 60.6 (31+29.6); No incluye: 14.6

La misma encuesta, refería la desaprobación de la reforma si se comprobaba la privatización (ver figura 1). En este mismo sentido prevaleció el rechazo hacia la inversión privada en la explotación petrolera (ver figura 2.)

Figura 1. La desaprobación de la privatización, según la Consulta Mitofsky.

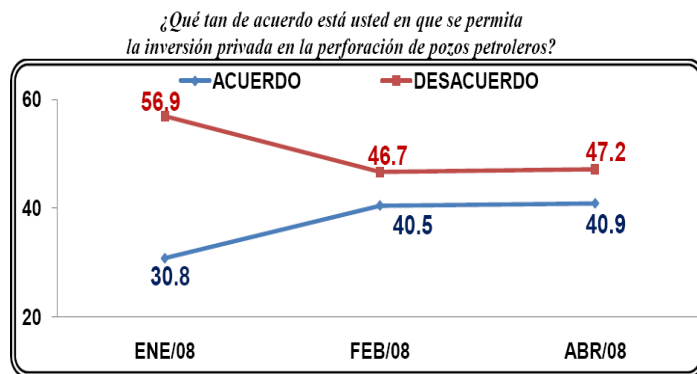
*T si se demuestra que en la propuesta sí hay privatización
¿usted cree que se debe o no se debe de aprobar?*



Fuente: Campos y Penna, 2008 pp. 8.

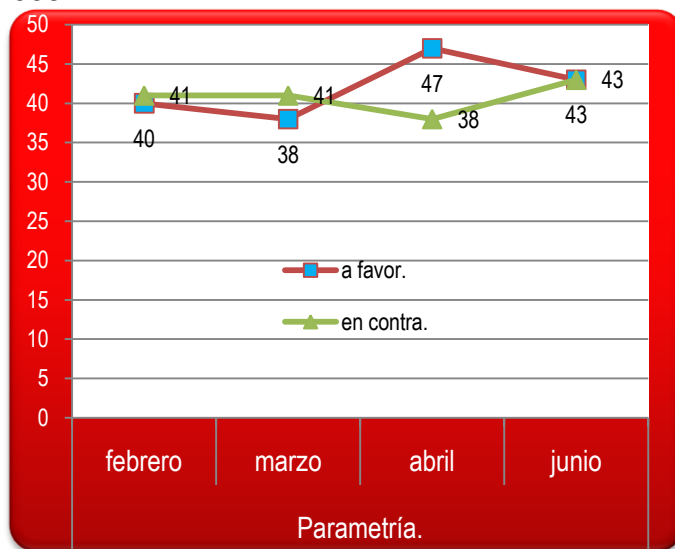
Con la acción cívica, la escala de las posturas críticas a la reforma era perceptible, no obstante la apuesta del gobierno al bombardeo mediático. Durante las agitadas semanas de marzo y abril del 2008, la efervescencia informativa alrededor de la reforma fue evidente en los medios (Ver Gráfica 5).¹⁸⁷

Figura 2 La desaprobación del capital privado en la explotación de petróleo, según la Consulta Mitofsky.



Fuente: Campos y Penna, 2008 pp. 5.

Gráfica 5. Posturas respecto a la ampliación de capitales privados en Pemex. Febrero a junio 2008



Elaboración propia. Datos: Encuestas de Parametría del mes indicado.

Como pudimos ver en las anteriores gráficas que reflejan las tendencias registradas en las encuestas de distintas consultorías, (ver Anexos, Tabla 8) la masificación de la publicidad de gobierno de la reforma en marzo-abril, indujo a que ciertos sectores de la opinión pública comenzaran a aceptar la reforma propuesta por el Ejecutivo –

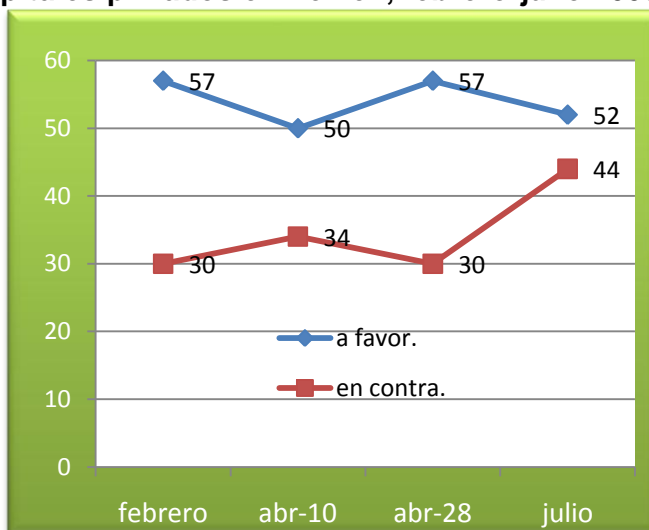
¹⁸⁷ El 25 de marzo, con la integración de las “brigadas blancas” de las “Adelitas”, comenzó una mayor especialización del trabajo de información, ya que se distribuyeron diversos materiales informativos, como productos artesanales y productos multimedia, tales como, una colección de cuatro discos DVD, titulados: “¡No a la privatización del Petróleo!” Que fue una selección de información técnica en lenguaje coloquial con un análisis de expertos sobre el diagnóstico oficial manejado en la comunicación de la reforma y el llamado spot “tesoro en aguas profundas”. Contenía además extractos de las ponencias en los foros del Senado, esquemas, y cifras que brindaron información útil y capacitación para el debate público, además de la propuesta “ciudadana” del gabinete de sombra o “gobierno legítimo”, como denominó el movimiento político de oposición.

por la divulgación en medios del “*Diagnostico: Situación de Pemex*”, del spot: “*Tesoro en aguas profundas*” y la masificación mediática de propaganda en Televisa, TV-Azteca, radio y otros medios—. Los legisladores del FAP, señalaban que Calderón había gastado aproximadamente “30 mil millones de pesos para defender y publicitar su reforma” lo que costaba, según ingenieros petroleros¹⁸⁸, una refinería para gasolinas.¹⁸⁹

Como pudimos observar en las graficas 3, 4, y 5, tras la intensificación de las acciones de responsabilización vía ciudadana y su articulación con los dispositivos de representación y deliberación implementados en el poder Legislativo, corre paralelamente el cambio en la opinión pública, la cual se muestra crítica y sanciona negativamente la reforma. Deslegitimando de forma creciente a la misma, como incluso se aprecia en la Gráfica 6, de la encuestadora del hermano del Director de Pemex: GEA-ISA; que sin embargo logra registrar la evolución del proceso de febrero a julio.¹⁹⁰

Se debe enfatizar que en los resultados de las distintas casas encuestadoras, que se notan en las 4 gráficas, coincidían los picos de aceptación con los contextos de baja información inicial y de inducción masiva en medios de la postura en pro de la reforma del Ejecutivo.

Gráfica 6. Posturas respecto a la ampliación de capitales privados en Pemex, febrero-julio 2008.



Elaboración propia. Datos de encuesta GEA-ISA, periódica del mes indicado.

¹⁸⁸ El grupo de Ingenieros Petroleros Constitución de 1917, entre otros expertos opinan que bastan de 25 mil a 30 mil millones de pesos para construir las refinerías que el país necesita para dejar de importar gasolinas

¹⁸⁹ La Jornada 22 de julio de 2008, política 3.

¹⁹⁰ Elaborada con información de la Consultoría GEA-ISA, de Federico Reyes Heróles, ex funcionario del Foxismo y hermano del Director de Pemex, Jesús Reyes Heróles.

Por otra parte, al mismo tiempo que la información alternativa aumentaba y las asimetrías de información –favorables al gobierno federal – disminuían, las posturas a favor de la reforma decrecieron mientras que las de oposición se fortalecieron.

La concientización social respecto a los efectos de la privatización en el sector petrolero, la crítica a la corrupción sistemática y a la gestión desastrosa de la tecnocracia en Pemex, derivaron en el rechazo de la reforma en los sectores sociales ya mejor informados. De manera semejante, la aparición de nuevos temas distintos a los publicitados por la reforma, sugieren que este incremento en el contenido discursivo e informativo es atribuible a la sinergia social articulada a los entornos de información alternativa y a los promovidos por el Poder Legislativo.

La táctica cívica de cuestionamiento y forzada apertura institucional se basó en gran parte en la denuncia de las prácticas de corrupción sistémica. Modalidades de corrupción endémica de los agentes y órganos que administran al sector petrolero. Aquel tipo de prácticas que fueron denunciadas son las referidas por González-Aréchiga (2009:146-162; en Sandoval 2009): la captura del Estado y de sus entes reguladores, desvíos, problemas de agencia y corrupción administrativa –peculado– entre otras.

Gracias a tales denuncias, en voz de los periodistas investigadores y de líderes del MNDP, se incentivó al sistema de la *accountability* hasta el momento paralizado, o al menos se demostró su falta de capacidad. A partir de las acusaciones que señalaban practicas de captura regulatoria, nepotismo y los conflictos de interés del Secretario de Gobernación Juan Camilo Mouriño – desde el sexenio pasado en que fungió como Secretario de Energía¹⁹¹ para la adjudicación de contratos en Pemex.

¹⁹¹ Juan Camilo Mouriño fue amigo personal y operador político de Calderón en la campaña electoral. Las denuncias sobre sus actos, fueron hechas por la periodista Ana Lilia Pérez en febrero. Consúltese Pérez, Ana. (2008:s/p).

Omar Manríquez.

Coincidieron en el impulso del debate sobre el tema de la corrupción y la rendición de cuentas que incluyese a la sociedad civil tanto informadores, expertos en *accountability* y líderes sociales. Dicha táctica cívica de cuestionamiento y denuncia se vio reflejada en el alto grado de desaprobación social de la reforma postulada por el Ejecutivo Federal.

A pesar de las restricciones en medios masivos para el acceso de las voces críticas al régimen, la información alterna de aquellos cunde en los principales espacios de los grandes medios como efecto de la retroalimentación mediática con las audiencias. Entes primordiales en las democracias representativas. Con mayor frecuencia fueron señaladas las deficiencias en el diseño de la reforma, la omisión de los graves problemas de corrupción y las anomalías en la gestión de la política petrolera.

Debe señalarse que las instituciones de educación superior como la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), entre otras, se convirtieron en células especializadas de análisis y difusión de los contenidos que permitieron conformar una opinión crítica; que incrementó su capacidad de interlocución por el nivel experto de los expositores que nutrieron los foros sociales.

Gracias al análisis de especialistas, se produjo información que retroalimentó al ciudadano crítico; esto conformó una OP diferente a la sugerida por el Gobierno; diferente a la lógica de la citada reforma. La orientación de la opinión pública -de los indecisos-, después de la abrumadora publicidad de gobierno se orientaba hacia la aceptación de la reforma, sin embargo, ésta se mostro más crítica después del refuerzo de los entornos de *alter* información.

Sin pretender llegar a conclusiones definitivas, y en virtud de que un análisis de contenidos del discurso y de la comunicación política, requieren una cuantificación que en este momento rebasa el objetivo de esta investigación, aquí se plantea que la primera tendencia de aumento en la aceptación de la

propuesta del Ejecutivo, se correlaciona con la intensidad y sesgo informativo de la comunicación política del gobierno sostenida en los medios masivos.

En tanto que la reorientación de la opinión pública sucede de manera paralela en que se intensifican los entornos de *alter* información, la revelación de la lógica privatizadora de la reforma y la diversificación de contenidos en medios por las labores de disseminación de información, movilizaciones, debate público y por supuesto a los foros organizados en las Cámaras.

Recordemos que las acciones deslegitimadoras –en resistencia civil pacífica– del MNDP y el carácter informativo que guardaban las concentraciones que rebasan los cientos de miles de asistentes ¹⁹² permitieron difundir entre manifestantes e interesados los detalles y avances de la agenda del proceso político de reforma, conformando la esfera pública deliberativa y la racionalidad comunicativa, hasta aquel momento, ajena al ámbito institucional.

El MNDP, fue un mecanismo social que articuló insumos informativos con liderazgos colectivos en aras del reclamo social que constriñe el proyecto ciudadano de ampliación de derechos. Estas condiciones sociales y cognoscitivas permitieron el desarrollo del movimiento como actor político y crítico que conformó una OP alterna. Se constituyó además, en un sub-sistema de RDCD al organizar y coordinar sus acciones en torno a la divulgación y análisis de información para llamar a cuentas. Distanciado del simple movimiento contestatario o revolucionario (Touraine, 2006:266-267), que le era continuamente atribuida por políticos, personalidades de la farándula e informadores en los medios. ¹⁹³

Las acciones y estrategias conjuntas de las asociaciones civiles expertas hicieron posible un sistema decodificador de información especializada que se socializó hacia formas más didácticas que permitieron su fácil intercambio. La interactividad con la información útil producida brindó capacidades de

¹⁹² En algunas movilizaciones realizadas entre marzo y abril, hubo tal asistencia que se calculó en 2 millones o más.

¹⁹³ Un legislador panista caracterizaba a la organización de López Obrador y su “resistencia civil pacífica” como “la integración de un grupo paramilitar” Pérez, (2008:s/d).

Omar Manríquez.

interlocución a los actores en el tema de debate, ello fortaleció las facultades deliberativas de dichos actores sociales. Las distinciones y señalamientos de los expertos, desactivaron la argumentación gubernamental de la reforma en virtud del análisis y el debate, ya que algunas tesis de aquella contenían una carga de vicios lingüísticos y cognitivos que se sublimaban en el lenguaje de medios y su propaganda.

La movilización ciudadana se articuló con los colectivos cívicos de diversa forma, por ejemplo, en los mítines se demanda información sobre el tema, sentido y magnitud de la política petrolera y la reforma; organizaciones no gubernamentales y asociaciones cívicas enriquecen el debate de especialistas –*expertise*– con señalamientos y propuestas; el periodismo de investigación sacude los medios con la denuncia de severos casos de corrupción alrededor de los procesos de licitación y contratación en Pemex.

A causa de la movilización, denuncia en medios y análisis de las iniciativas, entre otras más, se produce y socializa información adicional alrededor de la reforma, además de reorientarse buena parte de la opinión pública respecto al diagnóstico oficial alrededor de la misma. Tales actuaciones incrementaron el seguimiento en medios y el interés público alrededor del tema petrolero y dicha reforma. Su articulación con las maniobras de algunos Legisladores activaron mecanismos de deliberación de la gestión de la política pública petrolera y permitieron la sanción institucional que modificarían las condiciones de legislación de la reforma petrolera.

Las estrategias ciudadanas jurídicas –para denunciar corrupción– de incidencia política, investigaciones periodísticas –Contralínea, Proceso, La Jornada, Reporte Índigo, Club de Periodistas– y análisis técnicos de asociaciones civiles, como Fundar o de los Ingenieros del GIPC-17, permitieron “develar” secretos –*arcana imperii*–, (Bobbio, 1986:115-118) o convergencias insanas entre particulares y servidores públicos en busca de rentas ilícitas.

Las denuncias en prensa sobre la corrupción en Pemex y los informes de asociaciones civiles que circularon por las redes sociales en internet y los

medios de periodismo crítico generaron importantes insumo informativos, no obstante que el mismo no era asequible a los grandes sectores sociales; lo que hizo evidente la complementariedad de tales estrategias y mecanismos con la socialización de dicha información en las asambleas y mítines de los actores colectivos del MNDP.

En este sentido, “romper el cerco informativo”, táctica del MNDP para la creación de entornos sociales de *alter* información, fue un adecuado nombre a tal maniobra ciudadana, que a través de marchas, volanteo y difusión de puerta en puerta, permitió hacer posible el derecho a información alterna útil e inteligible, como un derecho democrático básico de rendición de cuentas.

De esta manera la capacidad social se conjuntó combinando el ímpetu del movimiento social, la pericia de las asociaciones cívicas y la publicidad del *periodismo vigilante* para transar los reclamos sociales más allá del proceso electoral.

Respecto a la participación ciudadana y representación política limitada a la elección de representantes vía partidos y al ejercicio fiduciario o cuasi-delegativo de la representación, la acción cívica en el proceso de reforma significó un cambio cualitativo bajo el modelo de RDCD. Fue así que la intervención ciudadana permitió desmontar los cercos informativos que abrieron paso al usufructo de la información. Así, las funciones articuladas de contraloría cívica bajo sus propias lógicas, permitieron la socialización de la información y su propagación en medios con una fuerza que estas acciones cívicas dispersas no poseen en semejante proporción.

El Coloquio, en la Cámara de Diputados y los foros en el Senado de la República, se desarrollaron como una especie de *ágora*, que permitió desdoblar la deliberatividad de la RDC en el proceso de justificación; además, consiguió en gran medida el escarnio público de funcionarios –*impeachment*– y la responsabilización de conductas incongruentes con la función pública. Ello afectaba carreras políticas y la reputación de los partidos con miras en la

elección del 2009; haciendo efectiva en cierto grado una sanción electoral prospectiva.¹⁹⁴

Más importante aún, es que en dichos foros se pudieron escuchar las voces y posturas de la sociedad civil, antes excluidas, que lograron tener acceso en tal interlocución socio-estatal. La capacidad de los actores sociales en esta inter-fase (Isunza) se inscribió en la calidad de los argumentos basados en la *alter* información generada por los mismos actores y entes públicos. La información divulgada por las acciones cívicas sistematizadas en la funciones de decodificación, análisis y reclamo social permitieron que ésta fuera un insumo que brindó la oportunidad de discernir sobre la relevancia de la reforma petrolera, sus dimensiones e implicaciones en el presupuesto público, al dar elementos de juicio a la opinión pública para que esta hiciese un balance al respecto.

Regresando a un aspecto importante del análisis, debemos establecer que en el proceso de *responsabilización* impulsado por la sociedad y ciertos políticos, se puso a prueba la consistencia jurídica de las iniciativas. Por ejemplo, Bernardo Bátiz,¹⁹⁵ señalaba que se tergiversaba la distinción explícita del Constituyente sobre la rectoría del Estado en áreas prioritarias y se confundían los límites de la exclusividad del Estado en las áreas estratégicas como lo son el petróleo y otros bienes.¹⁹⁶ Señalaba que el artículo 27 constitucional suscribe la exclusividad de la nación en el manejo del petróleo.

¹⁹⁴ Este fue un elemento clave que los políticos críticos introdujeron en la deliberación legislativa; Mario Di Constanzo del PT, lo consideró parte de la estrategia política implementada. Léase, entrevista a Mario Di Constanzo (2008:s/d).

¹⁹⁵ Bernardo Bátiz (ex Procurador de Justicia en el Distrito Federal), durante el Simposio: "Petróleo y Seguridad Energética", señalaba que respecto al uso del término "rectoría del Estado" había una mala interpretación empleada en las iniciativas de reforma de la Ley reglamentaria del 27 (artículos 4º, 7º y 12º), la Ley Orgánica de Pemex (artículo 2º) el PND, el Diagnóstico: "Situación de Pemex" y en la exposición de motivos de las iniciativas de Calderón; se usaban indistintamente los conceptos de áreas prioritarias, petróleo y áreas estratégicas, viciando la categorización expresa en la Constitución. Léase, FAP, (2008:44-47).

¹⁹⁶ El mismo PRI junto a las fracciones del PRD, PT y Convergencia, presentaron en octubre de 2009 una controversia constitucional, con los señalamientos descritos de las inconsistencias jurídicas que contravenían el texto supremo.

Raúl Carranca y Rivas, Doctor en Derecho, también indicaba esta contradicción jurídica en la reforma. Inconsistencia que fue llevada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, después de legislada la reforma, cuando las fuerzas parlamentarias de oposición del FAP junto con el PRI presentaron una controversia constitucional por los puntos antes señalados (Ver Anexos, c. Cuadro 7). Juventino Castro y Castro,¹⁹⁷ ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reiteraba respecto a los artículos 25º, 27 y 28º, que la fortaleza de la soberanía nacional regía el alcance de la tutela del Estado sobre el petróleo.

En tal deliberación, se indicaban los límites jurídicos establecidos en el Derecho constitucional respecto a las fronteras entre lo público y lo privado que afectaban el régimen de propiedad de los recursos naturales en cuestión. Tal interlocución sujetaba la acción política del Legislador a la congruencia jurídica política, esto acorde al modelo deliberativo de democracia¹⁹⁸ y en sintonía al modelo aquí desarrollado de rendición de cuentas democrática sobre el proceso de coproducción informativa y de asignación de responsabilidades a partir de la inclusión de otros actores sociales.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Esta relación vinculante quedaba además sujeta, recalca Castro, a lo expresado por el artículo 26º sobre la facultad del Ejecutivo de “consultar al pueblo” e incluir al Congreso en este proceso consultivo, además, en relación a las atribuciones y responsabilidades del Ejecutivo Federal expresadas en el artículo 71º, 80º, 87º, 108º y 110º; léase, FAP (2008:62-66).

¹⁹⁸ Modelo propuesto por Habermas y Cohen (Monsiváis, 2005) cuya importancia radica en que el mismo a la vez de fortalecer el carácter incluyente y consensual del ideal democrático permite también robustecer el carácter jurídico de las decisiones emanadas apegadas a Derecho.

¹⁹⁹ En otro importante tema, respecto al diseño institucional y el tópico transparencia versus discrecionalidad, en el Foro del Senado, Jorge Romero de Fundar, señalaba la deficiencia en el control institucional y el peligro que implicaba la apertura de las actividades del sector petrolero a particulares sin el “diseño paralelo de mecanismos eficaces para transparentar tales procesos” para prevenir y sancionar actos de corrupción. Lo cual también fue planteado por Arturo González de Aragón, titular de la Auditoría Superior de la Federación, y Octavio Romero Oropeza ex Oficial Mayor del Gobierno del D. F. Si el lector desea ampliar su conocimiento acerca de estas exposiciones en los Foros de Debate sobre la Reforma Energética, consulte el sitio del Senado de la República, disponibles en la siguiente liga: <http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/index.htm>

e. CONCLUSIÓN.

Más allá de los señalamientos vertidos por los actores sociales y los pronunciamientos político ideológicos, el proceso deliberativo subsanó el desbalance evidente entre Ejecutivo-Legislativo y las asimetrías de información por la disposición de recursos de divulgación y toma de decisiones. Además, evidenció prácticas de “transgresión y corrupción”, señaladas por O`Donnell (1998), y las distintas modalidades de corrupción y anomalías del sistema de *accountability* gubernamental que apremiaron al ajuste institucional en Pemex y de las agencias estatales de mayor jerarquía que le regulan.

En este sentido, la articulación entre la acción cívica y la de los legisladores llamó la atención respecto de las políticas de “transparencia gubernamental” y rendición de cuentas que han pretendido vaciar de contenido democrático dichos ejercicios.²⁰⁰ En esta lógica, la *responsabilización vía ciudadana* interactuando con los políticos, permitió integrar un proceso de evaluación de la gestión gubernamental del sector petrolero, de sus procedimientos de diseño-ejecución y de la discusión democrática en la esfera deliberativa; forzada por la presión cívica y la articulación del Legislativo. Al aumentar la información disponible sobre el planteamiento de la reforma petrolera, se indujo una carga mayor de responsabilidad sobre sus promotores que por tanto debieron responder en mayor medida y en cierto grado calidad.

Esta sinergia entre acción ciudadana y políticos, no hubiese sido la misma, si los ciclos de *accountability* se restringieran a la publicidad estatal, su racionalidad e información limitadas. Hemos de aplaudir la función vital de las entidades de acceso a la información que ha permitido, a pesar de la *opacidad porosa*, la producción de información útil a la evaluación socio estatal del ejercicio de gobierno. Estos insumos hicieron posible el análisis de las asociaciones ciudadanas expertas y las denuncias del periodismo de

²⁰⁰ Bajo aquel concepto de RDC minimista, se nos permite ver solamente aquello que se permite o lo que diversos filtros no logran sustraer de la mirada pública; lo que está degenerando dicha transparencia en una opacidad porosa.

investigación; además de la publicidad de ello a través de las estrategias de socialización de la información; permitiendo así, la producción social de información y la conformación de una crítica opinión pública. (Ver Cuadro 6).

La suma y calidad de contenidos permitió dilucidar términos tales como: reservas, renta petrolera, excedentes petroleros, extracción, refinación, contratos de riesgo, concesiones, asociación, sector estratégico; abrió el debate público a nuevos temas: explotación sostenible, energías renovables, política fiscal, responsabilidad social, corrupción empresa-sindicato, constitucionalidad de la reforma, soberanía popular, soberanía energética, indicadores de transparencia y desempeño; etc. Modificando la baja informatividad con tenues condiciones de *racionalidad comunicativa* con las que inicialmente se presentaban las tesis de las iniciativas de reforma y que pretendían justificar un proceso laxo de la misma.

Las acciones conjuntas de *responsabilización* emprendidas por actores sociales y entes políticos derivaron en la asignación efectiva de costos, que lograron modificar los balances en la opinión pública y correlación de fuerzas parlamentarias, por causa de los posibles costos electorales derivados de una evaluación prospectiva. Reduciendo la capacidad coercitiva y las asimetrías de poder de transacción de los partidos dominantes.

Por tal razón, –planteamos como hipótesis secundaria– se protagonizaron activamente los debates como ejercicios de representación política y articulación de las distintas opiniones, que, con el fin de establecer los parámetros de representatividad necesarios que redujeran a niveles aceptables la responsabilidad política de quienes tomarían la decisión y que permitieran después retomar los usuales mecanismos de transacción para la posterior reconstrucción de rangos de aceptación electoral preexistentes a dicha toma de decisiones. Fue así que se verificó una mayor responsabilidad política sobre la fuerza o alianza política que resolvería la reforma; y se incidió en la toma de decisiones de los representantes y funcionarios.

Omar Manríquez.

Recapitulando, como efecto de la acción social, se ampliaron los actores, tópicos y propuestas, con ello la calidad deliberativa mejoró. Más significativo fue que se modificaron elementos de las iniciativas de reforma, por ejemplo, se restringe la apertura del sector energético en los procesos de explotación, refinación y ventas de primera mano de hidrocarburos. También como efecto de la negociación política con el FAP, se crea un Consejo Nacional de Energía y un Foro Consultivo para la Estrategia Nacional de Energía elaborada por la Secretaría de Energía. Pero sobre todo, se acotan en un grado las facultades del Ejecutivo en la gestión de Pemex por la introducción de la figura de los Consejeros Profesionales y sus facultades (ver Anexos, “*Entrevista a los altos funcionarios en el Consejo de Administración*”).²⁰¹

Como se ha analizado, el proceso inicial del proyecto legislativo de la reforma petrolera se expresaba con la impermeabilidad habitual del diseño de la política pública y el uso de añejas formulas políticas discrecionales. El proceso de reforma se gestionaba en persecución de intereses particulares no consensuados a cabalidad y operando la opinión pública para legitimar dicho proceso. La comunicación política vertical y controlada, adecuaba la información y buscaba orientar la opinión pública para obstaculizar el desarrollo autónomo, capacidad crítica e influencia de los ciudadanos en la legislación de la reforma. Al reducir los contenidos de la información se disminuía la capacidad de discernir o hacer juicios respecto a la reforma, colocando límites al desarrollo autónomo de la opinión pública.

Dicha situación negativa a la consolidación democrática, se logró revertir con la articulación cívica en los procesos de responsabilización vía ciudadana; que a través de diversas acciones y estrategias constructoras de entornos de información y rendición de cuentas incrementaron la responsabilidad política que asumirían los diseñadores y decisores de la reforma petrolera. La responsabilización ciudadana modificó la informatividad, responsividad y

²⁰¹ Declaraciones y diversos análisis han señalado que la figura de los consejeros profesionales ha representado un efectivo contrapeso en las facultades discrecionales del Ejecutivo Federal ejercidas a través de los representantes del Estado en las sesiones del Consejo de Administración.

deliberatividad en torno al proceso político de la legislación de la reforma, evidente en la opinión pública y los contenidos en medios y comunicación gubernamental. Aquello, permitió modificar las condiciones del proceso y su producto: la reforma.

Así, el acceso a la información permitió crear insumos informativos para reproducir información útil que hizo posible las secuencias del proceso de *responsabilización*, por vía de sanciones diversas, para “*accountabilizar*” el ejercicio de gobierno.

De acuerdo al modelo holístico de rendición de cuentas democrática aquí propuesto, el libre acceso a la información pública fundó el arranque del proceso de *responsabilización*, el cual, por medio de la producción social de información y su usufructo vinculan la pro-actividad cívica con nuevos insumos informativos para conformar la opinión pública que al asignar costos y responsabilidades a los entes públicos sancionaron su ejercicio y se articularon con los mecanismos institucionales de representación –toma de tribunas y foros en el Senado–.

Por ello, encontramos que las acciones de *responsabilización* emprendidas por los ciudadanos en funciones de contraloría, sí lograron tener incidencia en la toma de decisiones, al imponer costos políticos en los decisores, reconfigurando en cierta medida el contenido de la reforma final aprobada. Además de complementar los mecanismos de deliberación y representación política acorde cuyo modelo de política deliberativa armonizó con la rendición de cuentas democrática.

Capítulo 8 CONCLUSIONES FINALES.

Es importante señalar que el objetivo de la investigación fue alcanzado satisfactoriamente, sin embargo, debe indicarse que el marco teórico aplicado al objeto de estudio presentó insolvencias respecto al abordaje empírico analítico de las atribuciones específicas de la rendición de cuentas de perspectiva democrática y enfoque de sistema. Atribuibles tal vez, a la juventud de su construcción y a la novedad de los análisis pos-democratización del fenómeno bajo entornos de corrupción sistémica, cosmética institucional y democracia delegativa; o a la falta de pericia del investigador.

Sobre este tópico, el marco conceptual nos permitió recolectar nuestra unidad de análisis, sin embargo, tiene carencias para desentrañar su funcionamiento y más aún, para analizar la lógica de interacción de sus componentes sistémicos, y en consecuencia, aplicar lógicas clasificatorias más específicas que permitan desarrollar lógicas de medición, categorizar y resolver las contingencias que presenta.

No obstante, después de la investigación del objeto de estudio, es gratificante encontrar una serie de corolarios que fueron postulados en el análisis del fenómeno y que serán la base de posteriores investigaciones aplicables a la medición de las atribuciones de la RDCD aquí descritas:

- La rendición de cuentas democrática:
 - a. es una cualidad distintiva de las democracias.
 - b. tiene como atributos la informatividad, accesibilidad, responsividad, deliberatividad, responsabilidad y exigibilidad.
 - c. sustenta la representación política por vía de la responsabilización de sus miembros.
 - d. es un sistema de proceso de ciclos.
 - e. funciona como un conjunto de subsistemas subsidiarios.
 - f. La rendición de cuentas electoral no garantiza una función pública responsable.

- g. La rendición de cuentas gerencial es apolítica; lo que no significa *per se* calidad ni representatividad en las decisiones tomadas.
- h. Las asimetrías de información, la fragmentación del sistema y la opacidad porosa atentan contra la rendición de cuentas democrática.

Por lo antes expuesto, se requiere por fuerza de las sinergias articuladas de la acción cívica autónoma para:

- a. hacer contrapeso político a la acción discrecional en la función pública,
- b. la reproducción y socialización de la información útil,
- c. la conformación de entornos de *alter* información para la opinión pública y el debate socio-estatal,
- d. la ponderabilidad autónoma de la política gubernamental y
- e. la asignación de sanciones formales, informales y/o cívicas conjuntas.

De inmediato deben surgir varias interrogantes. Por ejemplo, ¿De que depende que existan procesos sociales de responsabilización para incidir en la información, evaluación y sanción de la política de gobierno?

Como ya hemos argumentado, depende de la existencia de colectivos cívicos corresponsables con la función pública, regímenes garantistas del libre acceso a insumos informativos alternos, cabalidad de los derechos civiles, políticos y sociales que sustenten la calidad de la ciudadanía, y de la apropiación social de mecanismos democráticos para la expresión de demandas y vías adecuadas de transacción de incentivos al ejercicio de gobierno.

¡Democracia!, se nos viene a la mente. Poliarquía, aclara Robert Dahl (1991:21).²⁰² *Democracias formalmente institucionalizadas*, establece Guillermo

²⁰² De acuerdo a las características del régimen democrático o poliarquía postuladas por Robert Dahl, (1991:21) se tiene que es aquel sistema de gobierno en el que sus instituciones se sujetan a criterios del ideal democrático, a saber que: la decisión gubernamental está depositada en funcionarios electos; ello, a través de elecciones periódicas, limpias, sin coerción las más de las veces; este derecho es de acceso universal a los adultos; los mismos aspiran a

Omar Manríquez.

O'Donnell (1996:220-223) enumerando las condiciones que según Dahl cualifican la democracia: 1) autoridades públicas electas; 2) elecciones libres y limpias; 3) sufragio universal; 4) derecho a competir por los cargos públicos; 5) libertad de expresión; 6) información alternativa; 7) libertad de asociación.

Pero es cierto, que algunas de estas cualidades están presentes en regímenes autoritarios, como las elecciones periódicas, y que existen otras prácticas democráticas que no son un criterio suficiente para cualificar sólidamente como democrático a cierto sistema de gobierno (O'Donnell, 1996:219-225). De igual manera, la *accountability* intragubernamental, o la legal, existen en la cadena de mando de las burocracias en un régimen autoritario. Sirva de ejemplo que existen códigos judiciales minuciosamente respetados en regímenes anti-democráticos. Por ello, este tipo de *accountability* no puede servirnos para cualificar gobiernos, que se presume, consolidan sus prácticas democráticas, en virtud de que esta *accountability* está presente incluso en sistemas no democráticos.

Por ello, podemos agregar como axioma que **cuanto menor sea el ámbito de acción de un sistema de rendición de cuentas, en función al sistema político, tanto más se aleja aquel sistema de gobierno que la contiene de la consolidación democrática.**

Para terminar, es justo señalar respecto al caso analizado, que el cambio cualitativo del debate público y la deliberación política no son *ipso facto* condiciones que deriven en una toma de decisión congruente y justa en el sentido democrático y jurídico, aunque si una condición *sine qua non*. La inclusión de tales mecanismos y criterios lógicos puede conducir los procesos legislativos hacia la validación del Estado de Derecho y al mismo tiempo agotar los procesos que permitan solventar conflictos políticos y contradicciones jurídicas.

poder ser electos para ocupar dicha función pública; hay libertad de expresión que abarca la crítica al gobierno, su cuerpo de funcionarios, al régimen, al orden socioeconómico e ideología hegemónica; este derecho incluye la búsqueda de información alternativa garantizada por ley; lo que se complementa con libertad de asociación autónoma.

La rendición de cuentas democrática, permite la articulación transversal de controles verticales y horizontales de los poderes institucionales y sus agentes, entre la sociedad y el Estado; por ello, debe ir más allá de la limitada conceptualización institucional del “buzón de quejas”, más allá del maniqueísmo político de los liderazgos, la persecución política y la coyuntura electoral.

Como aquí se ha argumentado, hay mucho más implícito en la rendición de cuentas democrática; en razón de ser una condición obligada de la democracia misma y un medio de exigibilidad de la representación responsable con el interés común consensado cívicamente. Es decir, la incorporación de los ciudadanos al *policy making* de la política sustantiva de gobierno.²⁰³

En razón de ello, pudimos valorar que la rendición de cuentas como factor de ajuste institucional a dicha complicación, debe ir más allá de los límites de la concepción elitista o la resurrección electoral.²⁰⁴ La creación de entornos democráticos también puede auxiliarse a través de las plataformas interactivas de e-gobierno²⁰⁵ en cada una de las instancias de control.²⁰⁶ Pero

²⁰³ Ackerman señala, que “en las últimas décadas es evidente que las reformas significativas [...] se han construido a través de vigorosos movimientos sociales”. La reforma política de 96 fue resultado del levantamiento armado en Chiapas y la acción política del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); la reforma electoral de 2007 y las modificaciones a la reforma petrolera de 2008 fueron consecuencia de la acción cívica y política encabezada por el movimiento político de oposición (Ackerman, 2009a :s/p).

²⁰⁴ La consecuencia inmediata se traduce en menoscabo a las interacciones para la producción y gestión de la información en el proceso de RDC, situación que de ninguna manera fomenta la corrección de vicios sistemáticos ni consolida el Estado de Derecho

²⁰⁵ Con las lógicas restricciones al público usuario, es posible la automatización de dichos procesos por medio de una gradual transferencia tecnológica en las organizaciones públicas. En América Latina, el gobierno de Chile va a la vanguardia en el uso de soluciones integrales y desarrollo automatizado de sus procesos organizacionales.

²⁰⁶ Esto debe ir más allá de la consulta de informes; hablamos del acceso en tiempo real a los procesos de monitoreo y fiscalización de recursos; en esta lógica, los ejercicios de contraloría interna y de fiscalización podrían ser monitoreables a través de dichas herramientas informáticas parametrizadas en términos de eficiencia, transparencia y publicidad. Por ejemplo, los ejercicios de licitación pública podrían ser visibles desde la concepción misma de la necesidades o incluso mucho antes; tales plataformas permitirían conducir a las organizaciones públicas por medio de sencillas reglas de negocio automatizadas, que al estar vinculadas a las contralorías internas y a su vez a las entidades superiores de fiscalización, podrían reducir drásticamente los espacios de opacidad, discrecionalidad y corrupción por medio de un sistema de “alarmas” que podría estar dispuesto al acceso público en los portales de las entidades monitoras, así, el ciudadano podría tener una fácil lectura y colaborar en labores de vigilancia de las miles de interacciones intragubernamentales que suceden a cada instante.

Omar Manríquez.

sin que esto signifique que a ello deba proyectarse la interactividad entre gobierno y gobernados en la *accountability* democrática.

Es importante destacar ahora, que bajo la perspectiva democrática de la rendición de cuentas, se derivan soluciones alternas a los conflictos gobernabilidad-representatividad más allá de algunas propuestas que pretenden reducir la rendición de cuentas a la emisión de informes contables, la instrumentación de la sinergia social para la gestión de servicios públicos, la implantación de la tecnología de información para la eficiencia organizacional en el uso de recursos o a las aplicaciones prácticas de la transparencia en la organizaciones públicas.

Esto nos lleva a la conclusión de que debe de afinarse la especificidad del concepto de rendición de cuentas acorde a su connotación democrática, como aquí hemos argumentado. Ello permitirá plantear adecuadamente soluciones inteligibles a los dilemas emergentes por la crisis de representación de las democracias representativas. De las cuales hemos podido avizorar las contingencias implícitas en el ejercicio de gobierno al buscar al mismo tiempo el consenso y la decisión o gobernar y representar.

En esta lógica, el análisis y heurística aquí empleados pueden sentar las bases de una metodología social de rendición de cuentas democrática en entornos cuasi-delegativos o de plena corrupción democrática.

a. REFLEXIÓN FINAL.

Para concluir, aunque no sea posible determinar con exactitud la dirección del proceso de reforma sin la sinergia social, si podemos en cambio establecer como hechos contra fácticos que, de haberse cumplido la ruta crítica de la matriz neoliberal para la legislación laxa de estas reformas, los foros de debate en la cámara de diputados y en el Senado, así como la serie de consultas ciudadanas a nivel nacional no se hubiesen realizado. Tampoco la creación de entornos de alter-información y rendición de cuentas por causa de la presión social, ni la reconfiguración de la informatividad, responsividad y deliberatividad. De igual forma respecto a la modificación de la opinión pública; la reconfiguración del balance de poder de negociación de las fracciones parlamentarias; la reducción de asimetrías de información; y el acceso de la sociedad civil a la deliberación política de la reforma petrolera.

Podemos establecer también, que la inclusión de la participación cívica y su sinergia como actor político permitió construir un contexto de legitimidad mínima a la reforma petrolera, a través de la institucionalización de entornos de *alter* información y dispositivos de transacción de las demandas cívicas. Tal distributividad del poder liberó tensiones sociales, ocasionalmente canalizables por otras vías –radicales incluso–, contribuyendo con ello a la ansiada gobernabilidad. Por ello insistimos que estos entornos permitieron, no obstante sus detractores en el gobierno, aplicar un manto de legitimidad a la toma de decisiones y brindar mayor informatividad alrededor del proceso de reforma.

Es difícil negar que la inclusión de la acción cívica en el sistema de rendición de cuentas democrática modificó los haberes de legitimidad, informatividad, accesibilidad, responsividad, deliberatividad, y responsabilidad políticas.²⁰⁷ Permitiendo al sistema retroalimentarse con estos insumos políticos y evitar su extinción.

²⁰⁷ Cuya incidencia, como se ha argumentado, puede ser cuantificada en un posterior estudio.

Omar Manríquez.

Cabe recalcar, sin embargo, que el marco jurídico de Pemex en materia de rendición de cuentas, tras la reforma, presenta vacíos respecto al alcance de la transparencia y los sujetos obligados a rendir cuentas. Sobre este aspecto, será necesaria la revisión del marco normativo que regula las facultades de la sociedad en los procesos de rendición de cuentas, acceso a la información y deliberación. Ello implica que se deban retirar restricciones y controles sobre la producción y manejo de la información por ser un bien público, puesto que el Estado democrático debe conducirse con la máxima publicidad. Aunque este es tema de otro análisis.

Lo que si debe de recordarse es que la concentración y abuso del poder en un estado autocrático radica en gran medida en el control de la información, ello permite mantener relaciones de dominación que legitiman después la distribución desigual de la producción social y sus beneficios. La restricción en los medios informativos oficiales o privados para el usufructo de los derechos de información o su manejo férreo, deriva en la codificación de la realidad y la restricción a los diversos medios de interpretación dispuestos a la sociedad. Por ello, es necesario la creación y acceso democrático a los medios informativos masivos o locales.

Transparencia es modernidad, pues la información es uno de los insumos vitales que ostentan las sociedades modernas, complejas y diferenciadas; la distribución universal de este insumo nos permitirá desarrollar capacidades de interlocución, derechos sociales y políticos que hacen posible derogar las cotas de la participación ciudadana.

En otra dimensión, es necesaria una arquitectura institucional que permita desconcentrar entidades de fiscalización del control del Ejecutivo Federal, ampliar las facultades ciudadanas para la gestión política a través de la creación de mecanismos de *responsabilización vía ciudadana* y *accountability* autónoma. Tales como: la iniciativa popular, candidaturas independientes, plebiscito o audiencias públicas de deliberación política; que puedan fortalecer los vínculos al monitoreo del ejercicio legislativo y de gobierno. Para ello, es necesario ampliar los espacios disponibles a los

ciudadanos en las entidades de vigilancia y sanción, además de legislar para la autonomía financiera y política de éstas.

Para esto será adecuada una fuerte informatividad con entornos de *alter* información como condición necesaria para el fortalecimiento de canales de transacción para la consolidación de las instituciones democráticas y un dinámico sistema democrático de *accountability* y Estado de derecho. Entornos para la toma de decisiones trascendentales en la esfera pública, con cualidades de deliberatividad, representatividad y legitimidad de las mismas. Un sentido inverso destruye el sistema de legitimidad y los procesos de intercambio demanda-respuesta de la energía social.

Sin embargo, una vez dilucidados los beneficios de la acción cívica se debe reflexionar respecto al horizonte institucional de estas acciones en la consolidación de entornos de *alter* información accesible al público en condiciones equitativas para la transacción de las demandas sociales para la construcción de la rendición de cuentas democrática. En este sentido, Peruzzotti y Smulovitz (2002:50-52) dejan las siguientes reflexiones sobre este tópico:

- 1.- *Que grado de control pueden tener los mecanismos de accountability social si estos no tienen un poder coercitivo que imponga castigos institucionales, ¿serán sólo formas disminuidas de accountability, la denuncia pública de ilícitos y las sanciones reputacionales?*
- 2.- *¿Cual es la relación e interacción real entre los mecanismos sociales electorales y horizontales de accountability y como se influyen afectan mutuamente?*
- 3.- *¿Cuales son los riesgos que se derivan de chocar mecanismos representativos y los sociales, pues los segundos no se legitiman por elecciones, esto se conflictuaría con las decisiones de la mayoría y ello podría tener un “efecto de desigualdad”?*

Por tales razones, debe de fomentarse la responsabilidad política mutua que permita establecer una relación de corresponsabilidad o de regulación recíproca, en la que la acción cívica fortalezca la responsabilidad y representatividad políticas del gobierno para con los gobernados para una eficaz *responsabilización*. Un sistema que al incorporar a los actores sociales opere de forma eficaz y eficiente, con instituciones que además garanticen

condiciones de libre acceso a información pública útil –fiable, oportuna, inteligible– que permita a los entes públicos y actores sociales generar los procesos necesarios para la evaluación social y conformación de incentivos institucionales en la *accountability*. Ello hará factible la supervisión de las entidades de gobierno para que se responsabilicen de sus decisiones y actos a fin de prevenir anomalías o sancionar los incidentes ejemplarmente.

La rendición de cuentas como factor de ajuste al sistema político, debe representar un paso firme a la modernización y democratización institucional, esto al final permite el ajuste político y la retroalimentación que consolide nuestra democracia por medio del fortalecimiento del Estado de Derecho. Puesto que en una concepción empírica de la democracia como administración del conflicto, los mecanismos para gestionarla no deben inclinarse por la supresión *de facto* del disenso, que es innato a la misma. Deben optar más bien por ser eficaces en el sentido de la construcción de interlocución política, entornos equitativos de intercambio de información para la elaboración de consensos racionales, que después permitan, a través de un conjunto de instituciones, gestionar adecuadamente el tránsito conflictivo de posturas antitéticas.

La crisis institucional en la democracia mexicana demanda vigorosas sinergias socio políticas a fin de ensanchar la esfera pública con una genuina participación ciudadana para construir “puentes con el gobierno, fortalecer el tejido social y la esfera pública en los procesos de rendición de cuentas. Logrando un desempeño más ético en su función que disminuya la corrupción generalizada y la exclusión social” (Oszlak, 1999:14-15).²⁰⁸

La estrategia en contra de la corrupción requiere “cambios en la gestión gubernamental; mejores oportunidades para que los ciudadanos supervisen y participen en la toma de decisiones; una mayor regulación en la interacción entre agentes privados y públicos; aplicar legislaciones garantes de la libertad

²⁰⁸ Debe subrayarse que no se reduce la corrupción reduciendo el Estado, por ejemplo en Europa del norte los estados más honestos son Estados de Bienestar regulados activamente. Véase, Rose-Ackerman (2009:31).

de información y del acceso a la información gubernamental” (Rose-Ackerman, 2009:42). En esta aparente dicotomía entre orden social y la garantía derechos político-sociales, se encuentra un dilema de la gobernabilidad, que como hemos demostrado, se puede garantizar a través de los mecanismos democráticos de responsabilización social y *accountability* democrática.

Tal visión, es parte de los enfoques de la democracia deliberativa, participativa y de derechos, que mira la acción social desde una perspectiva en la que es parte del sistema de rendición de cuentas democrática y necesaria en la conformación de la política gubernamental y toma de decisiones. De esta forma, se podrá evaluar mejor la calidad de nuestra democracia en razón de la calidad de la ciudadanía y las facultades de sus ciudadanos para ser contrapesos políticos, por medios democráticos, en la toma de decisiones respecto a las políticas de gobierno de alto impacto; más allá de la pura presencia de instituciones democráticas.²⁰⁹

La transparencia, el usufructo de la información, la responsabilización y las sanciones que se impulsen desde la sinergia de la sociedad civil, serán fundamentales para un sistema de rendición de cuentas democrática que evite la opacidad porosa y urgente en el sector petrolero que es motor del desarrollo nacional. Las atribuciones vinculadas a la democracia y representación política responsable –transparencia, informatividad, responsividad, responsabilidad, deliberatividad– deben ser *leitmotiv* de la rendición de cuentas, la representación política, y las habilidades cívicas que son esenciales para una sana interlocución socio estatal; el desarrollo pleno de la representación política responsable y la garantía de los derechos en un Estado democrático.

²⁰⁹ Ciudadanos que pueden elegir entre luminarios o más policías en sus vecindades frente a los que pueden influir en la toma de decisiones de la política macro económica.

ANEXOS.

a. TABLAS.

Tabla 7. Repartimiento de los Ingresos petroleros 1998-2009. (Cifras en millones de pesos mexicanos).²¹⁰

Monto / Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos totales del Sector Público Presupuestario (SPP)	783.046	956.495	1.187.704	1.271.377	1.388.167	1.599.797	1.771.314	1.948.173	2.263.603	2.485.785	2.857.149	2.817.186
Ingresos Propios de Pemex ⁱ	82.066	101.166	108.583	103.524	149.847	175.777	190.772	185.578	317.655	374.840	362.531	381.953
Ingresos Petroleros /1 ⁱ	252.990	311.027	326.927	386.579	409.201	533.421	637.360	777.225	861.279	880.698	1.054.626	874.164
Ingresos Petroleros como % de los Ingresos del SPP ⁱ	32%	33%	28%	30%	29%	33%	36%	40%	38%	35%	37%	31%
Ingresos de Pemex como % de Ingresos Petroleros ⁱ	32%	33%	33%	27%	37%	33%	30%	24%	37%	43%	34%	44%
Activos Pemex. ⁱⁱ	416.691	482.249	563.468	556.883	697.379	889.359	979.106	1.084.818	1.250.020	1.330.280	1.226.892	1.380.570
Pasivos Pemex. ⁱⁱ	249.552	320.779	412.863	434.017	596.684	841.117	944.651	1.112.777	1.208.565	1.280.373	1.200.112	1.398.823
Patrimonio Pemex. ⁱⁱ	167.139	161.470	150.605	122.866	100.695	48.241	34.454	-27.959	41.456	49.908	26.780	-18.253
Rendimiento antes de Impuestos derechos y aprovechamientos ⁱⁱⁱ	140.299	187.669	274.057	230.703	263.098	402.294	474.615	526.627	651.718	658.948	659.625	500.496
Rendimiento Neto ⁱⁱⁱ	-11.588	-21.157	-19.710	-34.091	-30.492	-42.754	-26.345	-79.374	46.953	-18.308	-112.076	-46.137

ⁱ Tomado del análisis estadístico "Ingresos Petroleros en Sector Publico Presupuestario".²¹¹

/1 Incluye los ingresos propios de Pemex, derechos por hidrocarburos, aprovechamientos sobre rendimientos excedentes y IEPS de gasolinas y diesel.

ⁱⁱ Tomado del análisis estadístico "Estado de Resultados en Pemex".²¹²

ⁱⁱⁱ Tomado del análisis estadístico "Balance General".²¹³

²¹⁰ Elaboración propia, basado en el análisis estadístico del Programa de Monitoreo a Ingresos Petroleros de FUNDAR; www.fundar.org.mx.

²¹¹ Tomado de <http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/2abase/ipdelsectorpublico.htm>.

²¹² Tomado de <http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/2abase/edoresultadospemex.htm>.

b. CUADROS.

Cuadro 7 Controversia Constitucional de las iniciativas de Reforma. Elaboración propia.

Controversia Constitucional. Expedientes: 97/2009 y 98/2009.		
	Reglamento de la Ley de Pemex.	Reglamento de la Ley Reglamentaria del Art. 27 Constitucional en materia de Petróleo.
Impugnación sobre:	<p>Concepto</p> <p>1. Fracciones I y IX del Art. 2o., en cuanto a que incluye la figura de "Industria Petrolera Estatal" lo que, a <i>contrario sensu</i>, implica una especie de "industria petrolera no estatal" que no se desprende del texto constitucional y causa implicaciones inconstitucionales.</p> <p>2. Artículo 62 por lo que se refiere a las compensaciones adicionales por éxito en función del grado cumplimiento de las mesas o de acuerdo a indicadores explícitos y cuantificables, expresados en unidades de medida.</p> <p>3.- A. Art. 14, por lo que se refiere a un "Comité Externo".</p> <p>Arts. 2o. y 27 en cuanto al Director General de Pemex.</p> <p>4. Art. 33 en cuanto a adecuaciones al presupuesto de Pemex.</p> <p>5. Artículos 40 y 41 en cuanto a los precios de transferencia entre los Organismos subsidiarios de Pemex.</p> <p>6. Artículos. 70, 71 y 72 en cuanto a la posibilidad de que Pemex cuente con filiales en el extranjero o "sociedades en las que se tenga influencia significativa" que no tendrán la calidad de entidades paraestatales.</p>	<p>Concepto</p> <p>1. Fracción IV del Artículo 2o. y Artículos 4o. y 8o., por lo que se refiere a la figura de "Industria Petrolera Estatal" en cuanto a que implica, a <i>contrario sensu</i> una especie de "industria petrolera no estatal" que no se desprende del texto constitucional.</p> <p>2. Artículo 21 en cuanto a las atribuciones de la SE y de la CRE para expedir la normatividad administrativa a la que deberán sujetarse Pemex y sus Organismos Subsidiarios en la realización de las actividades de transporte, almacenamiento y distribución, así como en las ventas de primera mano destinadas al mercado nacional.</p> <p>3. Artículo 22 en cuanto a que Pemex y sus Organismos Subsidiarios deben abstenerse de incurrir en prácticas indebidas que limiten, dañen, impidan o dificulten el proceso de enajenación y adquisición de hidrocarburos distintos de petroquímicos no básicos.</p>
Conclusiones	<ul style="list-style-type: none"> • Se está acuñando el inconstitucional y inexistente concepto jurídico de "Industria Petrolera Estatal, a fin de propiciar el surgimiento de la figura jurídica simétrica de la industria petrolera privada • Se está dando acceso a particulares a la renta petrolera propiedad de la Nación. • Se está atentando una modalidad contractual que en sus núcleos basados acusa la morfología de los contratos de riesgo. • El Reglamento objeto de la 	<ul style="list-style-type: none"> • Se está acuñando el inconstitucional e inexistente concepto jurídico de "<i>Industria Petrolera Estatal</i>", a fin de propiciar el surgimiento de la figura jurídica simétrica de la "<i>industria petrolera privada</i>". • Se está violentando el carácter exclusivo y excluyente del área estratégica de los hidrocarburos, al postular que en el transporte, almacenamiento, distribución y venta de primera mano de los productos del petróleo, puede haber una "competencia efectiva". • Se está cancelando la exclusividad que

²¹³ Tomado de <http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/2abase/balancegeneralpemex.htm>.

	<p>Controversia Constitucional contienen graves y delicadas transgresiones a los límites objetivos de la potestad reglamentaria a que se refiere el artículo 89, fracción I, de la Carta Magna.</p> <p>El Artículo 2 hace que Pemex se vuelva un espectador pasivo al subcontratar absolutamente todo.</p> <p>El Artículo 62 a través de los contratos de desempeño compromete la renta petrolera.</p> <p>Se debilita al Consejo de Administración.</p> <p>Además porque liga la contraprestación de los contratos con la producción de petróleo.</p>	<p>tiene el Estado en materia de importación y ventas de primera mano destinadas al mercado internacional, actividades que, según la norma general impugnada, pueden ser realizadas por los particulares.</p> <ul style="list-style-type: none">• Al adoptar una definición singularmente acotada o restringida del concepto “venta de primera mano”, evidentemente se está mutilando el alcance constitucional del área estratégica de los hidrocarburos, incitando a la estructuración de una industria paralela propiedad de particulares. <p>El reglamento usa lenguaje que presupone apertura a transporte, distribución y almacenamiento de refinados y crudo importados, similar a lo que se permite en gas natural y que no se ha reformado.</p> <p>Además de que los hechos demuestran, el fracaso de dicha apertura en esa paraestatl subsidiaria de Pemex.</p>
--	---	---

c. ENTREVISTAS.

ENTREVISTA CON ALTOS FUNCIONARIOS DE PEMEX.

Relatoría.

¿Cuáles son las nuevas normatividades en materia de: acceso a la información, anti-corrupción, responsabilidad y protección ambiental, después de la reforma energética?

X. “El nuevo marco normativo, «impone responsabilidades ambientales a contratistas», [...] *De jure* son responsables por daños ambientales, según marcos comparativos o de benchmarking – casos Perú o Bolivia–. El nuevo esquema pretende solventar el problema de las responsabilidades ambientales. Antes PEP tenía que responsabilizarse de todo, aunque *de facto*, no lleve a cabo ningún trabajo directamente. [...] Ahora se busca que la responsabilidad caiga en manos del contratista. [...] Aunque por otra parte, aquellos encarecen los costos de operación por cuestión de las aseguradoras; en virtud de que el financiamiento exterior es más caro.”

“Antes, en los contratos de servicios múltiples –csm– se estipulaba la responsabilidad del Estado. El clausulado establecía el «impulso comunitario y responsabilidad: remozamiento infraestructura, etc.»; de facto no se cumplía.”

Y. “Sin embargo, existe una «brutal oscuridad» respecto al contenido específico de tales responsabilidades en los contratos. Ahora, «todo es competencia de los Comites de Adquisiciones de las Subsidiarias». Existen conflictos por la existencia de dichos sub-comités que dejarían fuera a los Consejeros.”

X. “Las figuras transitorias emergentes de contratación que fenecían el 31 de diciembre de 2010, caducas y meta-legales, ahora tipifican todo como actividades sustantivas contratadas con un manto de secrecía y discrecionalidad en los subcomités.”

“La lógica es que a través de estos subcomités en poder de los funcionarios titulares de las subsidiarias se deje afuera al comité de compras;

Omar Manríquez.

ya que cada vez aumentan más los insumos que se sustraen de las compras gubernamentales comunes.”

“En cuestión de transparencia contractual, ni siquiera los consejeros profesionales pueden ver los anexos. No se sabe a ciencia cierta los mecanismos de retorno de renta, vía regalía, impuesto, renta asociación, no sabemos, « ¿sobre que van a aconsejar entonces?»”

“En 2011, por medio de la adjudicación directa se brincarán aun más las normas de transparencia contractual. El Consejero está en el Comité de Adquisiciones del Corporativo Pemex, pero los negocios discrecionales o sus contrataciones son típicos en las subsidiarias donde se crean los subcomités.”

“«El sistema del Consejo de Administración se ha pervertido y vuelto un desmadre». El sindicato es rival de los Consejeros Independientes. En los subcomités están los miembros del Estado y sindicato nada más; esto es para eliminar la figura del Consejero Independiente en el proceso de contratación gubernamental, pero ya que dicha composición del Consejo de Administración es un requisito para cotizar en la bolsa, y no pueden eliminarla del Consejo lo sustituyen en dichos subcomités.”

“Los demás actores dentro de los comités son Secretarías de Estado (CFE, Energía, Función Pública); y como son mayoría,²¹⁴ no tienen problema para dirigir la política petrolera, así se impusieron subcomités.”

¿En que normatividad se basa aquella reserva de información?

X. “Son los Comités de Información, de «opacidad» mejor dicho. A todo dicen que no, «no existe la información que me pediste»“; «te doy el contrato pero así todo en negro»; «la ley es bonita, pero....».”

“El clausulado no dice nada, son los anexos los que determinan la política pública». El análisis costo-beneficio para PEMEX, la tasa interna de

²¹⁴ El Estado posee 6, el Sindicato 5, y los Consejeros 4, de un total de 15 integrantes del Consejo de Administración de Pemex.

retorno, etc. Ya antes la Auditoría superior de la Federación detecto sobrepagos.”

¿Respecto de la inconstitucionalidad de los contratos integrales?

X. “La inconstitucionalidad de los contratos integrales feneció o se legalizó con la reforma petrolera.”

¿Información y transparencia?

“«Pemex informa lo que cree que deberían de pedir los ciudadanos [...] es la empresa más opaca y corrupta según estudio de reforma» [...] La transparencia es una “cuesta arriba”, Ruiz Mateos (directivo), pedía, «que se votara junto con la aprobación de los contratos integrales un Acuerdo de Confidencialidad». [...] Es curioso que «Georgina Kessel y Rogelio Gazca Neri, así lo planteaban» [...] La publicidad de los «contratos en internet está en la Ley». Es paradójico que el Comité de Transparencia impone un código de ética para que los consejeros Profesionales no puedan decir nada que no esté autorizado. [...] «Lo que se publica es por la presión de los Consejeros, no del Comité de Transparencia».”

“Es ya un «clásico», te mandan un documento monumental en inglés que «se debe aprobar mañana». «Hacienda pone los tiempos y te mandan los documentos días antes de su ratificación».”

“Es comprensible reservar información, hay riesgos sí, un «atlas de riesgo», sobre ubicación de ductos que no puede saber nadie, «por ejemplo Marcos». Pero no se puede reducir toda contratación en Pemex a ello.”

“Se discute la flexibilidad de los contratos y se coloca al Consejero que señala sus anomalías como el malo de la película.”

“El mecanismo de los Testigos sociales está bajo control de la Secretaría de Función Pública.”

Omar Manríquez.

Y. “La negociación determina cual va a ser la distribución de la renta. En las juntas de aclaraciones los contratistas inducen condiciones favorables como “aclaraciones”.

X. Hay temas nuevos:

1. La burocracia en Pemex.
2. La irracionalidad de hablar de contratos modelo; cuando la negociación los rompe.
3. Sobre el conflicto por los Subcomités, los Consejeros advierten 20 líneas rojas o muertas.
4. Sobre la rentabilidad para el Estado respecto a las cláusulas de seguridad fiscal para el contratista, en que Pemex asume adversidades fiscales.
5. Sobre desarrollo «comunitario». «En Burgos, los beneficiarios del desarrollo comunitario son PEP y contratista», tienen sus clubs.
6. Respecto a que “la asimetría de información permite la compra discrecional por adjudicación directa; que de no llevarse a cabo, se acaba el mundo».
7. Se requiere un «súper expertise en Contratos Integrales».
8. Respecto a viabilidad de Chicontepec por sobre la rehabilitación de plantas de refinación (trabajan 2 de 7 complejos) que tienen mejores tasas de retorno. Las que laboran aun, «tienen paros no programados, operan al 80%; ocupan el lugar 122 y 145 entre 155 evaluadas». La política en refinación dependerá de optar por adquirir capacidad instalada o por políticas de contención: transporte público o privado ecológico.
9. Respecto al manejo fiscal de Pemex, que para mantener el Superávit financiero primario, le mantiene en números rojos; lo que es un golpe financiero.”

ENTREVISTA AL ING. FELIPE OCAMPO.

Ex-funcionario de alto rango en Pemex, realizada en Junio de 2010.
Relatoría.

¿Cuáles han sido los resultados del desarrollo de la gestión de Pemex bajo el modelo neoliberal?

“A partir de 1965, 20 millones de horas hombre en Pemex son insuficientes para satisfacer la demanda de petrolíferos. [...] Desde entonces, el crecimiento del sector petrolero es vigoroso, y requiere de una continua capacidad creciente.”

“El financiamiento siempre ha sido privado, la diferencia con el modelo neoliberal estriba en que la capacidad de desarrollar ingeniería y estructura, antes en manos de privados nacionales, hoy ha pasado a manos de privados extranjeros. [...] Hoy día, se tiene alrededor del 65 a 75% de participación de privados en el desarrollo de obra pública para Pemex. [...] Una extranjerización de Pemex.”

“En consecuencia, la industria desarrolladora nacional petrolera se ha venido abajo. [...] Con ello, la economía dependiente de su desarrollo, las fuentes de empleo. [...] El Instituto Mexicano del Petróleo, también.”

“Existen modificaciones diversas al marco jurídico que fomentan tal extranjerización a partir del modelo neoliberal. [...] Se burocratizan las estructuras técnicas, en las que se suplen personal profesional técnico por tecnócratas o personas ignorantes de las actividades de producción petrolera.”

“En el esquema anterior, se permitía a Pemex contratar con diversos especialistas todo el desarrollo de los complejos, ahora los contratos de modalidad llave en mano «*turn key*» adjudican el desarrollo completo de una obra pública a una sola corporación. [...] Con las consecuentes ventajas monopólicas.”

“Condiciones idóneas para desarticular la industria nacional en auge y "favorecer el desarrollo de corporaciones u oligopolios mundiales.”

Omar Manríquez.

Su opinión sobre transparencia y rendición de cuentas:

“La rendición de cuentas no se puede reducir solamente al acceso a los procesos de licitación, por varias razones que tiene que ver con 1) los costos; 2) el tiempo; 3) conocimientos; y 4) recursos.” [...]

“Es difícil que las ONG puedan fiscalizar a Pemex. [...] Se pueden inscribir a los procesos de licitación, como observadores y comprar las licitaciones públicas que constan de documentos de cientos o de miles de fojas. [...] sin embargo, tener acceso a semejante compendio de información no se traduce en capacidad de rendición de cuentas.”

“Es más factible definir vías o cursos o límites legales a la discrecionalidad en la definición de contratos; en la redacción, «el diablo esta en los detalles».”

“Es asunto de expertos, sin duda.”

Muchas gracias Ingeniero.

MARIO, BRIGADISTA.

Integrante del equipo de atención Ciudadana del diputado Agustín Guerrero, coordinador de una brigada en Defensa del Petróleo, realizada el 13 de Mayo de 2008.

*¿Recuerdas cuando inició el movimiento por la defensa petrolera?
Si fue cuando Obrador convoco a las Adelitas a la movilización.*

¿Cuál es la opinión que tiene la gente con la que tienes contacto respecto al fenómeno de la reforma energética?

Pues la gente sabe que algo está pasando y creen que el gobierno quiere vender PEMEX o privatizarlo, bueno alguna gente, porque otra no sabe nada del tema o no le interesa.

Es decir que: ¿hay gente que sabe lo que está pasando desde hace tiempo o se están enterando?

Pues hay de todo hay gente que está informada desde luego es gente que le gusta leer, estudiar y sabe del tema, pero también hay mucha gente que es la mayoría que no sabía nada y apenas se está enterando por los comerciales que ven en la tele.

¿Tú tenías información del asunto antes de que Calderón anunciara su propuesta?

Si, por supuesto, ya ves que estamos en esto de la atención ciudadana, el brigadeo y te vas enterando en las marchas o asambleas.

¿Y las personas cercanas a ti?

Bueno a mucha gente le interesa porque uno les va informando y se acercan ya después para conocer más.

¿Las acciones de brigadeo son la opción para informar a la opinión pública y frenar la propuesta Calderonista?

Pues te diré, por que mira ahorita por ejemplo llevamos unas dos o tres horas platicando con la gente, que serán unas veinte o quince y les das la información y se van con el material, pero que pasa llegan a su casa y lo primero que hacen es prender la tele y ya sabes empiezan a pasar spot tras spot.

Omar Manríquez.

¿La televisión tiene poder?

Si claro te emboban con los espectáculos, y ya ves que viene las olimpiadas y pues es difícil. Es muy difícil llegar a toda la gente con el brigadeo, la tele en unos cuantos segundos te pasan un spot y ya, multiplícalo por millones y te das cuenta que es como querer tirar un edificio con las puras manos.

¿Y los momentos más importantes?

Cuando las adelitas y los brigadistas tomaron las calles del centro.

¿Quienes llevaron a cabo la toma?

Más las Adelas, fueron ellas, son bien aventadas y valientes, no arrugan frente a la tira, están firmes, no se enojan, cantan, bailan, aplauden, le echan porras a Obrador, siguen gritando, ahí bajo el solazo y no se cansan.

¿Dicen que son muy fuertes? Si tú las ves bien frescas como si nada y eso te pone bien pues, te da mucho ánimo y las sigues.

Muchas gracias, Mario.

JOSÉ, BRIGADISTA.

Entrevista realizada a integrante del equipo de atención Ciudadana del diputado Agustín Guerrero, coordinador de una brigada en Defensa del Petróleo, realizada el 13 de Mayo de 2008.

¿Recuerdas cuando inició el movimiento por la defensa petrolera?

Se formó cuando el Peje llamo a una movilización para impedir la privatización del petróleo, y después se fueron formando las brigadas, las adelitas y los Juanes.

¿Y los momentos más importantes?

Pues fue cuando se atravesaron en el centro para que no pasaran los panistas o las prestas, el jueves y el otro día que también bloquearon el paso del camión panista.

¿Qué importancia tuvo esto?

Fue muy importante porque evitaron el albazo legislativo y que se privatizara el petróleo.

¿Cómo recibe la información la gente?

Bien te escucha y se llevan los volantes pero a veces la gente se molesta porque dicen si es de política no me interesa, todos los partidos son iguales y roban.

¿Qué haces tú, te molestas?

Pues no te molestas, más bien tratas de explicarles que es un movimiento ciudadano y que es para reclamar lo que nos pertenece.

¿Qué piensas de esa situación?

Pues a veces si te desanima que la gente está mal informada, no le interesa, dice que es puro ruido, y ya sabes los tienes ahí viendo la tele todo el día y pues menos se interesa, o de plano están mal informados y te dicen que no es cierto que se privatiza PEMEX.

¿Qué tanta gente?

Es poca la gente que te llega a decir eso la mayoría ya no cree en el gobierno de Calderón por las alzas y el desempleo, pero de todos modos a veces no quieren hacer nada.

¿En tu casa?

Omar Manríquez.

En mi familia por ejemplo me dicen, no güey que ganas de estar molestando ahí en las marchas, que ganan, a ver tu que ganas con ir, y pues si te desanima no que en tu casa piensen así, pero bueno ya les explico que esto es por el país, por mi futuro, el de mis hijos y que nos debe interesar, ya después agarran la onda y se preocupan pero si es algo difícil, competir contra la tele.

¿Los medios son efectivos para desinformar?

Si porque con facilidad te distraen con futbol, las telenovelas, los espectáculos, los dizque noticieros y es difícil porque les llega a millones.

¿Crees que el movimiento social es la estrategia más efectiva?

Si la movilización es buena porque la gente se da cuenta que algo pasa, tal vez no es muy efectiva con los de arriba por que igual les vale, pero ven que no es tan fácil.

¿No temes por que el gobierno pueda reprimirlos?

Pues a veces se teme por la represión pero si el movimiento es pacífico no tiene por que reprimirnos.

Muchas gracias.

MARIO DI CONSTANZO.

Entrevista realizada al titular de la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno Legítimo, en el Foro sobre la Reforma Energética realizado en la UACM-Iztapalapa, el 3 de junio de 2008.

¿Cómo se origina el MNDP?

Se origina con el llamado de Andrés Manuel a luchar por la defensa del petróleo.

¿Antes de la coyuntura del 2008 es decir antes de presentar Calderón su reforma, había perspectivas en el proyecto sobre un movimiento social?

Sabíamos que venía una propuesta privatizadora y se estaba preparando un movimiento para impedir esa situación.

¿Cómo se han ido organizando y planificando las acciones del MNDP, fue una estrategia prevista?

Se ha ido trabajando sobre la marcha.

¿Cuáles fueron según su opinión los momentos clave del movimiento en defensa del petróleo?

Bueno han sido varios, yo te diría que uno de ellos clave fue cuando Andrés Manuel convoca a las “adelitas” y las “adelitas” toman las calles del centro y gracias a eso es que esta habiendo un debate.

¿Entonces considera que la convocatoria y el debate son los momentos clave del movimiento?

Así es, y yo creo que el momento más importante es el que viene cuando termine el debate.

¿Cuáles son las causas de la actual situación de PEMEX?

No le han dado recursos para invertir por lo que nos hemos convertido en un país exportador de petróleo e importador de gasolinas.

¿Sobre la propuesta de reforma del FAP que opinión tiene de la misma con respecto a la hecha por Calderón?

La de Calderón no sirve para nada solo entrega los recursos a los extranjeros.

¿Hay propuesta de reforma del “Gobierno Legítimo”?

Omar Manríquez.

Nosotros hemos hecho una propuesta alternativa que no implica entregar los recursos energéticos del país y además implica suministrar los recursos financieros, tecnológicos y presupuestarios suficientes para PEMEX.

¿Existe viabilidad para el proyecto Calderonista?

La propuesta de Calderón no es viable y no sirve para nada por implica entregar a PEMEX.

¿Cree que es necesaria una reforma energética para PEMEX?

No se necesita una reforma energética, más bien una reforma fiscal y presupuestaria para apoyar al sector energético.

¿Existe la posibilidad de negociar una propuesta compuesta por ambos proyectos?

No porque la reforma de Calderón no sirve para nada, no tiene caso modificarla porque es totalmente privatizadora.

Respecto a un posible momento crucial de una posible aprobación de la reformas Calderonistas ¿que acciones se prevén?

Bueno precisamente Andrés Manuel ha llamado a la movilización civil, por si persisten con la idea de aprobar la reforma de Calderón, hemos anunciado una serie de acciones que como hemos dicho estamos dispuestos a parar al país.

¿La toma de carreteras, aeropuertos, movilizaciones?

Así es.

¿Cómo considera que puede contrarrestarse efectivamente el bombardeo mediático que tiene el gobierno federal?

Con la movilización civil con la información casa por casa con la labor que están haciendo los brigadistas.

¿Se refiere a las acciones de difusión del material entregado a los brigadistas que Andrés Manuel llamó: "Cada uno es un medio de comunicación"?

Así es, y con la movilización civil.

Supongamos que aún con las acciones de movilización civil, brigadeo y posterior a ello, la conclusión del debate, ¿Qué pasaría si el gobierno federal usa el debate para legitimarse mediáticamente en las acciones contra el movimiento?

Como un derecho de pataleo

*Si para decir por ejemplo: ¡ya debatimos! ¿Ahora que quieren?, después de eso si se aprobasen las reformas ¿tienen previsto recurrir a la Corte?
Hasta ahora solo la movilización civil y la consulta, después de eso y en base a ello podría decirte que haríamos en un futuro.*

*Se han pronunciado algunos miembros del PRD, para negociar con el PRI
¿Habría una posible negociación con el PRI?
No negociaremos ni con el PRI ni con el PAN*

*Pero si toman en cuenta que el PAN en alianza con otros partidos y el PRI pueden aprobar la reforma fácilmente...
No porque el PRI no está totalmente convencido todo depende de la movilización civil precisamente, para evitar esa situación.*

*¿Es la movilización entonces la carta fuerte?
Así es y que le aumentara el costo político al PRI de aprobar la reforma.*

*¿También están considerando las elecciones del 2009 como un factor importante?
Así es.*

Muchas gracias, Licenciado Di Constanzo.

Omar Manríquez.

CRONOLOGÍA.

México.

- **Noviembre 18:** Andrés Manuel López Obrador convoca a defender el petróleo contra los intentos privatizadores del Gobierno.
- **Noviembre 30:** Felipe Calderón es increpado durante la inauguración de la Feria Internacional del Libro en Guadalajara.
- **Diciembre 23:** Se anuncia oficialmente que 'La Verdad sea Dicha' sale del aire. El último programa es transmitido el martes 1º de enero de 2008.

<http://tv.xhglc.com.mx/?p=138>

- **Enero 01:** Se registran marchas en diversas ciudades del país, así como en la frontera México-USA, debido a la puesta en marcha del apartado agropecuario del TLC.
- **Enero 04:** Por no coincidir con los criterios editoriales generales de Televisa-Radio, Carmen Aristegui sale de su programa radiofónico matutino.
- **Enero 09:** Se constituye el Movimiento Nacional en Defensa del Petróleo, encabezado por López Obrador.
- **Enero 14:** Andrés Manuel López Obrador, da a conocer, en conferencia de prensa, sobre las intenciones de privatización del petróleo por el PRI-AN, y convoca a diversos políticos a un debate nacional sobre el tema.
- **Enero 17:** Felipe Calderón, nombra al ciudadano mexicano-español Juan Camilo Mouriño como Secretario de Gobernación.

<http://tv.xhglc.com.mx/?p=221>

- **Febrero 24:** Andrés Manuel López Obrador, presenta pruebas contra Juan Camilo Mouriño por tráfico de influencias en 2003 a favor de sus empresas.

<http://tv.xhglc.com.mx/?p=222>

- **Marzo 05:** Comienzan a transmitirse en TV spots que intentan convencer a la población sobre las "ventajas" de privatizar la industria petrolera para extraer el "tesoro" del mar.
- **Marzo 10:** López Obrador, da a conocer dos nuevos contratos de Mouriño con PEMEX, ratificando el tráfico de influencias de éste.
- **Marzo 18:** López Obrador, realiza un mitin en el Zócalo de la Ciudad de México, en conmemoración de la Expropiación Petrolera.
- **Marzo 25:** López Obrador, organiza a las brigadas en defensa del petróleo para contrarrestar la reforma privatizadora de Calderón.

<http://tv.xhglc.com.mx/?p=223>

- **Abril 01:** López Obrador, da a conocer un contrato irregular de distribución de gas natural de REPSOL a CFE por 21 millones de USD.

- **Abril 06:** López Obrador, toma protesta a 10,000 brigadistas mujeres en defensa del Petróleo.
- **Abril 08:** Felipe Calderón, presenta su reforma energética mientras en su discurso asegura que sólo se “fortalecerá PEMEX”.
- **Abril 09:** López Obrador, toma protesta a 19,000 brigadistas hombres, y explica el fondo real de la reforma energética de Calderón.
- **Abril 10:** En una acción coordinada, Diputados y Senadores del FAP toman la tribuna de sus respectivas cámaras. En la calle, miles de brigadistas cercan la Cámara de Senadores.
- **Abril 13:** López Obrador, fija la postura del Movimiento que encabeza: debate nacional sobre la reforma energética.
- **Abril 18:** Una campaña mediática en contra de López Obrador, comienza con la transmisión de un spot televisivo difamatorio en su contra.
- **Abril 25:** El FAP desaloja las tribunas del Congreso de la Unión, tras lograr un acuerdo con el PRI-AN de realizar el debate nacional sobre PEMEX del 13 de mayo al 22 de julio.
- **Abril 27:** López Obrador, informa la conclusión, con éxito, de la primera etapa de la Resistencia en Defensa del Petróleo.

<http://tv.xhglc.com.mx/?p=224>

- **Mayo 13:** Comienzan los foros sobre la Reforma Energética, con la mesa 1: “Los principios que deben regir la Reforma Energética en México 1”.
- **Mayo 25:** Felipe Calderón, libera los aranceles de ciertos productos agropecuarios, afectando con ello a productores y campesinado mexicano.

<http://tv.xhglc.com.mx/?p=225>

- **Junio 17 :** Con el argumento de que se denuesta a la institución presidencial, y se cuestiona la legitimidad de quien ostenta el cargo, el IFE ordena el cese de la denominación “Presidente Legítimo” otorgada a López Obrador en los spots del PRD y PT.

<http://tv.xhglc.com.mx/?p=226>

- **Julio 22:** Finalizan los foros sobre la Reforma Energética, con la mesa 21: “Relaciones con Compañías Extranjeras y Jurisdicción de Tribunales Extranacionales”.
- **Julio 24:** El PRI presenta su reforma energética.
- **Julio 27:** Se realiza la Consulta Nacional sobre la Reforma Energética, con más de 1 millón y medio de participantes. Poco más del 84% votó en contra de la privatización.
- **Julio 28:** El PAN-DF intenta desacreditar la Consulta sobre la Reforma Energética con una supuesta ‘cámara ciudadana’, que muestra a un individuo votando 18 veces. Días después, la Presidenta del PAN-DF confiesa que fue una farsa.

<http://tv.xhglc.com.mx/?p=227>

Omar Manríquez.

- **Agosto 31:** López Obrador, anuncia el comienzo de la tercera etapa del Movimiento en Defensa del Petróleo.

<http://tv.xhglc.com.mx/?p=228>

- **Septiembre 15:** Se publica el nuevo libro de Andrés Manuel López Obrador: “La gran tentación. El petróleo de México”, editado por Grijalbo.
- **Septiembre 15:** Hay muestras de repudio similares al año anterior en contra de Felipe Calderón, durante su grito de “independencia”.
- **Septiembre 28:** López Obrador, menciona que está dispuesto a acudir al llamado de Calderón de unidad nacional, si se cambia la política económica y se evita la privatización del petróleo.

<http://tv.xhglc.com.mx/?p=229>

- **Octubre 03:** Andrés Leonardo Gómez Emilsson y Marco Jiménez Santiago increpan a Felipe Calderón, durante la entrega del Premio Nacional de la Juventud 2008.
- **Octubre 23:** Se aprueba la Reforma Energética.
- **Octubre 28:** Andrés Manuel López Obrador, va a la Cámara de Diputados para que se incluyan las “12 palabras”. La Cámara aprueba la Reforma Energética.

<http://tv.xhglc.com.mx/?p=230>

- **Noviembre 04:** Fallece el español Juan Camilo Mouriño, quien fungía como Secretario de Gobernación en un accidente aéreo.
- **Noviembre 11:** López Obrador, encabeza un mitin frente a Televisa, para exigir apertura y réplica en dicho medio de comunicación.

<http://tv.xhglc.com.mx/?p=231>

GLOSARIO.

Accountability. Exanimación socio-estatal del ejercicio de la función pública y sus recursos para garantizar la representación política responsable; que comprende el fortalecimiento continuo de capacidades y entornos para la disposición de información, vigilancia y sanción de tales ejercicios, tal que dicha responsabilización de aquellos actos de poder les limiten por las consecuencias imputables a sus ejecutores.

Agentes de cambio: entes públicos y políticos -entiéndase, quienes ejercen cargos de gestión política del aparato de Estado y quienes ejercen la representación- y ciudadanos que haciendo uso de sus recursos y lógicas, circunscriben la dinámica compleja del funcionamiento de las instituciones.

Answerability. Es la capacidad del estado para garantizar insumos y entornos de acceso universal a la información útil para ejercer los derechos políticos y democráticos de evaluación y sanción del poder público. Cuyas propiedades son:

- **informatividad**, o capacidad institucional de generar información útil a la evaluación sanción;
- **responsabilidad** –responsividad– que es la capacidad de generar los entornos de respuesta institucional a las demandas sociales para la evaluación y sanción del ejercicio del poder público, a la vez la disposición de dichos entes a la evaluación socio-estatal ajena.

Democracia. El cuerpo jurídico y su conjunto procedimental que garantizan activamente los derechos fundamentales del ciudadano para la configuración del poder público.

Derecho de acceso a la información pública (DAI). Derecho fundamental que en las democracias sustenta el libre acceso a la información pública. Este derecho subsidia el derecho político de los ciudadanos para la vigilancia y sanción democráticas, además hace lo propio para con otros derechos en las democracias: libertad de expresión, derechos electorales, sociales, y civiles; propios del régimen democrático.

Instituciones. Estructuras normas y relaciones que regulan o articulan la conducta social y reducen la incertidumbre al crear marcos de acción que sujetan a la comunidad.

Factores de ajuste político. Lógicas y acciones que el Estado implementa cuya recursividad y práctica consuetudinaria implican la institucionalización de dichas prácticas para la estabilidad del sistema.

Rendición de cuentas democrática (RDCD). Sistema conjunto de instituciones, relaciones, entidades y demás componentes cuya sinergia permite una interacción socio-estatal adecuada para garantizar capacidad de respuesta ante las demandas sociales de representación política responsable por el ejercicio del poder y uso de recursos públicos.

Responsabilidad política. Capacidad en los actores socio-estatales para prever efectos al propio comportamiento y conducirse en consecuencia, en toda relación política.

Responsabilización: Procesos de vigilancia e inspección socio-estatal que permiten inducir y asegurar límites y consecuencias a decisiones y actos del ejercicio franco del poder político. Verificando el contenido y la capacidad de responsabilidad y representatividad políticas.

Responsabilización cívica, vía ciudadana o social. Son estrategias, y lógicas cívicas y autónomas que fomentan la transparencia, publicidad y asignación de responsabilidad política de los actos gubernativos que reducen oportunidades a la corrupción y parálisis de la rendición de cuentas democrática, al reconfigurar la informatividad, responsividad y exigibilidad presentes.

Transparencia. Es el conjunto de las condiciones de publicidad de cualquier acto de interés público y de sus motivos, que permiten la vigilancia del poder público; lo que implica divulgar toda aquella información pública que permita cumplir con la supervisión y la evaluación del poder público.

Información pública. Toda aquella información contenida en los documentos que los sujetos obligados o entes públicos, generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.

Glosario técnico.

Bd	Barriles diarios
Mbd	Miles de barriles diarios
MMb	Millones de barriles
MMbpce	Millones de barriles de petróleo crudo equivalente
Mm3	Miles de metros cúbicos

MMMpc	Miles de millones de pies cúbicos
MMpcd	Millones de pies cúbicos diarios
Mt	Miles de toneladas
Ps.	Pesos mexicanos
IVA	Impuesto al valor agregado
PPQ	Pemex-Gas y Petroquímica Básica
PIDIREGAS	Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo
Plazo	
Ppm	Partes por millón
MMUS\$	Millones de dólares
MM\$	Millones de pesos

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS.

- Ackerman, John. (2004). "Co-Governance for Accountability: Beyond <<Exit>> and '<<Voice>>". *World Development* Vol. 32, No. 3, pp. 447– 63, 2004. Elsevier Ltd. Great Britain.
- Ackerman, John. (2005). *La política del desarrollo administrativo en Estados Unidos*. VOLUMEN XIV. NÚMERO 2. II SEMESTRE DE 2005. PP. 227–255 *Gestión y Política Pública*.
- Ackerman, John. (2006). *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*. Sinergia 6 México. IEDF.
- Ackerman, John M. (Coord.). (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México, Siglo XXI, 2008.
- Ackerman, John. (2009a). "Transparencia Abortada." [Online]. [Consultado el 18 de noviembre 2009]. Disponible en:
<http://www.johnackerman.blogspot.com>
- Ackerman, John. (2009b). "La liquidación en el IFAI." [Online], *La Jornada*, lunes 19 de octubre de 2009. [Consultado el 5 de diciembre de 2009]. <http://www.jornada.unam.mx/2009/10/19/index.php?section=opinion&article=024a1pol>
- Ackerman, John, (2009c). "Abstencionismo y movimiento social". 15 sept. 2009. [Consultado el 5 de diciembre de 2009]. Disponible en:
<<http://www.jornada.unam.mx/2009/06/01/index.php?section=opinion&article=023a1pol>>.
- Aguilar, Luis, (2003). *Hechura de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Aguilar, Luis, (2004). *La implementación de las políticas públicas*. Estudio introductorio. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Arato, Andrew. (2002). "Representação, soberania popular, e accountability". En *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. [en línea]. Numero 55–56, 2002 [Consultado: 29 octubre 2009] pp. 85–103. Disponible en:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452002000100004&lng=en&nrm=iso.
- Arellano, David, (2002). "Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 23 Junio. Venezuela.

- . (2005). “*La Transparencia desde la Teoría de las Organizaciones.*” pp. 52-57. En: Merino, Mauricio. (Coord.). (2005). *Transparencia: libros, autores e ideas.* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México.
- . (2007). “*Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de las políticas de transparencia en las organizaciones públicas*”. En: *Convergencia*, septiembre–diciembre, año/vol. 14 número 45, Universidad Autónoma del estado de México. México.
- Arias Maldonado, Manuel. (2007). *La política en la teoría deliberativa. Notas sobre deliberación, decisión y conflicto.* Revista Española de Ciencia Política. Núm. 16, Abril, pp. 37–59
- Bonilla Alguera, Gerardo S. (s/a). Modelos de Democracia y Rendición de Cuentas: la ventaja de una concepción deliberativa de la democracia. CIESAS. En:
<http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finales/modelos%20de%20democracia%20y%20rendici%F3n%20de%20cuentas.pdf>
- Banco mundial (2005). *Riqueza y Sostenibilidad: Dimensiones Sociales y Ambientales de la Minería en el Perú.* BANCO MUNDIAL, 11 de Abril de 2005. Unidad de Gestión del País–Perú, Desarrollo Ambiental y Social Sostenible.
- Bátiz, Bernardo, (2008) “Foros de Debate sobre la Reforma Energética”. Disponible en:
http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/foro3.htm.
- Bartolini, Stefano. (1988). “*Metodología de la investigación política*”, en G. Pasquino, S. Bartolini, M. Cotta, L. Morlino, A. Panebianco (1988). *Manual de ciencia política.* Madrid, Alianza: 39-78.
- Bobbio, Norberto. (1986). *El futuro de la democracia.* FCE. México.
- Bustos, Andrea, (2008). *Rendición de cuentas o accountability: una máxima democrática*, [online]; [Consultado el 23 de octubre de 2009]. Disponible en:
http://www.tribunadelbiobio.cl/portal/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1614
- Cabrero Mendoza, Enrique., (2000a), *Gerencia Pública Municipal.* Conceptos básicos y estudios de caso. M.A.Porrúa–CIDE. México.
- . (2000b). “*Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y*

Omar Manríquez.

políticamente diferentes.” *Gestión y política pública*, vol. IX núm. Pp. 189-228. Segundo semestre de 2000. Caracas, Venezuela.

----- (2010). “Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras.” *Política y Sociedad*, 2010, Vol. 47 Núm. 3: 165-186. Consultado, febrero 8, de 201, disponible en:

<http://revistas.ucm.es/cps/11308001/articulos/POSO1010330165A.pdf>

Carbajal Hernández, Jorge; y Rivera Sánchez, Sergio. (2008). *Manual para el ejercicio del derecho de acceso a la información y el monitoreo ciudadano*. ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. Consultado el 15 de abril de 2011. Disponible en:

www.contraloriaciudadana.org.mx

Colomer, Joseph, (—), “La teoría económica de la política” En: *Historia de la economía política*. Alianza. España.

Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama Rendón, Ciro. (2007). “*Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y amigos e Fox.*” Pp. 261-297. En: Salazar Ugarte, Pedro. (Coord.). (2007). *El poder de la transparencia: Nueve derrotas a la opacidad*. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.

Christensen, Tom; Læg Reid, Per. (2005). “*El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia.*” *Gestión y Política Pública* 1. Volumen XIV, número 3, II semestre de 2005.

Crespo, José Antonio. (2001). “*Fundamentos políticos de la rendición de cuentas.*” En: *Cultura de la rendición de cuentas*, núm. 1, Cámara de Diputados–Auditoría Superior de la Federación, México.

Cruz Serrano, Noé (2010, a), “¿Es correcto construir una nueva refinería?”, *El Universal*, en línea, lunes 26 de abril de 2010. Disponible en:

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/675636.html>.

Cuadrado Roura, Juan R. (Compilador). (1997). “El marco de la política económica: de la economía de mercado a las economías mixtas”. En: *Introducción a la política económica*.

Cunill Grau, Nuria. (2003). *Responsabilización por el Control Social*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Cuaderno de ciencias sociales 128. Costa Rica.

Dagnino, Evelina. (2002). “*Civil Society and Public Sphere in Brazil. Limits and Possibilities.*” *Departamento de Ciencia Política. UNICAMP Brasil*. [En línea] Preparado para la ISTR, Fifth International Conference, Cape

Town, Sudáfrica. [Consultado: 4 de mayo de 2010] Disponible en: <<http://www.istr.org/conferences/capetown/volume/dagnino.pdf>>

Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Programa Interinstitucional de Investigación–Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos.

Dahl, Robert A. 1991. *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. Conaculta Alianza Editorial-Conaculta. México.

De Haro, A., et al. (2004). “*Las fuentes económicas de la nueva gestión pública*”. En: Arellano Gault, David. (coord.). (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*.

De la Garza Guerra, Arnoldo. (2009). “*Medidas de Accountability para los representantes en un sistema político donde no hay reelección*.” Centro de Estudios de México en la Unión Europea. Nueva Época N° 49/XLVIII. Noviembre 2009. Fundación José Ortega y Gasset. [Online]. Consultado, diciembre 3, de 2009, disponible en:

<http://www.ortegaygasset.edu/descargas/contenidos/DatamexNov2009.pdf>

Jiménez de León, Juan. 2010. “*Cuentas de cristal por oro y otras preciosidades. La minería, también entregada al extranjero*.” En; *Minería Botín de filibusteros*. Voces del Periodista. Año XV no. 234 16-31 de mayo de 2010. Año. Pp. 12. Consultado, 14 de febrero de 2010, disponible en:

<http://www.vocesdelperiodista.com.mx/index.php/component/content/article/845.html?ed=28>

Ebrard C. Marcelo. (2008). *Ponencia*. En, Foros sobre la Reforma Energética, en el Senado de la República. Jueves, 29 de mayo de 2008. Disponible en:

http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/29mayo2008_8.pdf.

Espinosa, Mario, (2009). “*La participación ciudadana como una relación socioestatal acotada por la concepción de la democracia y ciudadanía*.” En *Andamios*, Revista de investigación social, volumen 5, número 10, abril 2009, Dossier, Ciudadanía y representación. pp. 71–109. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. México.

FAP. (2008). *Simposio: “Petróleo y seguridad energética”*. Ediciones del Partido del Trabajo. México.

Ferrajoli, Luigi, (1999). *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Trotta, Madrid, 1999.

Fornero, Giovanni. (2004) *Diccionario de Filosofía. Actualizado y aumentado*. Fondo de Cultura Económica (FCE). Cuarta ed. Español. México.

García Ibarra, Abraham. (2009). "Coyotes de la misma loma. Contra el complejo de Edipo no hay vacuna." En: "Papeles al viento". *Voces del Periodista*, no. 211, del 1º al 15 de junio de 2009. 36 pp. México.

Gil-García, J. Ramón. (2008). *Pensamiento sistémico y dinámica de sistemas para el análisis de políticas públicas: Fundamentos y recomendaciones*. Centro de Investigaciones y Docencias Económicas. División de Administración Pública. México.

González-Aréchiga, Bernardo. (2009). *Transparencia en el rescate bancario: ¿problemas de agencia, corrupción, Imperfecciones de mercado o captura regulatoria?* Pp. 136-179. En: Sandoval Ballesteros, Irma. (coord.). (2009). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. Siglo XXI Editores. 504 pp. México.

González Casanova, Pablo. (2008). *Ponencia*. En, "Cuarto foro de debate en el Senado". 9 mayo 2008. México.

Guerrero Ampará, Juan Pablo (2000). *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*. Programa de Presupuesto y Gasto Público CIDE y Fundación Ford. México. Consultado, febrero 8, de 2011, disponible en:

http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/reforma_administrativa/DT%2089.pdf

Hevia de la Jara, Felipe. (2004). *La contraloría social mexicana: Participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado*. CIESAS Universidad Veracruzana. México.

Hevia de la Jara, Felipe. (2005). "El concepto de Rendición de Cuentas y sus usos." En: *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública / Centro Mexicano para la Filantropía. Primera Edición. México.

Huerta, Carlos; Ruiz, Fluvio. (Compiladores.). 2008. *Defensa del patrimonio y la soberanía nacionales / Prontuario de la reforma energética*, Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión México, disponible en línea:

http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones/p_03.htm

- Instituto Nacional de Ecología. (2006). *“La investigación ambiental para la toma de decisiones. Instituto Nacional de Ecología. 2001–2006”*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales –Ed. IEPISA. México. Julio de 2010. Disponible:
- Legrand, Julian, (—), *“Models of public service provision: command and control, networks or quasi–markets.”*
- Loewenstein, Karl. (1976). *Teoría de la Constitución*. Ariel, España.
- <http://blogs.cnnexpansion.com/el-pozo-de-los-deseos/>.
- López, Andrés. (2008). *“Discurso. Asamblea de la Comisión Nacional el Defensa del Petróleo. Martes 25 de marzo de 2008, Plaza de la Constitución. Distrito Federal”*. [En línea]. En: *Sitio del Gobierno Legítimo* [Consultado: 22 de junio de 2008]. Disponible en: <http://www.gobiernolegitimo.org.mx/noticias/comunicados.html?id=62853>
- López, Ayllón Sergio y Merino Huerta, Mauricio. (2009). *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*. Secretaría de la Función Pública (SFP). México.
- Manin, Bernard. (1998). *Metamorfosis del gobierno representativo*. Alianza, Madrid.
- Marín, José M. (2009). *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. 2009*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. 5tº Ed. México.
- Manríquez, Omar. (2010a). *“Movilización y participación social, sinergia y valor en la calidad democrática y accountability”* Ponencia inédita, presentada en el “III Seminario Internacional. Reforma del Estado y Ciudadanía en América Latina. Los Barómetros de la Democracia en América Latina: Mitos y Realidades”. Realizado en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, del 4 al 6 de noviembre de 2010. México.
- Manríquez, Omar, (2010 b). *Procesos de Información y Rendición de cuentas. Ciudadanos frente al proceso político de reforma petrolera en 2008, Distrito Federal*. Ensayo inédito. México.
- Manzo Yopez, José Luis. (1996). *Qué hacer con PEMEX? Una alternativa a la privatización*. Grijalbo. México.
- Manzetti, Luigi. (2009). *Oportunismo político y fallas de la privatización*. Pp. 95-120. En: Sandoval Ballesteros, Irma. (coord.). (2009). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. Siglo XXI Editores. 504 pp. México.

Omar Manríquez.

Martínez–Allier, Joan. (2005). “Los conflictos ecológico–distributivos y los indicadores de sustentabilidad”, en *Ecología social*, publicado en *Rebelión*, el 4 de noviembre de 2005. Disponible en el sitio: www.rebelion.org.

Medellín Mendoza Laura Nelly. (2006). “Región y sociedad. La resistencia a la democracia deliberativa. Tensiones entre un gobierno de alternancia y la sociedad civil organizada, el caso del parque fundidora en Monterrey.” REDALYC, mayo–Agosto, año/vol. XVIII, número 36 pp. 71–105. Colegio de Sonora. México. Consultado en sitio REDALYC on en línea, marzo 22, de 2010, 14:45: Disponible en:

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10203603>

Merino, Mauricio (Coord.), (2005). *Transparencia: libros, autores e ideas*. IFAI-CIDE. México

Melucci, Alberto. (2002). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. Colmex, México.

Monsiváis, Alejandro, (Comp.), (2005). “Rendición de cuentas, justificaciones públicas y democracia. Una perspectiva deliberativa.” En: *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública / Centro Mexicano para la Filantropía. Primera Edición, México, D.F.

Moreno, Rocío, (2004). *La Importancia del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.

O’Donnell, Guillermo. (1994). “Delegative Democracy”. En, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January 1994: 55–69. 1994. National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press. [Consultado: 15 de octubre de 2010]. Disponible en: <http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/odonnell.pdf>

----- (1998). “Accountability Horizontal”. En *Ágora Cuadernos de Estudios Políticos*. [En línea] Número 8, pp. 5–34. Argentina. [Consultado: 23 de mayo de 2010]. Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/accountability%20democrati co.pdf>

----- (2004). “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. [En línea] *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11, octubre pp. 11–31. España. Consultado el 24 de enero de 2009, disponible en: <http://www.aecpa.es/archivos/publicaciones/recp/11/textos/01.pdf>

----- (1996) *Otra institucionalización*. En, *Política y gobierno*, vol. III, núm. 2, segundo semestre de 1996. Pp. 219-244.

Oñate Acosta, Tatiana. (2004). "*Las nuevas perspectivas de la "responsabilización " por control judicial.*" Ponencia publicada en las memorias del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública , Madrid, España, 2-5 Nov. 2004.

Ortiz Leroux Sergio. (2006). *Deliberando sobre la democracia deliberativa. Los dilemas de la deliberación pública*. Acta republicana política y sociedad año 5 número 5 2006.

<http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/republicana/pdf/ActaRep5/5.pdf>

Oszlak, Oscar. (1999). "*De menor a mejor: el desafío de la "segunda" reforma del Estado*". Artículo publicado en: Revista Nueva. Sociedad, Número 160, 1999. Venezuela. Consultado, febrero 8, de 201, disponible en:

<http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/OSZLAKmenorymayor.pdf>

----- (2005). "*¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un Estado responsable*". VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Consultado, febrero 8, de 201, disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047606.pdf>

----- (2009). *Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico*. En, Belmonte, Alejandro (et. al.) (2009). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Buenos Aires.

Osorno, Diego. (2007). *Oaxaca sitiada*. La primera insurrección del s. XXI. Grijalbo. México.

Partidário, María. (2008). "*Conceptos y evolución y perspectivas de la evaluación ambiental estratégica*". En: "Seminario de expertos sobre la evaluación ambiental estratégica en Latinoamérica", del 20 al 22 de noviembre de 2006. Chile.

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. (2002). "*La política de accountability social en América Latina*." En *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Temas. [Online]. [Consultado el 12 de septiembre de 2009]. Disponible en:

http://www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/accountability_social1.pdf

Omar Manríquez.

------. (2003). "Civil society, the media and internet as tools for creating accountability to poor and disadvantaged groups." Human Development Report 2002. Poverty Eradication and Democracy in the Developing World. United Nations Development Programme.

Peruzzotti, Enrique. (2003). "Redefiniendo la representación política: la sociedad civil argentina y el sistema representativo en los noventa". En, Política y gobierno Vol. X, Núm. 1, I semestre de 2003 pp. 43-72.

------. (2006). "El Gobierno actúa sin el debido control". En: *Los intelectuales y el país de hoy. La Nación Política*. Entrevista de Sylvina Walger a Enrique Peruzzotti. Sábado 9 de septiembre de 2006. Consultado, el sábado 5 de marzo de 2011, disponible en:

http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=838966

------. (2008). *Marco conceptual de la rendición de cuentas*. Disponible en línea en:

<http://cgrw01.cgr.go.cr/pls/portal/docs/page/ctrc/archivos/tab2326766/peruzzotti%20ii.pdf>

------. (2009). "El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América latina." En, *Journal of Democracy*. En Español.

Presidencia de la República. (2007). *Plan nacional de desarrollo 2007–2012*. Presidencia de la república. [En línea] sitio de la presidencia de la República. Consultado, el 3 de julio de 2008, disponible en:
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007–2012.pdf >

Presidencia de la República. 2010a. *Tercer informe de gobierno*. Consultado, 14 de febrero de 2010, disponible en:

http://tercer.informe.calderon.presidencia.gob.mx/informe/pdf/2_12.pdf

Przeworski, Adam. (1998). "Democracia y representación". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. [En línea] No. 10, Febrero, 1998. Venezuela. [Consultado: 22 de marzo de 2009] Disponible en:

<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Democracia%20y%20representacion.pdf>

Rodríguez, Jesús. (2008). *Estado y transparencia: Un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de transparencia 04. IFAI, México.

Romero, Jorge. (2008). "Propuesta de Fundar, Centro de Análisis e Investigación". Foro de Debates sobre la Reforma Energética. [En línea]

17 de Julio de 2008. Senado de la República. México. [Consultado: 24 de septiembre de 2009] Disponible en:

http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/17julio2008_5.pdf

Rose-Ackerman, Susan, (2009). "Economía política de las raíces de la corrupción: Investigación y políticas públicas". Pp. 23-43. En: Irma Eréndira. Sandoval Ballesteros, Irma. (coord.). (2009). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. Siglo XXI Editores. 504 pp. México.

Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira. (2009). *Rentismo y opacidad en procesos de privatización y rescates*. Pp. 121-135. En: Sandoval Ballesteros, Irma. (coord.). (2009). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. Siglo XXI Editores. 504 pp. México.

Sartori, Giovanni, (1992). "*Representación*". En: *Elementos de Teoría política*, Alianza Editorial. México.

----- (1988). *Teoría de la democracia. Tomo 1. El debate contemporáneo*. 312 páginas. Alianza. México.

----- (1984). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. Fondo de cultura Económica. Tercera edición, 2002; tercera reimpresión 2006. México.

----- (1998) *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Taurus. México.

Schedler, Andreas. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia 03*. IFAI. México.

Sermeño, Ángel. (2009). "«*Limites y posibilidades de la ciudadanía y la representación en el proyecto y profundización de la Democracia en América Latina*» Entrevista a Alberto Olvera". En, *Revista Andamios*, volumen 5, número 10 de abril 2009. México.

Smulovitz, Catalina (2001). *Judicialización y Accountability Social en Argentina*. (UTDT- CONICET) Trabajo presentado en el XXII International Conference de la Latin American Studies. Association- Washington D.C. September 2001. Agosto 2001.

Stiglitz, Josep, (1995). *La economía del sector público*. Antoni Bosch, Barcelona.

Suarez del Real y Aguilera José (coord.). (2008). *Defensa de los recursos energéticos*. México, Grupo Parlamentario del PRD. Cámara de Diputados. México.

Omar Manríquez.

- Subirats, Joan. (2000). *Democracia participación y eficiencia*. Jul-sep 2000.
- Tarrow, Sídney. (1998). *El poder en movimiento*. Alianza. Madrid.
- Tamayo Sáez, Manuel. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. Alianza Universidad. España.
- Touraine, Alan. (2006). “*Los movimientos sociales*”. En: Revista Colombiana de Sociología número 27, pp. 255-278. 2006. Bogotá, Colombia.
- Ugalde, Luis Carlos. (2002). *Rendición de cuentas y democracia*. El caso de México. IFE. México.
- Ugarteche, Oscar. (2009). *Para desprivatizar lo público*. Pp. 75-94. En: Sandoval Ballesteros, Irma. (coord.). (2009). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. Siglo XXI Editores. 504 pp. México.
- UNCTAD, (2006), “*Ajustes a los cambios recientes en el sector energético: Retos y Oportunidades*”, Ginebra, Nota de antecedentes de la secretaría de la UNCTAD, 29 de noviembre a 1º de diciembre de 2006, Tema 3 del programa provisional Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD. [Consultado: 21 de agosto de 2010] Disponible en: http://www.unctad.org/sp/docs/c1em31d2_sp.pdf.
- Velasco, Juan C. (2006). *Deliberación y calidad de la democracia*. Revista: Claves de razón práctica. nº 167 nov. Pp 36–43. Universidad de la Rioja, 02 de abril de 2010 17:45, disponible en:

<http://www.ifs.csic.es/prensa/velasco9.pdf>
- Wayne, Parsons, (2007). *Políticas públicas*, FLACSO/Miño y Dávila, México.
- Wallis, J., Dollery, B. (—). Leadership and public policy. Cap. 2 “Market failure and government intervention”.
- Zúñiga, Juan Antonio y Gutiérrez, Enrique. (2008). México, con el crecimiento más bajo de AL, dice Cepal. La jornada [on line] jueves 28 de agosto de 2008. Disponible en:
<http://www.jornada.unam.mx/2008/08/28/index.php?section=economia&article=026n1eco>.

REFERENCIAS PERIODÍSTICAS.

Avilés, Jaime. (2008). “*Tráfico de influencias en la compra del barco de Pemex*”. En *La Jornada*, viernes 5 de septiembre de 2008. Consultado el 25 de octubre de 2010, disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2008/09/05/index.php?section=politica&article=005n1pol>.

Arzate, Esther. (2009). *El Financiero* Miércoles, 30 de septiembre de 2009. Disponible el 4 de Abril, de 2010, 14:55 Biblioteca IIEC Unam en:

http://biblioteca.iiec.unam.mx/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=6437.

Bartlett, Manuel (2010). *Abdicación*. En, sitio: *El Ciudadano X*. Consultado el 23 de enero de 2011, disponible en:

http://www.elciudadanox.org/index.php?option=com_content&view=article&id=253:abdicacion&catid=79:manuel-bartlett.

Castillo Juárez, Laura. “Pemex no se vende, Pemex se defiende” <http://www.ptdiputados.org.mx/docs.php?id=901&tipo=>

Flores, Nancy. (2009). Contratos al margen de la ley en Pemex por 8 mil MDP . <http://www.voltairenet.org/article162414.html#article162414>

González, Hugo. (2007). “*Cofetel: peón por alfil*”. En, *Sitio: Milenio on-line*, Abril 11 de 2007, sección, *Negocios*. Consultado el 5 de marzo de 2011, disponible en:

<http://impreso.milenio.com/node/7045024>

Herrera, Claudia. (2008). “*«No sé, ya veremos»: Calderón*”. En, *La Jornada*, [En línea]. Martes 8 de abril de 2008. México. [Consultado: el 25 de junio de 2008] Disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2008/04/08/index.php?section=politica&article=005n2pol>

La Jornada (2008a). “*Lejos de privatizarla se busca fortalecer Pemex*”. En, *La Jornada*. 9 de abril de 2008. Consultado, el 24 de abril de 2008, disponible en:

[http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2008/04/09/lejos-de-privatizarla-se-busca- fortalecer -pemex-dice-calderon-en-cadena- nacional](http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2008/04/09/lejos-de-privatizarla-se-busca-fortalecer-pemex-dice-calderon-en-cadena-nacional)

La Jornada (2008b). Martes 22 de Julio de 2007, política 7.

MiMorelia. (2010). “*Empresas fantasmas saquean a PEMEX: Salvador Vega Casillas*.” Agencia Cuasar. En, *MiMorelia.com*. Domingo 25 de Abril del 2010. Consultado el 25 de octubre de 2010, disponible en:

<http://www.mimorelia.com/noticias/50120>.

Notimex, (2010), “*IP pide evaluar viabilidad de nueva refinería*”. *El Universal*, en línea, 20 de junio de 2010. Disponible en:

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/688999.html>.

Pérez Silva, Ciro. (2008). "«Las brigadas de López Obrador semejan a un grupo paramilitar, según diputado panista»". Periódico. *La Jornada*. [En línea] Martes 8 de abril. México. [Consultado: 17 de septiembre de 2008] Disponible en:

Pérez, Ana. (2008). "Conflictos de interés de Mouriño en Pemex". Revista Contralinea. [En línea] 2a quincena febrero 2008. [Consultado: 13 de octubre de 2009] Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/02/15/conflictos-de-interes-de-mourino-en-pemex/>

Ramírez, Erika. 2008. "Mouriño acepta firma de contratos con Pemex." 23 Mar. 2008. [En línea]. Disponible en:

<http://www.voltairenet.org/article156022.html#article156022>

Rangel, Jesús (2010). "Slim compró experiencia petrolera". En, *Estira y afloja*. Sitio: *Milenio on-line*, 24 de febrero de 2011, sección *Negocios*. Consultado el 5 de marzo de 2011, disponible en: <http://impreso.milenio.com/node/8917024>.

Reyna Quiroz, Julio. (2008). "Realizar una consulta popular vulnerará a las instituciones, sostiene el CEESP". En, *La Jornada*, lunes 16 de junio de 2008. México. Consultado el 24 de julio de 2009 disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2008/06/16/index.php?section=politica&article=006n1pol>.

Rodríguez, Israel, (2010), "Serán secretos por 12 años datos sobre reservas de Chicontepec". Periódico *La Jornada*, Martes 16 de marzo de 2010.

Saldierna, Georgina, (2007). "Innecesaria, una consulta popular sobre el petróleo". En *La Jornada*. [En línea] 7 de Abril de 2008 s/p. [Consultado 28 de abril de 2009] Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/04/08/index.php?section=politica&article=007e1pol>.

Tinoco, Yenise. (2008). "Derrocha Pemex 220 mdp en publicidad en aguas profundas", Revista Contralinea Año 7, No. 105^a, 01 de julio de 2008. <http://www.contralinea.com.mx/archivo/2008/julio/html/derrocha-pemex-220-mdp-publicidad-aguas-profundas.htm>

<http://www.jornada.unam.mx/2008/04/08/index.php?section=politica&article=008n2pol>

Velasco, Elizabeth. (2008). "Gasta el gobierno \$30 mil millones para defender su reforma petrolera". En, *La Jornada*, martes 22 de julio de 2008. Consultado el 2 de agosto de 2008, disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2008/07/22/index.php?section=politica&article=003n1pol>

REFERENCIAS ESTADÍSTICAS.

Campos, Roy y Penna, Carlos. (2008). *La opinión pública antes de las discusiones reforma petrolera: un debate en proceso*. Consulta Mitofsky. 2008.

CONEVAL. México, 2009. Consultado, diciembre 28, 2010, disponible en:

http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med_pobreza/3494.pdf

CONEVAL. (2009b). “Comunicado de prensa no. 006/09. Reporta Coneval cifras de pobreza por ingresos 2008.” En sitio CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/>.

CONEVAL. (2010a). *Informe de pobreza en México, 2008*. En sitio CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/>.

CONEVAL-UNICEF. México. Consultado, diciembre 24, 2010, disponible en:

http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med_pobreza/Informe_pobreza_multidimensional/Informe_de_Pobreza_Multidimensional_en_Mexico_2008_.pdf?view=true

FUNDAR. (2010). “Ingresos Petroleros en el Sector Público Presupuestario”. “Programa de monitoreo de ingresos Petroleros”. En micrositio: www.fundar.org.mx. Consultado 9 de octubre de 2010, disponible en: <http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/2abase/ipdelsectorpublico.htm>.

------. “Estado de Resultados Consolidados”. En, “Programa de monitoreo de ingresos Petroleros”. En micrositio: www.fundar.org.mx. Consultado 9 de octubre de 2010, disponible en: <http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/2abase/edoresultadospeme.x.htm>.

------. “Balance General”. En, “Programa de monitoreo de ingresos Petroleros”. En micrositio: www.fundar.org.mx. Consultado 9 de octubre de 2010, disponible en: <http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/2abase/balancegeneralpem.ex.htm>

GEA-ISA. (2008a). *Encuesta Telefónica Nacional GEA-ISA sobre una posible reforma energética. Reporte gráfico de resultados*. Febrero 21, 2008.

GEA-ISA. (2008b). *Primera Encuesta Telefónica Nacional GEA-ISA sobre las propuestas de reforma de la legislación para el sector petrolero. Reporte gráfico de resultados*. Abril 10, 2008.

Omar Manríquez.

GEA-ISA. (2008c). *Segunda Encuesta Telefónica Nacional GEA-ISA sobre las propuestas de reforma de la legislación para el sector petrolero. Reporte gráfico de resultados.* Abril 28, 2008.

GEA-ISA. (2008d). *Encuesta Nacional GEA-ISA. Opinión ciudadana sobre las iniciativas de reforma a la legislación en materia petrolera. Reporte de resultados.* Julio, 2008.

Parametría. (2008a). *Encuesta Nacional en Vivienda.* Del 9 al 16 de Febrero de 2008.

Parametría y Gabinete de Comunicación Estratégica. (2008). *Encuesta Nacional Telefónica.* 18 y 19 de Febrero de 2008.

Parametría. (2008b). *Encuesta Nacional en Vivienda.* Del 8 al 11 de Junio de 2007.

Parametría y Gabinete de Comunicación Estratégica. (2008). *Encuesta Nacional Telefónica.* 18 y 19 de Febrero de 2008.

Presidencia de la Republica. 2010b. *Anexo estadístico. Tercer informe de gobierno.* Consultado, 14 de febrero de 2010, disponible en:

http://tercer.informe.calderon.presidencia.gob.mx/anexo_estadistico/pdf/2_2.pdf

Secretaría de Economía. (SE). 2010. *Anuario Estadístico de la Minería Mexicana Ampliada 2009. Versión 2010.* Secretaría de Economía. 2010. Coordinación General de Minería de la Secretaría de Economía Coordinación General de Minería. Servicio Geológico Mexicano.

Secretaría de Energía (SENER). (2010). *Las reservas de hidrocarburos de México.* 1º de enero de 2010. SENER-Pemex Exploración y Producción.

Secretaría de Gobierno del Distrito Federal (SGDF). (2008). *"Informe de la Consulta Ciudadana sobre la Reforma Energética en el Distrito Federal"* [En línea] En el sitio: Consulta energética, yo decido. [Consultado: 21 de marzo de 2009] Disponible en:

<http://www.consultaenergetica.df.gob.mx/>

Secretaría de Energía (SENER). 2011. *Prontuario Estadístico del Sector Energético. Diciembre de 2010.* Subsecretaría de Planeación Energética y Desarrollo Tecnológico. Dirección General de Planeación Energética. Consultado, 14 de febrero de 2010, disponible en:

<http://www.sener.gob.mx/res/380/Prontuario.xls>.

NORMATIVIDAD

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (publicada en el Diario Oficial de la Federación, vigente al 4 de diciembre de 2008).

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, (LFRASP)

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Misma (LOPSRM). (2006). México.

Ley de Petróleos Mexicanos (Ley PEMEX)

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo

Reglamento Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo

Reglamento de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (RLFTAIPG)

Reglamento de Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Mismas (RLOPSRM)

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).

Reglamento de Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (RLAASSP)

Disposiciones Administrativas de Contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (DAC's.)

ENTREVISTAS.

Entrevista realizada a José, integrante del equipo de atención Ciudadana del diputado Agustín Guerrero, coordinador de una brigada en Defensa del Petróleo, realizada el 13 de Mayo de 2008.

Entrevista realizada a Mario, integrante del equipo de atención Ciudadana del diputado Agustín Guerrero, coordinador de una brigada en Defensa del Petróleo, realizada el 13 de Mayo de 2008.

Mario Di Constanzo. (2008). Entrevista inédita, realizada por el autor, en: *“Foros universitarios sobre la Reforma Energética para la Defensa del Petróleo”*. Celebrados en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México UACM-Iztapalapa, el 3 de junio de 2008.

Ocampo Torrea, Felipe. (2010). Entrevista inédita, realizada por el autor en Coyoacán, Distrito Federal, junio de 2010.

Relatoría de la Entrevista con altos funcionarios en Pemex. (2011). Entrevistas anónimas inéditas, en Pemex, a funcionarios del Consejo de Administración. Realizadas entre 2010 y 2011 en Petróleos Mexicanos. México.

OTRAS REFERENCIAS.

Canal seis de Julio. (2006). *Los dueños de la Democracia*. Video.

Diccionario Enciclopédico Vox 1. 2009. Larousse Editorial, S.L.

Diccionario de la Lengua Española, 22ª edición, en línea: <http://www.rae.es>.

Diccionario Oxford University Press, 2004.

<http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=statusfilecat&categoryfileid=5440>.

<http://definicion.dictionarist.com/answerable>.

<http://definicion.dictionarist.com/responsible>.

<http://definicion.dictionarist.com/inglés-inglés/enforcement>.

<http://definicion.dictionarist.com/accountable>.

<http://definicion.dictionarist.com/accountability>.

<http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/2abase/ipdelsectorpublico>.

<http://www.voltairenet.org/article158499.html#article158499> “*Testigos sociales: la simulación con el objetivo de “legitimar” multimillonarias y cuestionables licitaciones*”

<http://www.thefreedictionary.com/secretcy>.

<http://fcom.us.es/fcomblogs/vazquezmedel/2009/02/02/20090202-los-limites-de-mi-lenguaje-son-los-limites-de-mi-mundo-ludwig-wittgenstein/>

http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/foro20.htm.

http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/17julio2008_4.pdf

Shields, David. (2009). <http://www.youtube.com/watch?v=GZ35aSeOZYM>.

Real Academia Española. *Diccionario* en línea. Consultado febrero 6 de 2011; disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura.

<http://tv.xhglc.com.mx/?p=231>