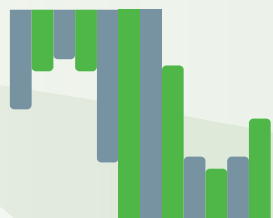




**La rendición de cuentas gubernamental  
Una propuesta para el análisis empírico en las  
entidades federativas**

**Alejandra Ríos Cázares  
Diego A. Angelino Velázquez**

**Reportes de investigación**



**México**  
*estatal*

**Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas  
en las Entidades Federativas**



La rendición de cuentas gubernamental  
Una propuesta para el análisis empírico en las  
entidades federativas

Alejandra Ríos Cázares  
Diego A. Angelino Velázquez

Núm.	4
------	---

Año 2010

Este documento forma parte del proyecto **Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México**, coordinado por Guillermo M. Cejudo y Alejandra Ríos Cázares del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y financiado con recursos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD), provenientes del Centro de Gobernabilidad de Oslo. El proyecto busca contribuir a la generación de capacidades y al fortalecimiento del gobierno democrático en las 32 entidades federativas mexicanas mediante la construcción de indicadores objetivos que sirvan como insumos para evaluar la gestión pública y los mecanismos de rendición de cuentas. Las opiniones, hallazgos y conclusiones son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## **La rendición de cuentas gubernamental Una propuesta para el análisis empírico en las entidades federativas**

Alejandra Ríos Cázares  
Diego A. Angelino Velázquez  
*CIDE-División de Administración Pública*

### **Introducción**

Rendición de cuentas es un ya término familiar. En estos días resulta común encontrar múltiples referencias en la prensa sobre la importancia de crear una “cultura de la rendición de cuentas”, “fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas”, o bien asegurar que quien detente puestos de representación popular “se adhiera efectivamente a los principios de la rendición de cuentas”. La rendición de cuentas gubernamental (que es a lo que usualmente aluden estas afirmaciones) es un concepto cotidiano en el que se ha gastado una cantidad importante de tinta, lo mismo en páginas de periódicos, que en revistas académicas o discursos políticos y sin embargo, su contenido no es un asunto acabado. Se habla de rendición de cuentas gubernamental, se clama por ella, pero no sabemos bien a bien qué es eso que invocamos, y tenemos menos certeza de cuál es la estrategia más adecuada para cerciorarnos de su nivel (¿cuánta rendición de cuentas tenemos?), o de su suficiencia (¿es idónea la rendición de cuentas que tenemos?). La rendición de cuentas es un concepto de bordes difusos y esta característica impone retos nada sutiles para su análisis empírico.

Este documento parte de una sola premisa: la precisión en la evaluación de un concepto demanda una clara delimitación de su significado. Sin embargo, demarcar los contornos de un concepto no es una tarea sencilla pues implica tomar decisiones sobre

cuáles son los elementos sustantivos y cuáles son los elementos adjetivos del concepto en cuestión y estas tareas usualmente no generan consensos. Este documento no busca resolver el debate en torno a los límites conceptuales de la rendición de cuentas, su objetivo se restringe a presentar una definición que, motivada por las características del régimen político de las entidades federativas del país, sirva para orientar el análisis empírico de *las relaciones* de rendición de cuentas gubernamentales a nivel estatal. Para ello, hemos dividido este documento en dos secciones. La primera incluye una breve presentación del debate sobre el concepto de rendición de cuentas gubernamental, una propuesta de definición y las implicaciones que se derivan de ésta. La segunda sección se concentra en las implicaciones del análisis empírico de la rendición de cuentas gubernamental en regímenes democráticos. En esta sección diferenciamos la esfera del acceso de la esfera del ejercicio del poder. A lo largo del texto presentamos algunas propuestas para el análisis sistemático de la rendición de cuentas gubernamental en el ámbito estatal de México.

## I. Una propuesta conceptual

El concepto de rendición de cuentas enfrenta dos problemas. Por una parte, es un ejemplo de la tendencia a multiplicar el número de elementos “indispensables” de la definición; por otra parte, al ser un concepto estrechamente asociado a ciertos ideales, se tiende a fusionar en la definición objetivos (normativos) que se esperan de la rendición de cuentas con la rendición de cuentas misma.

El primer problema es de adjetivación y de éste la rendición de cuentas es sólo un ejemplo entre muchos. Casos similares son “democracia” o “estado de derecho”<sup>1</sup>. En el extremo, la multiplicación de adjetivos en una definición puede llevar al concepto a convertirse en “un altar en donde cada quien cuelga su *exvoto* favorito”.<sup>2</sup> El problema de definiciones maximalistas al momento del análisis empírico es que al incrementar los requisitos que definen un término, disminuyen las posibilidades de encontrar referentes concretos del concepto, de tal manera que las potenciales ganancias en precisión pueden dejar al concepto sin un espejo en el mundo real y en consecuencia, sin posibilidad de evaluación empírica.

El segundo problema consiste en incorporar en la definición elementos normativos vinculados al concepto pero no intrínsecos a él. Éste, por supuesto, es uno de los aspectos más controvertidos del debate en torno al concepto de rendición de cuentas y de otros que están íntimamente asociados al ideal democrático. El “problema” –es importante– puntualizar se constriñe al análisis empírico. Tomemos por ejemplo el caso del capital social.

---

<sup>1</sup> Sobre democracia véase (Munck y Verkuilen, 2002); (Geddes, 1999). Sobre estado de derecho véase (Ríos Figueroa, 2006) y (Kleinfeld, 2005).

<sup>2</sup> (Przeworski, 2000: 14), después de analizar la multiplicidad de acepciones asociadas a democracia.

Se encuentra que la presencia de normas de confianza, reciprocidad y cooperación (es decir, capital social) aumenta la probabilidad de resolver de manera *tocquevilleana* –en vez de *hobbesiana*- problemas de acción colectiva y esto facilita el funcionamiento de las instituciones democráticas.<sup>3</sup> De aquí que se tienda a vincular el concepto de capital social con democracia. Sin embargo, el capital social sólo facilita la cooperación entre individuos con expectativas comunes, no con expectativas específicamente democráticas; por lo tanto, el capital social puede explicar también relaciones de solidaridad al interior de grupos no democráticos (como las mafias), o bien puede ayudar a la coordinación entre individuos que persiguen objetivos no democráticos (por ejemplo, de “limpieza étnica”) (Levi, 1996). De manera análoga, las mafias “más exitosas” no lo serían si no contaran con un mecanismo de rendición de cuentas que permitiera cierto orden al interior de la organización. En términos abstractos, el capital social facilita la resolución de problemas de coordinación entre individuos (como los que impone la convivencia democrática). De la misma manera, la rendición de cuentas estructura la interacción entre dos actores (individuales o colectivos) cuando existe una relación de responsabilidad o delegación. Ambos son elementos indispensables de la democracia, pero no viceversa.<sup>4</sup>

En este documento intentamos alejarnos del maximalismo conceptual y de connotaciones normativas con la intención de facilitar la creación de indicadores y la distinción clara de objetivos y con ello, el análisis empírico. El objetivo es presentar “un

---

<sup>3</sup> Este es parte del argumento de Robert Putnam, Robert Leonardi y Raffaella Nanetti. Ver (Putnam et al., 1994).

<sup>4</sup> En una reflexión sobre la rendición de cuentas, Philippe C. Schmitter menciona: “Todo régimen político estable probablemente tiene una forma predecible de rendición de cuentas a algún grupo. Las autocracias de los sultanes tienen sus cuadros y camarillas. Las dictaduras militares tienen sus juntas y acuerdos entre los diferentes servicios armados. Incluso los monarcas absolutos se supone que rinden cuentas a Dios –por no mencionar a las dinastías más terrenales y a las preocupaciones maritales” (Schmitter, 2004: 47). La rendición de cuentas existe –exitosamente- en contextos no democráticos. Como el capital social, la rendición de cuentas también tiene su “lado oscuro”.

referente conceptual específico contra el cual aquilatar la adecuación del referente empírico” (Adcock y David Collier, 2001: 530).

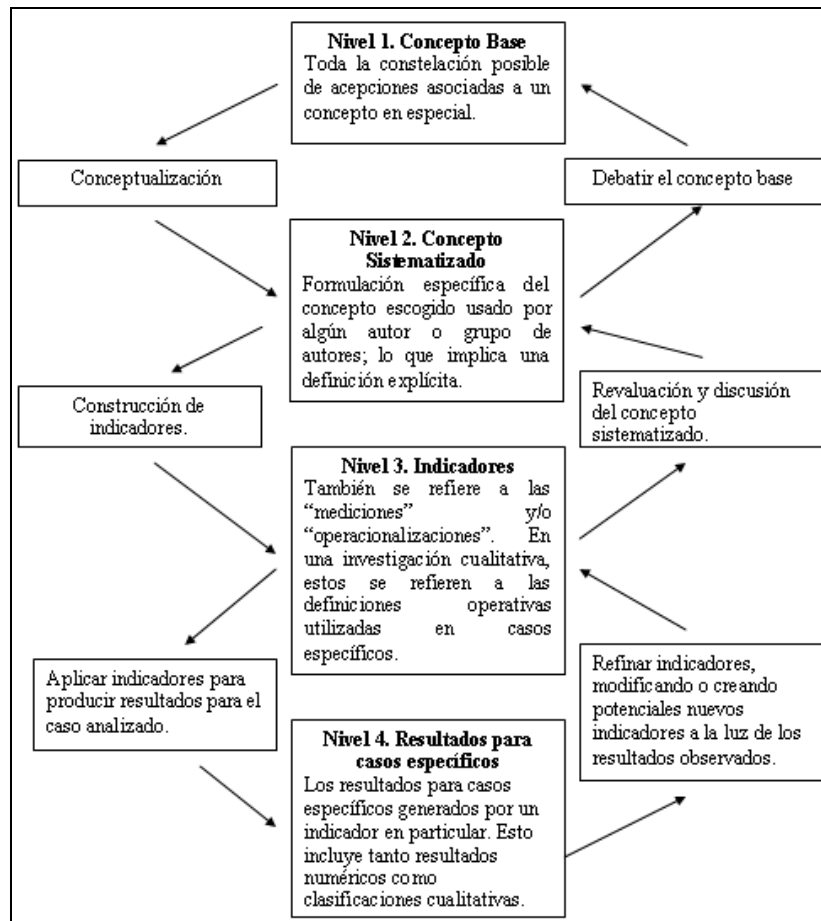
### *1.1 La relación entre conceptos y observaciones: La “validez” de la medición.*

De acuerdo con Robert N. Adcock y David Collier (2001) en la relación existente entre conceptos y observaciones se distinguen cuatro niveles (figura 1). El primero refiere al “concepto base” que incluye toda “la constelación posible de acepciones asociadas a un concepto en especial” (530). El segundo nivel es el “concepto sistematizado” que alude a una formulación específica del concepto en cuestión e implica una definición explícita. El tercer nivel concierne a los indicadores, las “mediciones” o bien, la operacionalización de las definiciones. Finalmente, el último nivel alude a los resultados específicos de la clasificación. En este documento, nos concentramos principalmente en la sistematización del concepto y ofrecemos una serie de sugerencias con respecto a los indicadores idóneos que derivan de este ejercicio.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> En un movimiento descendente, la tarea central del investigador consiste no sólo en la sistematización del concepto y en lidiar con la multiplicidad de retos asociados a la construcción de indicadores y a asegurar la validez de las mediciones (que es, el punto central del artículo de Adcock y Collier) para poder llegar a una clasificación de casos que conlleve a un aceptable nivel de precisión que a su vez permita la valoración de la teoría en cuestión. En un movimiento ascendente sobre este esquema, la clasificación de los casos, la revisión de los indicadores, permite a su vez, la evaluación del concepto sistematizado que abre las puertas al debate continuo del concepto base.

**Figura 1**



Fuente: Adcock y Collier, op.cit. p. 3

En el análisis de la rendición de cuentas, el concepto base está conformado por la multiplicidad de definiciones que existen en la literatura.<sup>6</sup> La formación del concepto sistematizado consiste en hacer una selección práctica de entre esta diversidad de alternativas. En este documento, privilegiamos aquella que facilita el análisis empírico,

<sup>6</sup> El concepto base de la rendición de cuentas debería incluir autores como (Manin, et al, 1999) (Schedler, 1999); (Smulovitz y Peruzzotti, 2000); (Behn, 2001); (Moreno, et al., 2003); (O'Donnell, 2003); (Bovens, 2006); (Merino y López Ayllón, 2009) y un larguísimo etcétera.



nuestro referente concreto es la propuesta de Ríos Cázares y Cejudo (2009) que define rendición de cuentas como sigue:<sup>7</sup>

[La rendición de cuentas es] una relación entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a *informar, explicar y justificar* su conducta a B (con respecto a algún asunto determinado, M). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a M) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento vía sanciones o incentivos.<sup>8</sup>

Esta definición permite diferenciar tres elementos de una relación de rendición de cuentas: *el objetivo* de la rendición de cuentas (M), *los actores* involucrados en la relación de rendición de cuentas, las características de *la relación* de rendición de cuentas en sí misma. Esto es fundamental, pues no será lo mismo una relación de rendición de cuentas que implique un actor “A” colectivo que uno individual o una relación en donde ambos actores sean colectivos y además heterogéneos. Es extensa la literatura en ciencia política, administración pública o sociología que nos explica cómo aumenta la dificultad para construir consensos a medida que aumenta el número y la heterogeneidad de los actores involucrados en la toma de decisiones. Por tanto, no será lo mismo una relación de rendición de cuentas que involucre a actores individuales que una relación de rendición de cuentas que involucre a actores colectivos. La segunda (probablemente) tenderá a ser más confusa en objetivos y por tanto requerirá más precisión en el tipo de reglas que los precisen y tal vez sea en estos detalles en donde el análisis deba concentrar su atención.

---

<sup>7</sup> Preguntas concernientes a la validez de la medición sin un referente concreto y preciso (por ejemplo tomando como referente el concepto base, en vez del concepto sistematizado) tenderán a encontrar una respuesta distinta (y tal vez siempre válida) para cada uno de los potenciales significados del concepto. El resultado sería caótico.

<sup>8</sup> Como se explica en (Ríos Cázares y Cejudo 2009) esta definición sigue la lógica presentada por (Mark Philp, 2009) y adapta la definición de (Mark Bovens, 2006). Esta definición de rendición de cuentas es prácticamente idéntica a la definición de una relación principal-agente, sin embargo, la diferencia central (una sutileza) es que la relación principal-agente, siempre conlleva una relación de autoridad o jerarquía. Ver (Kiewiet y McCubbins, 1991) capítulo 2 para un brevísimo resumen sobre esta perspectiva y los principales problemas asociados a la relación principal-agente. Una revisión exhaustiva de los modelos más recientes de esta perspectiva y su aplicación a las ciencias sociales es (Bendor et al., 2001)

Por otra parte, esta definición “nos aleja de debates normativos [...], pues en vez de concentrar el análisis en qué tan deseable o pertinente es el [objetivo de la rendición de cuentas, M], el énfasis se hace en la coherencia, y efectividad de los instrumentos concretos con que cuenta A para informar, explicar y justificar su conducta, así como en los mecanismos con que cuenta B para vigilar e incidir en el comportamiento de A” y en los incentivos de ambos. Esta sutileza no es un asunto menor al momento del análisis empírico pues aunque el objetivo de la rendición de cuentas (M) sea normativamente impecable o indiscutiblemente pertinente, la relación entre los actores (A y B) puede tener características que resulten en una deficiente información, explicación o justificación de A a B ya sea por razones de capacidad o por cuestiones de incentivos. Lo anterior, por cierto, no implica que no pueda existir una discusión sobre el objetivo mismo de la rendición de cuentas. De hecho, la definición facilita esta discusión.

Sin embargo, aunque esta definición tiende hacia el extremo “minimalista” no soslaya las múltiples complejidades que se presentan en las relaciones de rendición de cuentas. En este sentido destacamos tres. Primero, al no implicar un vínculo jerárquico entre los actores involucrados, la definición incluye relaciones de rendición de cuentas que no conllevan autoridad, pero que sí implican la obligación de informar y justificar decisiones específicas (es decir, existe un actor A), así como la obligación de evaluar conductas concretas (existe un actor B).<sup>9</sup> No son pocos los ejemplos de relaciones de rendición de cuentas en donde en vez de vínculos de autoridad existen relaciones trianguladas de responsabilidad, es decir, situaciones “en donde A rinde cuentas a B por su conducta con respecto a un asunto M que afecta o atañe a un actor adicional, C.” Un

---

<sup>9</sup> Por ello, esta definición comprende relaciones que van más allá de aquellas que encierra el concepto de principal-agente.

ejemplo usual en nuestro régimen político es la rendición de cuentas que el poder ejecutivo hace al legislativo (por ejemplo, en una comparecencia) con respecto a las acciones emprendidas en referencia a un asunto que concierne a la ciudadanía.<sup>10</sup>

Segundo, en los sistemas políticos contemporáneos, las relaciones de rendición de cuentas raramente se presentan de manera aislada. Lo que es común es su concatenación: relaciones de rendición de cuentas que se implican y necesitan recíprocamente; o bien, situaciones en donde el actor A se convierte en B en una relación distinta, pero simultánea.

Tercero, los actores que participan en una relación de rendición de cuentas no necesariamente son unitarios u homogéneos, pueden ser actores colectivos (o bien puede tratarse de actores múltiples). Cuando éste es el caso, las relaciones de rendición de cuentas se vuelven extremadamente complejas pues a la pregunta de cómo hacer que B informe, justifique y explique a A se agrega el resolver el problema inicial de quién representa a “A” o bien quién es “la voz” de “B”. En suma, la definición que se propone captura la complejidad de las relaciones de rendición de cuentas y permite al mismo tiempo diferenciar sus elementos.

## **II. La rendición de cuentas gubernamental en un régimen democrático**

La rendición de cuentas gubernamental en un régimen democrático, sin embargo, es un caso específico. De manera similar a lo que ocurre con la definición general del término, tenemos una variedad de alternativas sobre lo que implica y conlleva este tipo particular de rendición de cuentas.<sup>11</sup> En su versión general, la rendición de cuentas gubernamental de un régimen democrático implica la existencia de un “círculo virtuoso” en donde las

---

<sup>10</sup> Véase (López Ayllón y Merino, 2009) para una elaboración de esta idea.

<sup>11</sup> (Smulovitz y Peruzzotti, 2000: 2003) representan una perspectiva alternativa.

preferencias de los ciudadanos son materializadas en las políticas implementadas por los representantes que ocupan puestos de decisión gubernamental. El círculo se cierra cuando los gobernantes rinden cuentas a una ciudadanía que además cuenta con los incentivos y los mecanismos para exigirlos (en caso de que los primeros se negaran a darlos).

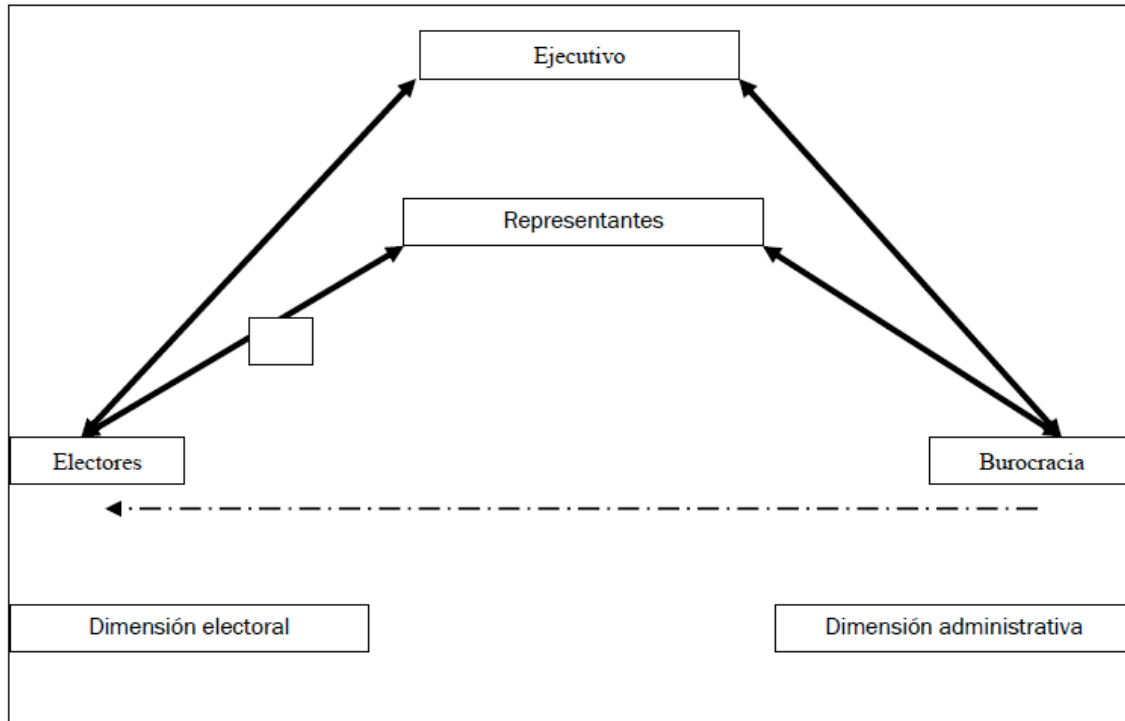
En términos analíticos se ha dividido a este círculo en dos momentos. El primero refiere a la relación que se establece entre los ciudadanos y sus representantes. Es en este segmento donde ocurre la transformación de las preferencias ciudadanas en comportamientos electorales que resultan en la conformación de gobiernos.<sup>12</sup> El segundo se refiere al vínculo entre los representantes y la burocracia (o los actores responsables de la implementación de políticas). Es en este momento cuando ocurre la transformación de las preferencias ciudadanas representadas en resultados concretos de acciones gubernamentales (figura 2). El círculo se vuelve virtuoso cuando existe una efectiva representación en un primer momento que se concatena con una efectiva acción de gobierno en el segundo. Es a partir de esta concatenación que el segundo momento tiene un sentido democrático. Al primer momento se le ha llamado ámbito electoral (o esfera de “acceso” al poder), mientras que, al segundo momento se le ha denominado ámbito administrativo (o esfera de “ejercicio” del poder).<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Parafraseando a (Powell, 2004)

<sup>13</sup> Retomamos la distinción de estas la esfera electoral y administrativa de (Ríos Cázares y Cejudo, 2009); sin embargo, la distinción entre el ámbito de “acceso” y el ámbito de “ejercicio” proviene de (Gervasoni, 2008). La distinción de la esfera política en estos dos grandes ámbitos ha sido una idea que ha rondado el análisis de los regímenes políticos desde tiempo atrás. Para algunos ejemplos ver (Diamond, 1999).

**Figura 2. La Rendición de cuentas. Acceso y ejercicio al poder.**



En años recientes, han aparecido interesantes debates en torno al creciente desencanto de la ciudadanía con el desempeño de la democracia<sup>14</sup> o bien sobre la creciente estabilidad de los regímenes autoritarios (o la aparición de rendición de cuentas sin democracia) (Tsai, 2007)<sup>15</sup>. La supuesta paradoja de democracias inefectivas y autoritarismos que rinden cuentas empieza a cobrar sentido si se observa con detenimiento que las dos fases del círculo virtuoso que hemos descrito son en realidad momentos independientes que se comunican. Puede suceder, por ejemplo, que las preferencias ciudadanas sean representadas en las instancias gubernamentales y sin embargo, existir una débil capacidad administrativa que impida que el mandato ciudadano se transforme en

<sup>14</sup> Ver los datos usados en (PNUD, 2004). Democracy in Latin America : towards a citizens' democracy, 2004

<sup>15</sup> Accountability without democracy: solidary groups and public goods provision in rural China. (Tsai, 2007). Tsai, es un interesante estudio de cómo en la China actual existe un sólido sistema de rendición de cuentas en gobiernos locales sustentado en instituciones informales (basadas en relaciones comunitarias) a pesar de las deficiencias de las instituciones de representación democrática.

políticas públicas. Son múltiples los factores coyunturales que pueden hacer que esto ocurra y que no están directamente asociados a una decisión explícita (o a un acto de negligencia) por parte de los actores gubernamentales. De la misma manera, puede suceder una deficiente representación de las preferencias ciudadanas en el contexto de un aparato administrativo sustentado en una eficaz rendición de cuentas. El primer caso evoca a las democracias inefectivas, mientras que el segundo trae a la memoria algunos ejemplos de autoritarismos estables como el Chile de Pinochet o la China actual.<sup>16</sup>

Partiendo de esta premisa (independencia), las siguientes dos secciones resumen las principales características de cada uno de estos momentos con el propósito de afinar la sistematización del concepto.

### *II.1 Afinando el concepto: el análisis del ámbito electoral*

En el primer momento del círculo virtuoso, el principio rector es que las prioridades de los ciudadanos sean representadas de manera fehaciente en la conformación del gobierno; esta representación tiene dos estadios (Powell 2004). Por una parte está el proceso de estructuración de las alternativas a disposición de los ciudadanos (que no es otra cosa que la transformación de sus preferencias en un comportamiento electoral específico); y por otra parte se encuentra la agregación institucional de estas alternativas (que refiere a cómo se traduce este comportamiento en la selección de representantes políticos).

---

<sup>16</sup> En Ríos Cázares y Cejudo, 2009a se habla de cuatro dimensiones de rendición de cuentas.

## *La representación política en México*

En México, el principal, y único instrumento de representación política es el partido político, entidad ciudadana de interés público por el cual se ejerce la soberanía popular (artículo 41). Este mandato se repite en las constituciones locales para puestos de representación popular estatales (gobernador o diputados locales), con la salvedad de que existe la posibilidad de contar con partidos cuya soberanía abarque el orden estatal.

A nivel nacional existen siete partidos políticos que participan en las contiendas electorales estatales (aunque no con la misma fuerza). Por orden de registro, estas fuerzas políticas son:

**Partido Acción Nacional (PAN):** Fundado en 1939, considerado de centro-derecha. Actualmente mantiene la Presidencia de la República y 8 gubernaturas.

**Partido Revolucionario Institucional (PRI):** Partido fundado oficialmente en 1946, pero cuyas raíces están en el Partido Nacional Revolucionario (PNR-1929), de ideología de centro que actualmente tiene 18 gubernaturas, además de tener mayoría en 19 de los 32 congresos locales.

**Partido de la Revolución Democrática (PRD):** Partido fundado en 1990, considerado de centro-izquierda que mantiene 6 gubernaturas, dentro de las que destaca el gobierno de la capital.

**Partido Verde Ecologista de México (PVEM):** Partido fundado en 1986 como Partido Verde Mexicano, y cuyo ascenso en el espectro nacional ha sido en función de una política de alianzas con el PAN y el PRI, cuenta actualmente con 21 Diputados federales.

**Partido del Trabajo (PT):** Fundado en 1990 con una tendencia de izquierda cuenta actualmente con 13 diputados federales.

**Partido Convergencia (PC):** Fundado en 1999 ubicado en el centro del espectro político, cuenta con 6 diputados federales.

**Partido Nueva Alianza (PANAL):** Fundado en 2005, ligado al sindicato magisterial y que actualmente cuenta con 9 diputados federales.

Actualmente (octubre, 2009) sólo en 8 legislaturas estatales hay diputados de partidos locales:

Estado	Nombre del Partido	Número de Diputados
Baja California	Partido Encuentro Social	1
Baja California Sur	Partido de la Renovación Sudcaliforniana	1
Coahuila	Unidad Democrática de Coahuila	3
Oaxaca	Unidad Popular	1
San Luis Potosí	Partido Conciencia Popular	1
Tlaxcala	Partido Socialista	2
Veracruz	Partido Revolucionario Veracruzano	1
Yucatán	Todos somos Yucatán	1

Una pregunta inmediata en la evaluación de este primer momento es si las preferencias ciudadanas son realmente representadas; es decir, si las alternativas (por ejemplo, los partidos políticos) efectivamente encarnan el sentir ciudadano. Existen al menos tres preguntas que dificultan el análisis de estos planteamientos (Powell 2004). La primera es si en realidad es posible conocer lo que los ciudadanos quieren<sup>17</sup>, la segunda es si es posible agregar preferencias<sup>18</sup> y la tercera es si los ciudadanos cuentan con la información necesaria para identificar las alternativas que representan mejor sus preferencias.<sup>19</sup> Ninguna de estas preguntas tienen una respuesta clara; por ello, nuestra propuesta es concentrar el esfuerzo en el estudio de las características de las alternativas de representación de las preferencias ciudadanas, en vez de centrarnos en la evaluación de la representación de las preferencias mismas. En el ámbito de la política mexicana, por las características de las reglas electorales nacionales y estatales, estas alternativas son los partidos políticos.

Los partidos políticos deberían cumplir con tres características mínimas para poder ser considerados como alternativas de representación.<sup>20</sup> Primero, los candidatos deben estar vinculados a una oferta de política estatal coherente, a través de partidos políticos de alcance también estatal. Para evaluar este punto, es indispensable analizar qué tan programática (versus personalista) es la agenda del partido. Entre mayor es la tendencia de éste hacia una agenda programática mayor será también la probabilidad de que sean verificables las promesas de campaña con las acciones de gobierno. Indicadores sobre

---

<sup>17</sup> Para una amplia revisión sobre el debate metodológico en el análisis de la formación de preferencias desde la ciencia política ver (Druckman y Lupia, 2000)

<sup>18</sup> El análisis clásico es el que realiza (Arrow, 1951)

<sup>19</sup> Dos propuestas que debaten la necesidad de los ciudadanos con conocimiento enciclopédico son: (Lupia y McCubbins, 1998) y (Popkin, 1994)

<sup>20</sup> Las siguientes líneas se basan en (Powell, 2004: 94)



clientelismo o prácticas clientelares son adecuados en este punto como representativos de partidos políticos con agendas no programáticas.<sup>21</sup>

### *Clientelismo en México*

El clientelismo se ha definido como *una relación de rendición de cuentas inversa* en donde son los ciudadanos y no los representantes los que rinden cuentas (CITA). Se trata de “una relación asimétrica, pero recíproca” en donde hay “un intercambio de beneficios y favores privados por votos” (Magaloni, et al., 2007). El aspecto característico de las prácticas clientelares es el uso discrecional de recursos públicos (por ejemplo, programas sociales) para la consecución de apoyo político (por ejemplo, en emisión del voto por cierto grupo o partido político). El análisis empírico del clientelismo y de las prácticas clientelares ocupa extensas páginas en las ciencias sociales (ver, por ejemplo Kitschelt y Wilkinson, 2007 para un acercamiento), sin embargo, si bien resulta difícil generar indicadores precisos sobre el nivel de clientelismo, es posible crear mediciones sobre la predisposición o facilidad de prácticas clientelares. Por ejemplo: si los grupos marginados son usualmente objeto de prácticas clientelares y son los programas sociales el instrumento central de manipulación clientelar (como ha sido demostrado en análisis comparados) entonces, resulta imprescindible generar un diagnóstico sobre la vulnerabilidad electoral de los programas sociales administrados por los gobiernos estatales, similar al elaborado por el Programa de las Naciones Unidas-México en el año 2006. No existe a la fecha un padrón de programas sociales estatales. En este sentido, las iniciativas que promueve la oficina del PNUD México como el índice de institucionalización de la política social o bien la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales, IPRO que promueve PNUD México con Transparencia Mexicana, resultan un aliciente.

Segundo, debe existir cierto nivel de estabilidad en las ofertas partidistas y en el nivel de apoyo de tal manera que los ciudadanos puedan emplear el acto de votar como una medida real de soporte a sus preferencias de política. En este sentido, el análisis puede concentrarse en evaluar los cambios en el apoyo a un partido político en el tiempo, si dicho partido político enfrenta inconsistencias en apoyo electoral a lo largo del territorio estatal, o bien qué tanto influyen factores coyunturales (como características asociadas al candidato o al distrito) en el voto ciudadano por dicho partido.<sup>22</sup>

Finalmente, deben existir alternativas viables a aquellos que se encuentran en el poder, de tal manera que los ciudadanos puedan sancionar a los partidos que fallaron en mantener sus promesas de política estando en el gobierno. El indicador en este caso, resulta

<sup>21</sup> Véase (Stokes, 1997); los análisis en (Kitschelt y Wilkinson, 2007) en particular el análisis de Magaloni, Diaz-Cayeros y Estevez; (Fox, 1995); (Aparicio, 2002), y los documentos de trabajo de la serie Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales (ENAPP) del PNUD.

<sup>22</sup> En la jerga académica, estos factores se denominan “volatilidad”, “heterogeneidad” y “efecto distrito/tiempo”. Véase (Morgensten y Potthoff, 2005)

evidente: analizar si existen fuerzas políticas que representan alternativas factibles de gobierno (por ejemplo, indicadores sobre el margen de victoria a nivel distrital, distribución distrital de la oposición, número efectivo de partidos por distritos electorales, competitividad distrital, número efectivo de partidos legislativos, etc.).<sup>23</sup>

*Estabilidad del voto a nivel estatal*

Analizando los datos de elecciones legislativas locales de los tres principales partidos políticos en 21 entidades que tuvieron más de dos elecciones consecutivas en el mismo número -y tipo- de distritos electorales entre 1990 y 2008 (ver anexo I para detalles) encontramos que el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) enfrentan un apoyo más inestable que el Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, los hallazgos principales del análisis fueron tres: (1) ningún partido político es estable a lo largo del territorio; (2) ninguna entidad tiene un sistema de partidos políticos con voto estable (siempre hay al menos dos partidos con inestabilidad) y (3) la redistribución electoral a nivel estatal es más común de lo que esperábamos. Este último dato reclama un análisis más detallado.

La estabilidad del voto de los partidos políticos en elecciones locales influye en los incentivos de corto plazo (su necesidad de ampliar o fortalecer bastiones de poder) y esto ayudaría a entender la poca proclividad de los partidos o gobiernos locales para presentar agendas programáticas.

Por otra parte, el partido político que depende de un apoyo inestable tenderá a favorecer la creación de políticas públicas “inclusivas” o de impacto mayor. En cambio, los incentivos a procurar bienes “exclusivos” aumentan conforme el peso del voto leal se incrementa (Magaloni, et al 2007)

Fuente (Ríos Cázares, 2009)

Factores adicionales que deben considerarse en este ámbito son aquellos que tienden a tergiversar las preferencias o a reducir las alternativas tales como acceso limitado a información básica sobre derechos políticos. En este punto, indicadores sobre libertad de expresión, libertad de asociación y libertad de prensa, son los adecuados.<sup>24</sup>

En el primer momento de este círculo virtuoso también ocurre la traducción del comportamiento electoral en la conformación de gobierno o bien, en la selección de representantes. En este punto, el análisis debe concentrarse en los sesgos potenciales que genera el diseño institucional. Las preguntas pertinentes a responder, y que son susceptibles

---

<sup>23</sup> Véase (Valdés 1995)

<sup>24</sup> Para el caso de la libertad de expresión y prensa, los índices más representativos son los que se realizan a nivel internacional, como el realizado por Reporteros sin fronteras; Freedom of the Press 2008: A Global Survey of Media Independence publicado por Freedom House; o los informes realizados por las instituciones del sistema de Naciones Unidas

de generar indicadores específicos, versan sobre el análisis de sesgos de representación atribuibles a las reglas electorales y/o a los elementos del proceso electoral, como por ejemplo: las reglas para la distribución de escaños (pluralidad, representación proporcional, la combinación de ambos) o bien la influencia de la distritación (y redistribución) electoral.<sup>25</sup> En este ámbito, vale la pena mencionarlo, es escaso el análisis comparado y sistemático de las entidades federativas.

¿Para qué todo lo anterior? El objetivo no es generar indicadores de qué tan efectiva es la representación de las preferencias ciudadanas en las entidades federativas si no generar indicadores de cuán complicada es esta representación. Usando una analogía, nuestra propuesta no es medir el nivel de salud sino la probabilidad de una potencial enfermedad. La rendición de cuentas gubernamental en las entidades federativas no será efectivamente democrática sin la representación fiel de las preferencias ciudadanas; sin embargo, no es posible saber a ciencia cierta si esto (la representación fidedigna) efectivamente ocurre y en qué grado. Lo que sí podemos medir, en cambio, es el nivel de obstáculos que existen en las entidades federativas que alejan a los ciudadanos de dicho ideal.

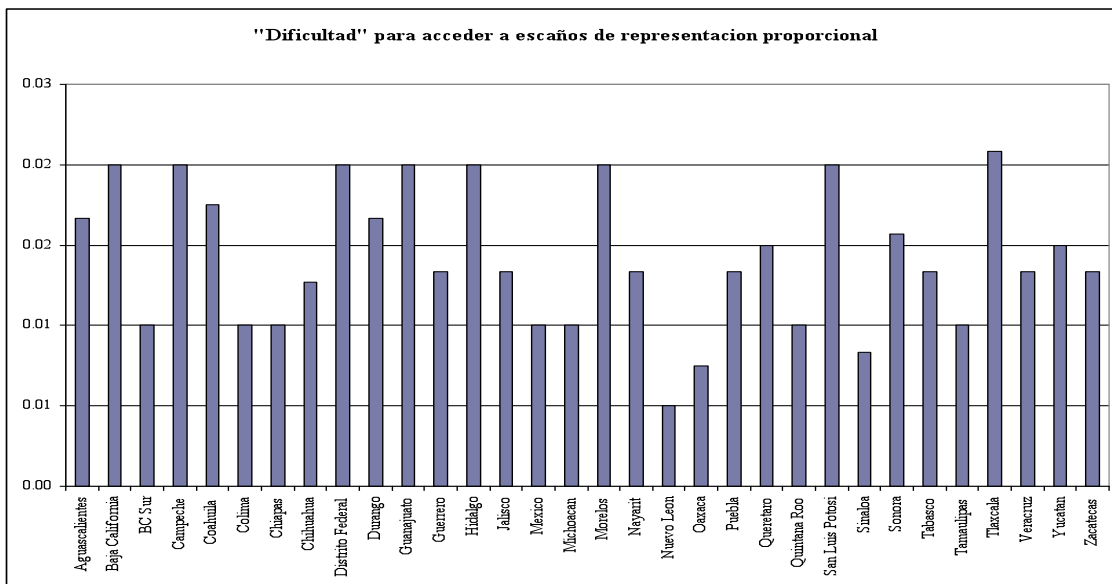
---

<sup>25</sup> Como veremos en la siguiente sección, a pesar de que todas las entidades federativas comparten características fundamentales en los sistemas electorales, existen diferencias en detalles cuyo impacto no hay sido analizado de manera sistemática.

### *Sistema electoral en las entidades federativas*

El diseño institucional de los sistemas electorales se caracteriza por los siguientes elementos:

- La elección de los gobernadores se realiza por medio de un sistema de pluralidad cada seis años. No hay reelección
- La elección de los legisladores locales se realiza cada tres años y está regulada de acuerdo a un sistema electoral mixto que combina características de un sistema mayoritario y reglas de representación proporcional. De acuerdo con este sistema, un número determinado de diputados se elige por pluralidad en distritos uninominales (el número varía en cada estado), mientras que un porcentaje adicional de curules se asigna de acuerdo con el principio de representación proporcional. En todos los estados esta prohibida la reelección inmediata de legisladores locales.
- El número de legisladores varía de entidad en entidad. En los extremos están el Estado de México con 75 legisladores y Baja California con 21 (el promedio es 36 legisladores).
- En promedio, 39% de los asientos en las legislaturas locales son determinados mediante representación proporcional (40% a nivel federal). Jalisco es el congreso más proporcional con 50% de las curules repartidas por el principio de representación proporcional, mientras que Baja California Sur sólo distribuye 24% de los asientos por estas reglas (tabla 1).
- Aunque en todos los estados, el distrito plurinominal equivale al territorio del estado mismo, el número de diputaciones que se asignan por este principio y las reglas de asignación varían de manera significativa (anexo 2). Dos son las reglas más importantes para que un partido político acceda a la distribución de escaños por representación proporcional: umbral de votación y un mínimo de candidaturas en distritos uninominales. A nivel federal, estos requisitos son alcanzar un 2% de la votación y presentar candidatos en al menos 66% de los distritos electorales. En los estados la variación es singular: mientras Yucatán exige presentar candidatos en todos los distritos uninominales, Nuevo León sólo requiere este requisito en la tercera parte. Por otro lado, Baja California exige un mínimo de votación de 4%, mientras que el Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas y Yucatán exigen un 1.5%. La gráfica siguiente da una idea la dificultad (en términos relativos) para acceder a una curul por la vía de la representación proporcional. El análisis se hizo con la interacción de las reglas (es decir multiplicando el umbral por el porcentaje mínimo de distritos uninominales) dado que ambas son requisitos necesarias.

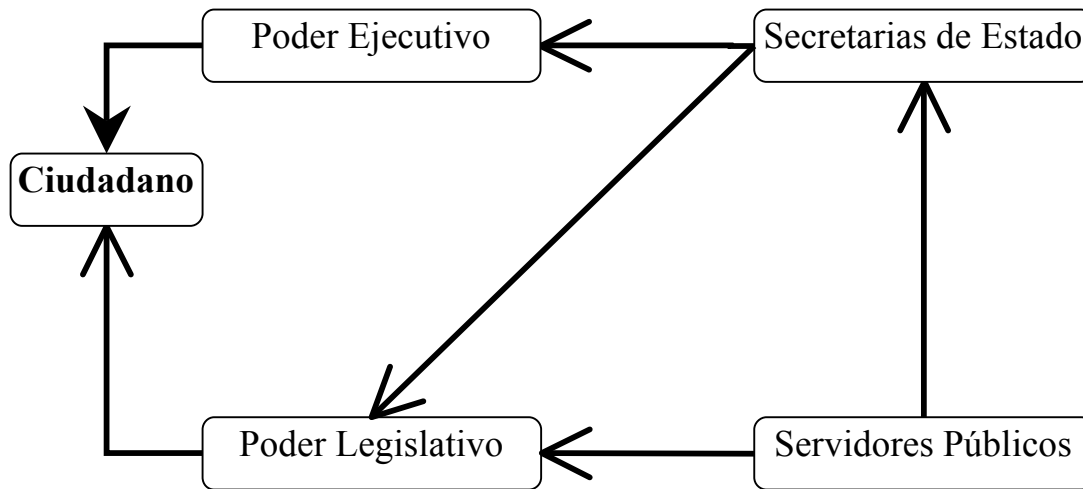


## *II.2 Afinando el concepto: el ámbito administrativo*

En este ámbito, el punto central es la transformación de las “preferencias ciudadanas” en resultados concretos de acciones gubernamentales. En las entidades federativas del país, esta traducción ocurre en el contexto de un diseño institucional cuyo principio rector es la separación de poderes y la distribución de potestades que concluyen con la generación de contrapesos institucionales. Una característica central de este régimen es que se trata de un producto deliberado de diseño institucional en donde se evita la tiranía y la anarquía al dispersar el poder político entre actores equivalentes. El eje del régimen es la efectiva separación del poder legislativo del ejecutivo y estos del poder judicial, sin embargo, para que esta dispersión del poder genere un sistema de contrapesos mutuos, cada una de sus partes componentes debe tener propósitos propios y diferenciados. En otras palabras, la separación de poderes sólo es efectiva si existe una distinción de propósitos entre ellos. Preferencias distintas es el elemento que pone en movimiento los contrapesos del régimen presidencial, en su ausencia, la idea de los controles mutuos es letra muerta. (Cox and McCubbins 2001).

La figura 3 presenta una versión estilizada de las relaciones de delegación de autoridad que ocurren al interior de un régimen presidencial. En este esquema, el titular del poder ejecutivo y los miembros del poder legislativo rinden cuentas a los ciudadanos. Los secretarios de estado rinden cuentas al titular del poder ejecutivo y también están obligados a responder a cada una de las cámaras legislativas (por ejemplo, en comparencias). A los secretarios de estado a su vez, les rinden cuentas una diversidad de servidores públicos que, organizados o no en un servicio civil de carrera, funcionan de acuerdo a una estructura jerárquica.

**Figura 3**



Lo que la figura nos muestra es que una de las principales características del régimen presidencial es la existencia de una diversidad de relaciones de rendición de cuentas concatenadas. Esta complejidad es, de hecho, su principio rector.<sup>26</sup> Por ello, nuestra propuesta para el análisis de la rendición de cuentas en los regímenes políticos de las entidades federativas es doble: *en vez de intentar una explicación sobre la rendición de cuentas gubernamental de manera global (el suceso amplio), la estrategia que proponemos es enfocar el análisis en las relaciones de rendición de cuentas centrales (sucesos individuales) que producen el resultado global y de hecho, realizar el análisis de manera contextual.* La suma de las partes determinará la solidez del conjunto. El resultado es la generación de un mapa de efectividad de la rendición de cuentas.

<sup>26</sup> Contrasta con la “simplicidad” del parlamentarismo que recharacteriza por una cadena “simple de delegación” en donde los titulares de los ministerios de gobierno rinden cuentas a un primer ministro que a su vez rinde cuentas a un parlamento. Si bien es cierto que esta “singularidad” tiene múltiples complejidades (puesto que los actores en cuestión no son homogéneos y tampoco unitarios), la diferencia –teórica- entre relaciones de rendición de cuentas singulares o múltiples tiene implicaciones con respecto al tipo de problemas que enfrenta primordialmente el régimen. Por ejemplo, en la jerga de los modelos de principal-agente, los sistemas parlamentarios tenderán a enfrentar problemas de selección adversa, mientras que los regímenes presidenciales enfrentaran con mayor frecuencia problemas de riesgo moral. En consecuencia, sus instituciones de rendición de cuentas deberán concentrarse en prevenir este tipo de problemas. Véase (Strøm, 2000)

La segunda parte de la propuesta consiste en desagregar las relaciones de rendición de cuentas en sus componentes. La definición no sólo lo permite, sino que lo exige. Este paso implica crear el vínculo entre el concepto sistematizado y los indicadores o las “mediciones” de nuestra definición. En particular, deben distinguirse cinco elementos:

- a. El objetivo de la relación de rendición de cuentas:
- b. Los actores de la relación de rendición de cuentas (y sus características)
- c. La característica de la relación de rendición de cuentas (jerárquica o no)
- d. El esquema de incentivos de la relación de rendición de cuentas
- e. Las capacidades de los actores involucrados en la relación de rendición de cuentas

Los primeros cuatro puntos permiten caracterizar el tipo de relación de rendición de cuentas, mientras que el último da cuenta de la potencial efectividad de la relación. Ahora, algunas notas sobre la importancia de cada uno de estos elementos.

Primero, el objetivo de la relación de rendición de cuentas debe ser claro. Por sorprendente que parezca, el objetivo de la relación de rendición de cuentas no siempre es evidente para alguno de los actores (o para ambos) o bien, puede existir confusión. Por ejemplo, uno de los argumentos que comúnmente se esgrimían para explicar la superioridad de los regimenes parlamentarios (“puros”) sobre los regimenes presidenciales (“puros”) era que en los segundos no resultaba evidente para los electores quién era el responsable de la (errática o atinada) implementación de políticas y por tanto era virtualmente imposible para la ciudadanía acertar en la asignación de responsabilidades.<sup>27</sup> En otras palabras, aunque para la ciudadanía era clara la existencia de una obligación de rendir cuentas por parte del gobierno, no resultaba evidente sobre qué debía rendir cuentas el congreso y sobre qué debía rendir cuentas el titular del ejecutivo; o bien sobre qué se les debía exigir cuentas (al

---

<sup>27</sup> Véase en particular (Linz, 1994); (Shugart y Carey 1992). Una revisión (y actualización del debate) en (Cheibub y Limongi, 2002).

menos, a decir de los participantes en el debate). En resumen, es fundamental que el objeto de la relación de rendición de cuentas sea explícito (principalmente para los actores), de lo contrario, la rendición de cuentas será fallida.

Segundo, debe ser claro quiénes son los actores involucrados en la rendición de cuentas y cuáles son sus características. En este punto es crucial identificar no sólo a los actores sino también si se trata de actores unitarios o colectivos, o bien si estamos ante actores homogéneos o heterogéneos. Un actor colectivo y heterogéneo (como el poder legislativo) que está obligado a explicar, informar y justificar su conducta tendrá serios retos para resolver problemas de coordinación que le permitan presentar un discurso coherente. Un actor colectivo, pero homogéneo, enfrentará problemas distintos para articular un discurso que informe, explique o justifique su conducta. De manera análoga, no tendrá la misma capacidad para demandar cuentas un actor que además de ser colectivo es disperso (por ejemplo, el electorado) que un actor colectivo, pero organizado (por ejemplo, un sindicato) y estas características tendrán repercusiones en cómo reacciona el actor que debe rendir cuentas.<sup>28</sup>

Tercero, ¿cuál es la característica central de la relación de rendición de cuentas? Aquí es importante identificar si existe una relación jerárquica entre “A” y “B” o si se trata de una relación triangulada en donde existe un tercero involucrado cuyo bienestar es el objetivo de dicha relación. Cuarto ¿cuál es el esquema de incentivos (positivos y/o negativos) que estructura la relación de rendición de cuentas? Por ejemplo, en mandatos formales que conllevan sanción es fundamental estudiar, reconocer y comprobar el proceso

---

<sup>28</sup> Entre más actores participan en la toma de decisiones –como puede ser la determinación de una postura– mayor es la probabilidad de contradicciones, circularidad de preferencias, creación de coaliciones, etcetera. Véase (como ejemplos de una vastísima literatura): (Olson, 1965); (Crozier, 1980). Una perspectiva sobre los dilemas en “gobernabilidad” del aumento o la disminución del número de actores en (MacIntyre, 2003).



de sanción desde su inicio hasta su conclusión y verificar su eficacia (es decir, verificar que la probabilidad de que la sanción sea firme es positiva). Si las sanciones no son formales, es necesario describir cómo funcionan los esquemas de incentivos o cómo se logra incidir en el comportamiento de los actores que deben rendir cuentas.

Quinto, ¿cuál es la capacidad del actor “A” para informar, explicar o justificar su conducta a “B”?; y ¿qué habilidad tiene “B” para generar ese esquema de incentivos (positivos o negativos) para exigir que “A” informe, explique o justifique su conducta? Estos dos últimos puntos son particularmente importantes en el análisis de las relaciones de la rendición de cuentas, pues no será lo mismo un problema de incentivos que un problema de capacidades. Dos ejemplos: es posible que el mandato de la rendición de cuentas sea claro, pero la habilidad de “A” para informar, explicar y justificar su comportamiento esté restringida por falta de información o por falta de capacidad para generarla. Esto es muy común en burocracias que enfrentan serias restricciones en recursos humanos y financieros.<sup>29</sup> Por otra parte, puede darse el caso de situaciones donde el mandato de la rendición de cuentas sea claro, pero el actor que debe exigirlos no tenga los incentivos necesarios para demandarlas. Un ejemplo del primer caso es la obligación en algunas entidades federativas de proveer acceso a la información gubernamental cuando esta información es inexistente dada la ausencia de capacidades institucionales para producirla. Un ejemplo de la segunda situación es la apatía legislativa que previene la existencia de contrapesos al poder ejecutivo.<sup>30</sup> La solución a problemas de incentivos será distinta a la solución de problemas de capacidades.

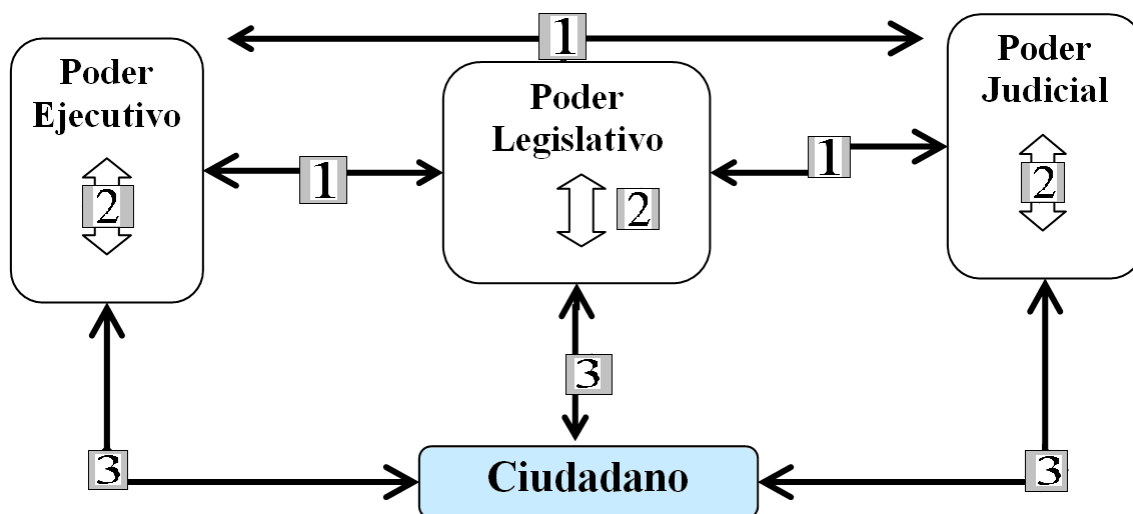
---

<sup>29</sup> Aunque en la mayor parte de las ocasiones en que esto ocurre, el problema puede ser perfectamente endógeno a la institución.

<sup>30</sup> Datos puntuales de ambos ejemplos para las entidades federativas en: Ríos Cázares y Cejudo (2009b). op. Cit.

En los regímenes políticos estatales, hay tres tipos específicos de relaciones de rendición de cuentas. Las primeras son aquellas que ocurren entre poderes de gobierno, las segundas son aquellas que ocurren al interior de cada uno de los poderes de gobierno y las terceras se refieren a las relaciones entre cada uno de los poderes de gobierno y los ciudadanos (figura 4).

**Figura 4**



El primer tipo de relaciones es análogo a lo que comúnmente se hace referencia en la literatura como rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 2003). El objetivo de estas relaciones es evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones gubernamentales. El punto medular del análisis en este ámbito debe versar en la evaluación de la independencia entre los distintos poderes de gobierno y en la evaluación de la efectividad de los mecanismos de control mutuo. Hay dos tipos de indicadores que son adecuados para evaluar la solidez de las relaciones de rendición de cuentas en este ámbito. Por una parte, indicadores sobre autonomía y capacidad de gestión son claves. Entendiendo por autonomía que “el funcionamiento” y la “supervivencia institucional” de un poder no estén supeditados a una

convergencia de intereses entre ellos.<sup>31</sup> Particularmente sensibles en este rubro son los procesos de nominación de los titulares del poder judicial, los titulares de las instancias de vigilancia (entidades de fiscalización, por ejemplo), la vigencia del mandato (¿es concurrente o no con quien lo nombra?), seguridad de mandato (¿está regulada la renuncia? ¿está regulado el conflicto de intereses?), etcétera. Aquí es pertinente mencionar que el análisis de la independencia judicial tiene particularidades específicas a tomar en consideración.<sup>32</sup>

Por otra parte, es necesario crear indicadores que permitan evaluar el nivel de discrecionalidad de las decisiones de gobierno. Aquí retomamos el punto nodal de los regímenes presidenciales: la separación de propósitos. El identificar la existencia y efectividad de los instrumentos de contrapeso mutuo es fundamental. En este sentido, si bien es cierto que las entidades federativas son muy similares en su diseño institucional, hay sutiles diferencias cuyas consecuencias no han sido sometidas a análisis sistemático. Por ejemplo, el tiempo que disponen las legislaturas estatales para discutir la propuesta de presupuesto de egresos que envía el poder ejecutivo (prerrogativa de éste) al congreso varía de manera significativa (de 102 días en Michoacán a cinco en Tamaulipas).<sup>33</sup> Hacen falta análisis sistemáticos que demuestren –o descarten– la influencia de estas diferencias

---

<sup>31</sup> Adaptado de Ríos Cazares y Pardinas, 2009: 6

<sup>32</sup> Véase (Ríos Figueroa y Staton 2009) encuentran trece distintos indicadores de independencia judicial.

<sup>33</sup> Ver (Ríos Cázares, 2009). Los datos corresponden a las fechas específicas o a la situación límite. Por ejemplo, en Zacatecas la constitución local menciona que el gobernador debe enviar la iniciativa del proyecto de presupuesto *a más tardar* el día 15 de diciembre (Art. 82 fracc. IV), sin embargo, también establece que la legislatura sesionará hasta el día 15 de diciembre con posible prórroga al día 30 (Art. 57). En este caso la fecha de presentación que se recupera es el 15 de diciembre y la fecha límite de aprobación es el día 30 de diciembre. Cuando no se establece fecha precisa para la aprobación del presupuesto usamos el último día de sesiones del periodo correspondiente o bien el último día del año fiscal. La legislación estatal se obtuvo del sitio de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuando esto no fue posible se recurrió a las páginas electrónicas de las legislaturas estatales. Todas las referencias a la legislación federal provienen de las versiones publicadas en la página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

institucionales en el quehacer diario de los gobiernos estatales.<sup>34</sup> Una situación similar sucede con los periodos que otorgan las constituciones locales al poder ejecutivo para plantear observaciones (es decir vetar) un dictamen legislativo.

*Equilibrio de poderes*  
*Un ejemplo*  
*La vigilancia legislativa del poder Ejecutivo*

Todas las constituciones estatales establecen mecanismos de equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (poder de veto ejecutivo, decreto, etcétera). El poder legislativo tiene sobre el poder ejecutivo varios tipos de control directo. En las legislaturas estatales es posible distinguir al menos cinco tipos de control. (1) La posibilidad de pedir la comparecencia de miembros específicos de la administración pública de manera periódica, (2) la facultad de convocar a miembros del gobierno estatal para que proporcionen una explicación concreta sobre un asunto en específico o bien para que informen a los diputados cuando se está legislando sobre temas relacionados con la jurisdicción del servidor público, (3) la creación de comisiones de investigación para examinar o investigar un asunto particular, (4) requerir o conducir investigaciones o auditorías especiales, y (5) fiscalizar las cuentas públicas del gobierno estatal (y de los gobiernos municipales) (Ríos Cazares, 2009)

Aunque en promedio, las legislaturas estatales cuentan con al menos dos de estos controles es la fiscalización superior su principal mecanismo de vigilancia y control. Las legislaturas delegan esta función a una agencia de apoyo conocida genéricamente como Entidad de Fiscalización Superior (EFS), cuya tarea principal es asistir al pleno legislativo en la supervisión del buen ejercicio de los recursos públicos (principalmente los poderes de gobierno aunque no exclusivamente).

A pesar de que la fiscalización superior ha sido objeto de especial atención en la última década no sólo en el ámbito de la reforma legislativa (casi todas las legislaciones estatales en la materia han sido “actualizadas”), o bien en el seguimiento académico (ver los diversos indicadores de calidad legislativa generados por A regional, Figueroa, etc), análisis sobre la capacidad de las EFS indican la combinación de una autonomía frágil con una escasez de recursos que opaca el potencial de la fiscalización como un auténtico control legislativo a la potencial discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, principalmente por el poder ejecutivo. A lo anterior habrá que añadir que si bien las EFS cuentan con la facultad legal para vigilar el ejercicio de gobierno y develar irregularidades, su capacidad para incidir en la conducta de la burocracia estatal está seriamente limitada pues no pueden incidir directamente en el proceso de sanción al verse obligadas a delegar esta responsabilidad a otras entidades (por ejemplo, ministerio público, contralorías estatales, o bien tesorerías locales)

Ver Ríos Cázares y Cejudo (2009b)

El segundo tipo de relaciones de rendición de cuentas ocurre al interior de cada uno de los poderes de gobierno y su evaluación exige incorporar la lógica y las características de cada uno de ellos; tarea que excede las posibilidades de este texto.<sup>35</sup> Para el análisis de la

<sup>34</sup> Formalmente (*de jure*), el periodo de negociación impactará en la negociación entre dos poderes autónomos. A lo anterior debe agregarse además el análisis de quién detenta el poder de agenda y quién detenta el poder de veto.

<sup>35</sup> Para el caso de México vale la pena mencionar el esfuerzo de reflexión y análisis que se ha hecho en el proyecto sobre Estructura de la rendición de cuentas en México, auspiciado por la Fundación Hewlett, el cual

rendición de cuentas del poder ejecutivo estatal, Ríos Cázares y Cejudo argumentan que un sistema de rendición de cuentas eficaz es aquel en donde “el desempeño gubernamental es documentado (y la información generada debe ser accesible), el desempeño gubernamental es evaluado (y las evaluaciones se constituyen en insumos para decisiones futuras de política) y además, el desempeño gubernamental es sujeto de vigilancia y control (lo que permite identificar fallas e imponer sanciones)”. Lo anterior porque “estos procesos cubren los tres elementos centrales de la rendición de cuentas: la obligación de informar, la necesidad de explicar y justificar las decisiones, y la posibilidad de incidir en la conducta de los actores”.

*La rendición de cuentas del poder ejecutivo en las entidades federativas*

En el análisis de los “procesos centrales” de la rendición de cuentas del poder ejecutivo en los estados, Ríos-Cázares y Cejudo (2009b) concluyen que los gobiernos estatales no han logrado resolver el fundamental tema de producir la información”. Además, documentan una “heterogeneidad en capacidades y prerrogativas” de los Institutos garantes del derecho a la información (a pesar de los esfuerzos de homologación de la legislación correspondiente) que sugieren que “el derecho a conocer el funcionamiento del gobierno [no] está garantizado” en toda la República. Encuentran una “desconexión entre la evaluación del desempeño gubernamental y las decisiones de política” que impide a los ciudadanos (y a los propios gobiernos) “valorar si las acciones emprendidas se dirigen a los objetivos deseados”. Finalmente, encuentran que las instituciones encargadas del control y vigilancia de las instituciones gubernamentales “no parecen contar con recursos que correspondan a la magnitud de la tarea, además de que el énfasis de ambas en el control ex post y financiero sugiere una duplicidad de esfuerzos y el abandono de la evaluación real de la política. Se vigila la legalidad, no el desempeño”. En este sentido, la paradoja es que estas instituciones a pesar de tener un claro sesgo punitivo (en vez de preventivo) cuentan con precaria capacidad para incidir en el comportamiento de los actores. En suma, “los ciudadanos mexicanos tienen pocos instrumentos para exigir cuentas a los gobiernos estatales”.

El tercer tipo de relaciones alude al vínculo entre los poderes de gobierno y los ciudadanos. En este ámbito, aunque cada poder de gobierno está obligado a informar a la ciudadanía sobre ámbitos distintos del ejercicio de gobierno, todos están obligados a

---

presenta un diagnóstico sobre el estado que guarda la rendición de cuentas en México. (López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio (2009). La Rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos; María del Carmen Pardo. Los mecanismos de Rendición de cuentas en el ámbito del poder Ejecutivo; Ríos Cázares y Cejudo (2009b); Mauricio Merino y Laura Sour. Sistema de Contabilidad Gubernamental; María Amparo Casar y Ignacio Marván. El Poder Legislativo; José Antonio Caballero. Los poderes judiciales; y Sergio López Ayllón. Marco normativo del uso de los recursos públicos. Todos disponibles en <http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/>

cumplir con los mínimos que demanda la propia Constitución Federal. En este ámbito, el panorama es sombrío, pues las acciones de los distintos poderes de gobierno deben incluir medidas que *expliquen y justifiquen* su conducta ante la ciudadanía, además de informar sobre sus acciones. Como bien nos recuerdan Mauricio Merino y Sergio López Ayllón (2009), transparencia no es rendición de cuentas.

En este ámbito, es importante dar seguimiento no sólo a la calidad y capacidad de las instituciones y oficinas encargadas de la transparencia y el acceso a la información gubernamental,<sup>36</sup> sino también hacer un seguimiento mucho más puntual en las estrategias institucionales de comunicación y vinculación social. Por ejemplo, ¿cuántos tribunales de justicia efectivamente cuentan con una política de comunicación social? ¿cuántos congresos estatales efectivamente sistematizan y ponen a disposición del público información sobre el trabajo legislativo?<sup>37</sup> ¿cuál es el estado de las contralorías sociales?

Resumiendo, para evaluar las relaciones de rendición de cuentas es necesario un referente conceptual y una estrategia de análisis empírico. Nuestra propuesta es optar por un concepto sistematizado que permite identificar los componentes de una relación de rendición de cuentas y contextualizarla. En términos del estudio de las entidades federativas del país, la propuesta es distinguir los dos momentos clave de una rendición de cuentas gubernamental (el momento de acceso y el momento de ejercicio del poder) y además diferenciar la multiplicidad de relaciones de rendición de cuentas que ocurren en los estados.

---

<sup>36</sup> En este rubro la *Métrica de la transparencia en México* es el indicador más acabado. Sin embargo, hace falta incluir el análisis de la generación de información y la capacidad institucional que implica la procuración de esta información.

<sup>37</sup> Sin duda, esfuerzos como *Monitor Legislativo / Impacto Legislativo*, cuyo estudio realiza una evaluación del grado de cumplimiento en la publicación por medios electrónicos del poder legislativo (federal) es un esfuerzo destacable. Sin embargo, la información que provee *Monitor Legislativo* debería ser información producida y sistematizada por los propios congresos locales.

Aunque a primera vista pareciera que lo anterior separa el objetivo último de la rendición de cuentas de un régimen democrático (el bienestar del ciudadano), el fin de esta distinción es estrictamente pragmático: sólo diferenciando las partes podremos evaluar la solidez del todo.

### Anexo I

Estado	Periodo de Analisis	# de elecciones	PAN				PRI				PRD				TOTAL ENTIDAD
			Inestab.	Heterog.	Coyuntura	Total PAN	Inestab.	Heterog.	Coyuntura	Total PRI	Inestab.	Heterog.	Coyuntura	Total PRD	
Ags	1992-2004	5	1	1	1	3	1	0	1	2	1	0	1	2	7
BC	1998-2007	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
BCS	1990-2002	5	1	1	1	3	1	0	1	2	1	0	1	2	7
Cam	1992-2006	6	1	1	1	3	1	0	0	1	1	0	1	2	6
Chs	1995-2007	5	1	1	1	3	1	0	1	2	1	0	1	2	7
Chh	1995-2007	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	2
Gto	1997-2006	4	1	1	0	2	0	0	0	0	0	1	1	2	4
Gro	1993-2005	5	0	1	1	2	1	0	0	1	0	1	1	2	5
Hgo	1996-2008	5	1	1	1	3	0	0	0	0	0	1	1	2	5
Jal	1988-2006	7	1	0	1	2	1	0	0	1	1	0	0	1	4
EdoMex	1990-2006	6	1	1	1	3	1	1	0	2	1	1	1	3	8
Mic	2001-2007	3	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Mor	1997-2006	4	1	1	1	3	1	0	0	1	1	0	1	2	6
Nay	1993-2005	5	1	0	1	2	0	0	0	0	1	1	1	3	5
Nleon	1991-2006	6	1	1	1	3	1	0	1	2	1	0	1	2	7
Oax	1995-2007	5	1	1	1	3	0	0	1	1	1	1	1	3	7
Qro	1994-2006	5	1	1	1	3	1	1	0	2	1	0	1	2	7
Qroo	1996-2008	5	0	1	1	2	0	1	1	2	1	1	1	3	7
SLP	1997-2006	5	0	1	0	1	1	1	0	2	0	0	1	1	4
Sin	1995-2007	5	0	1	1	2	0	0	1	1	1	1	1	3	6
Son	1994-2006	5	0	1	1	2	0	1	1	2	1	1	1	3	7
<b>Promedio</b>			<b>2.2</b>				<b>1.1</b>				<b>2.0</b>				<b>5.4</b>

Nota: 1 indica volatilidad, heterogeneidad o que el análisis indicó influencia de factores coyunturales. (es decir que el valor supero el promedio de votación en tiempo y distritos). Para una presentación de la metodología empleada ver (Morgenstern y Potholf, 2005).



**Anexo I (cont)**  
**Estados, periodos y procesos electorales analizados**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Aguascalientes</b>																			
<b>Baja California</b>																			
<b>Baja California Sur</b>																			
<b>Campeche</b>																			
<b>Chiapas</b>																			
<b>Chihuahua</b>																			
<b>Guanajuato</b>																			
<b>Guerrero</b>																			
<b>Hidalgo</b>																			
<b>Jalisco</b>																			
<b>EdoMexico</b>																			
<b>Michoacan</b>																			
<b>Morelos</b>																			
<b>Nayarit</b>																			
<b>Nuevo Leon</b>																			
<b>Oaxaca</b>																			
<b>Queretaro</b>																			
<b>Quintana Roo</b>																			
<b>San Luis Potosi</b>																			
<b>Sinaloa</b>																			
<b>Sonora</b>																			
<b>Veracruz</b>																			
<b>Zacatecas</b>																			

Esta base de datos se construyó con el apoyo de la oficina de del Informe de Desarrollo Humano - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México. Santiago Rodríguez estuvo a cargo de la recopilación de datos electorales.)

**Anexo II**  
**Reglas para la distribución de escaños de representación proporcional en México**

Estado	# de candidatos en los distritos uninominales (DEU)	Mínimo de votación requerida
Aguascalientes	2/3 DEU	2.50%
Baja California	1/2 DEU	4%
BC Sur	1/2 DEU	2%
Campeche	2/3 DEU	3%
Coahuila	1/2 DEU	3.50%
Colima	1/2 DEU	2%
Chiapas	1/2 DEU	2%
Chihuahua	1/DEU	2%
Distrito Federal	Todos (40) DEU	2%
Durango	2/3 DEU	2.50%
Guanajuato	2/3 DEU	3%
Guerrero	2/3 DEU	2%
Hidalgo	2/3 DEU	3%
Jalisco	2/3 DEU	2%
México	2/3 DEU	1.50%
Michoacán	1/2 DEU	2%
Morelos	2/3 DEU	3%
Nayarit	2/3 DEU	2%
Nuevo León	1/3 DEU	1.50%
Oaxaca	1/2 DEU	1.50%
Puebla	2/3 DEU	2%
Querétaro	1/2 DEU	3%
Quintana Roo	1/2 DEU	2%
San Luis Potosí	2/3 DEU	3%
Sinaloa	+1/3DEU	2.50%
Sonora	11/21 DEU	3%
Tabasco	2/3 DEU	2%
Tamaulipas	2/3 DEU	1.50%
Tlaxcala	+2/3DEU	3.125%
Veracruz	2/3 DEU	2%
Yucatán	Todos (15) DEU	1.50%

**Fuente:** Constituciones locales. Para los siguientes estados también se utilizaron las legislaciones electorales: Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz

**Anexo II**  
**Distribución de escaños**  
**Principio de mayoría/ representación proporcional**

Estado	Total Diputados	Elegidos por Representación mayoritaria	Elegidos por representación proporcional	Legisladores per cápita
Federal	500	300	200	206,527
Aguascalientes	27	18	9	39,460
Baja California	25	16	9	113,779
BC Sur	21	16	5	24,389
Campeche	35	21	14	21,564
Chiapas	40	24	16	107,336
Chihuahua	33	22	11	98,226
Coahuila	31	20	11	80,490
Colima	25	16	9	22,720
Distrito Federal	66	40	26	132,135
Durango	30	17	13	50,304
Guanajuato	36	22	14	135,939
Guerrero	46	28	18	67,722
Hidalgo	30	18	12	78,184
Jalisco	40	20	20	168,803
Mexico	75	45	30	186,767
Michoacán	40	24	16	99,152
Morelos	30	18	12	53,763
Nayarit	30	18	12	31,656
Nuevo Leon	42	26	16	99,983
Oaxaca	42	25	17	83,496
Puebla	41	26	15	131,296
Queretaro	25	15	10	63,926
Quintana Roo	25	15	10	45,412
San Luis Potosi	27	15	12	89,275
Sinaloa	40	24	16	65,211
Sonora	33	21	12	72,572
Tabasco	35	21	14	56,856
Tamaulipas	32	19	13	94,507
Tlaxcala	32	19	13	33,381
Veracruz	50	30	20	142,204
Yucatan	25	15	10	72,758
Zacatecas	30	18	12	45,590

Fuente: Constituciones locales vigentes a Julio de 2009. Datos de población del INEGI.

**Bibliografía**

- Adcock, Robert N. y Collier, David (2001). "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research", en *American Political Science Review*, vol. 95, no.3, pp. 529-46
- Aparicio, Ricardo. 2002. "La magnitud de la manipulación del voto en las elecciones federales del año 2000". En *Perfiles Latinoamericanos*, no. 20, FLACSO-México, 2002
- Anderson, Christopher J. (2007). "The end of economic voting? Contingency Dilemmas and the Limits of Democratic Accountability" en *Annual Review of Political Science*, Num. 10, Pp. 271-296
- Angelino Velázquez, Diego A. (2009) "Modulo I: Historia e Identidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil", *Conferencia* dentro del Programa de Profesionalización de OSCs. Indesol, julio-septiembre, México
- Arrow, K.J. (1951). *Social choice and individual values*. John Wiley, New York
- Behn, Robert D. (2001). Rethinking Democratic accountability. Brookings Institutions. Washington D.C.
- Bendor, Jonathan; A Glazer y T. Hammond (2001). "Theories of Delegation", en *Annual Review of Political Science*. Vol. 4, PP. 235-269.
- Bovens, Mark (2006). "Analyzing and assessing public accountability. A conceptual framework", en *European Governance papers* C-06-01:12
- Cejudo, Guillermo; Gerhard, Roberto y Zabaleta, Dionisio (2009). *Guía de Indicadores de buen gobierno en las entidades federativas*. SDAP 226, CIDE, México
- Cheibub, Jose Antonio y Limongi, Fernando (2002). "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered", en *Annual Review of Political Science*, vol. 5, Pp. 151-179
- Cleary, Mathew (2007). "Electoral competition, participation and government responsiveness in Mexico", en *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 2, Pp. 283-299
- Collier, David y Levitsky, Steven (1996). *Democracy 'With Adjectives': Conceptual Innovation in Comparative Research*. Working Paper #230 - August. Disponible en <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/230.pdf>
- Cornelius, Wayne A.; Eisenstadt, Todd A y Hindley, Jane (1999). *Subnational politics and democratization in Mexico*. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego

- Crozier, Michael (1980). *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*. University of Chicago Press, Chicago
- Diamond, Larry (1999). *Developing Democracy. Toward Consolidation*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore
- Díaz Cayeros, Alberto; Estevez, Federico y Magaloni, Beatriz (2007). *Strategies of Vote Buying: Social Transfers, Democracy and Welfare in Mexico*. Mimeo.
- Druckman, James N. y Lupia, Arthur (2000). "Preference formation". En *Annual Review of Political Science*, Num. 3, 2000, Pp.1-24
- Figuroa, Aimee (ed.) (2005). *Cuenta Pública en México: Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*. Universidad de Guadalajara, México
- Fox, Jonathan (1995). "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico" *World Politics*, No. 46, Pp. 151-184
- Geddes, Barbara (1999). "What do we know about democratization after twenty years?", en *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, Pp. 115-144
- Hernández-Rodríguez, Rogelio (2003). "Cambio Político y Renovación Institucional. Las Gubernaturas en México", en *Foro Internacional* Vol. 43 No. 4. Pp. 789-822
- Kiewiet, Roderick and Mathew D. McCubbins (1991). *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*. The Chicago University Press, Chicago
- Kitschelt, Herbert y Wilkinson, Steven (2007). *Patrons, clients, and policies: patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge University Press
- Kleinfeld, Rachel (2005). *Competing Definitions of the Rule of Law: Implications for Practitioners*. Carnegie Endowment. Carnegie Paper No. 55. Disponible en <http://www.carnegieendowment.org/files/CP55.Belton.FINAL.pdf>
- Levi, Margaret (1996). "Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's Making Democracy Work", en *Politics and Society*, vol 24, num 1, Marzo. Pp. 45-55
- Linz, Juan (1994). *Presidential or Parliamentary Democracy. Does it Make a Difference? In The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. John Hopkins University Press
- López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio (2009). *La Rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos*.  
[http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/documentos/Merino-Lopez\\_Ayllon\\_Rendicion\\_de\\_cuentas\\_notas\\_teorica.pdf](http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/documentos/Merino-Lopez_Ayllon_Rendicion_de_cuentas_notas_teorica.pdf)

- Lupia, Arthur y McCubbins, Mathew Daniel (1998). *The democratic dilemma: can citizens learn what they need to know? Political economy of institutions and decisions*. Cambridge University Press
- Macintyre, Andrew (2003). *The Power of Institutions. Political Architecture and Governance*. Cornell University Press, Ithaca
- Mainwaring, Scott y C. Welma (coord) (2003). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford University Press, New York
- Manin, Bernard; Przeworski, Adam y Stokes, Susan (1999). "Introduction". In *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press, Cambridge
- Moreno, Erika; Crisp, Brian y Shugart, Matthew (2003). "The Accountability Deficit in Latin America", en S. Mainwaring y C. Welna. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, New York
- Morgenstern, Scott y Potthoff, Richard F. (2005). "The Components of Elections: District Heterogeneity, District-Time Effects and Volatility", en *Electoral Studies* No. 24. Pp. 17-40
- Munck, Gerardo L. y Verkuilen, Jay (2002). "Conceptualizing and measuring Democracy. Evaluating alternative indices", en *Comparative Political Studies*, Vol. 35 No. 1. Pp. 5-34
- O'Donnell, Guillermo (2003). "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust". En S. Mainwaring y C. Welna. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, New York
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge, MA
- Philp, Mark (2009). "Delimiting Democratic Accountability", en *Political Studies*. Vol 57. pp. 28-53
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *Democracy in Latin America : towards a citizens' democracy*. 1a. ed. Aguilar Altea Taurus Alfaguara S.A. - United Nations Development Programme Buenos Aires, Argentina - New York
- Popkin, Samuel L. (1994). *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. University of Chicago Press
- Powell, G. Bingham Jr. (2004). "The chain of responsiveness", en *Journal of Democracy*. Volume 15, Number 4. Pp. 91-105

- Przeworski, Adam (ed.) (2000). *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. Cambridge University Press
- Putnam, Robert D.; Leonardi, Robert y Nanetti, Raffaella (1994). *Making democracy work: civic traditions in Modern Italy*. Princeton University Press
- Ríos Cázares, Alejandra (2009). *Instituciones políticas estatales y presupuesto. Las causas de la discrecionalidad*. Manuscrito
- Ríos Cázares, Alejandra y Guillermo M. Cejudo (2009<sup>a</sup>) “Accountability Regimes in the Mexican States”, Presentación en la conferencia de Midwest Political Science Association, Abril 1-5, 2009
- (2009b). *La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México*. CIDE, Documento de Trabajo División de Administración Pública 225
- Ríos Cázares, Alejandra y Ríos Figueroa, Julio (1999). “Capital social y Democracia: una revisión crítica de Robert Putnam”, en *Política y Gobierno*. Vol. VI, num. 2, Segundo semestre 1999, pp. 513-528.
- Ríos Figueroa, Julio (2006). *Judicial Independence: Definition, Measurement, and Its Effects on Corruption. A Study of Latin America*. Tesis doctoral
- Ríos Figueroa, Julio y Staton, Jeffrey (2009). *Unpacking the Rule of Law. A Review of Judicial Independence Measures*. Documento de trabajo. CELS 2009 4th Annual Conference on Empirical Legal Studies Paper
- Schedler, Andreas (1999). “Conceptualizing Accountability”, en A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (ed.). *Boulder In The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers.
- (2004<sup>a</sup>). “¿Qué es la Rendición de cuentas?”, en *Cuadernos de transparencia*. IFAI. No. 3
- Schmitter, Philippe C. (2004). “The ambiguous virtues of accountability”, en *Journal of Democracy*. Vol. 15, No. 4.. Pp. 47-60
- Shugart, Matthew y Carey, John (1992). *Presidents and Assemblies*. Cambridge U. Press, Cambridge
- Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique (2000). “Societal Accountability in Latin America”, en *Journal of Democracy*. Vol. 11, No. 4. Pp. 147-158.

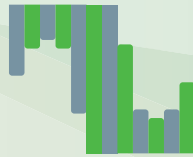
- (2003). “Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press New York
- Stokes, Susan C. (1997). “Democratic Accountability and Policy Change: Economic Policy in Fujimori's Peru”, en *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 2, pp. 209-226
- Strøm, Kaare (2000). “Delegation and accountability in parliamentary democracies”, en *European Journal of Political Research*. No. 37. Pp. 261–289
- Tsai, Lily (2007). *Accountability without democracy: solidary groups and public goods provision in rural China*. Cambridge University Press, New York
- Valdés Zurita, Leonardo (coord.) (1995). Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México





CARRETERA MÉXICO- TOLUCA 3655  
COL. LOMAS DE SANTA FE 01210  
MÉXICO, D.F.

**CIDE**  
*35 años*



[www.mexicoestatal.cide.edu](http://www.mexicoestatal.cide.edu)