

# Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

---

## La transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos de exigibilidad social

Documento de trabajo núm. 270



Noviembre 2017

[www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

# CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

---

Información que fortalece el quehacer legislativo



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Información que fortalece  
el quehacer legislativo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

## Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

*Organización Interna*

Director General

Enrique Esquivel Fernández  
Asesor General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas  
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez  
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores  
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga  
Coordinadora Técnico

Felipe de Alba Murrieta  
Rafael del Olmo González  
Gabriel Fernández Espejel  
José de Jesús González Rodríguez  
Roberto Candelas Ramírez  
Rafael López Vega  
Salvador Moreno Pérez  
Santiago Michele Calderón Berra  
Heriberto López Ortiz  
Giovanni Jiménez Bustos  
Investigadores

Luis Ángel Bellota  
Natalia Hernández Guerrero  
Karen Nallely Tenorio Colón  
Erika Martínez Valenzuela  
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez  
Elizabeth Cabrera Robles  
Alejandro Abascal Nieto  
Abigail Espinosa Waldo  
Ricardo Ruiz Flores  
Guillermina Blas Damián  
Nora Iliana León Rebollo  
Alejandro López Morcillo  
Apoyo en Investigación

José Olalde Montes de Oca  
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez  
Corrección de estilo

# La transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos de exigibilidad social

*Abigail Rodríguez Nava\**  
*Giovanni Jiménez Bustos\*\**

## 1. Introducción

Los mecanismos de exigibilidad de los derechos humanos se refieren a los procedimientos e instrumentos que permiten garantizar que la existencia y el disfrute de los derechos humanos sean efectivos. De acuerdo con García,<sup>1</sup> estas garantías o mecanismos de tutela pueden clasificarse en primarias o secundarias, mientras las primeras establecen obligaciones o prohibiciones, las garantías secundarias establecen obligaciones de sancionar o reparar judicialmente las violaciones a los derechos humanos.

Asimismo, se cuenta con mecanismos institucionales y no institucionales. Los primeros son aquellos que son organizados por el poder público; mientras que los no institucionales son constituidos e impulsados por la sociedad civil u organizaciones no oficiales. Los mecanismos institucionales también se clasifican en políticos, cuando son impulsados por cuerpos legislativos o administrativos; y jurisdiccionales o cuasi-jurisdiccionales que son impulsados por comisiones de derechos humanos o tribunales de defensa.<sup>2</sup> En el Cuadro 1 se presenta la tipología de los mecanismos de exigibilidad de los derechos humanos.

---

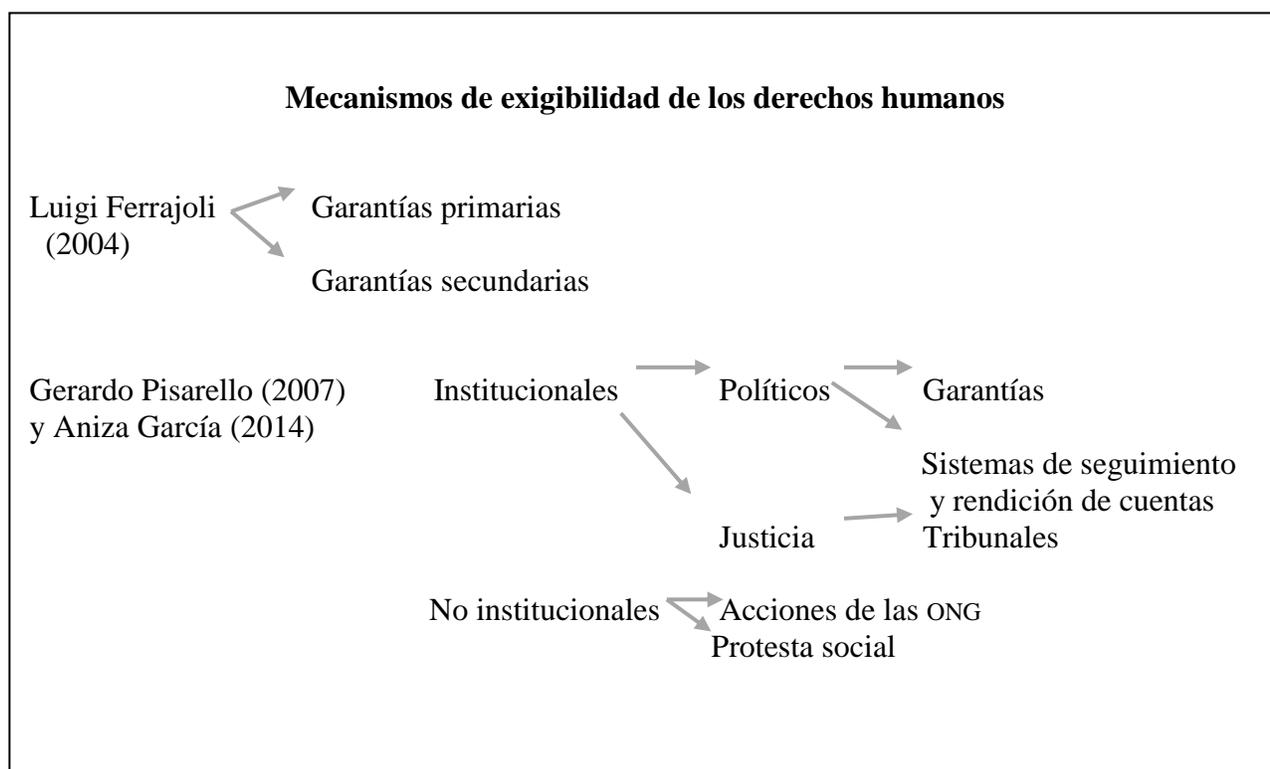
\* Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X). Correo: arnava@correo.xoc.uam.mx

\*\* Investigador del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Correo: jbrgiovanni@gmail.com

<sup>1</sup> Aniza García, “Mecanismos de exigibilidad”, documento de trabajo, Flacso, México, 2014.

<sup>2</sup> *Idem.*

Cuadro 1. Tipología de los mecanismos de exigibilidad de los derechos humanos



Fuente: Elaboración propia con base en Aniza García, “Mecanismos de exigibilidad”, documento de trabajo, Flacso, México, 2014.

## 1. Mecanismos de exigibilidad usados

Ferrajoli<sup>3</sup> distingue entre *garantías primarias* y *secundarias*. Las *garantías primarias* consisten en obligaciones de acción y de prohibición o no lesión, mientras que las *secundarias* se refieren a “las obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones de los derechos”. De acuerdo con el autor, ambas pueden infringirse e incluso muchas veces sólo se supone su existencia, pero pueden no encontrarse normativamente establecidas. De hecho, esto constituye un problema porque bajo la confusión entre derechos y garantías, se supone que, al no existir una norma establecida o una garantía secundaria establecida, se asume que tampoco existen las garantías primarias. Para Ferrajoli es necesario, entonces, el establecimiento normativo de los mecanismos que protegen los derechos; esto por ejemplo, lo presenta el autor en su oposición a la perspectiva de Hans Kelsen, para quien los derechos subjetivos llevan en sí mismos una obligación jurídica, o bien, conducen a

<sup>3</sup> Luigi Ferrajoli, *El derecho como sistema de garantías, Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, España, 2004, pp. 15-35.

los sujetos titulares de los derechos a la búsqueda de los mecanismos para su normatividad y efectividad.

Una de las expresiones más acabadas del proceso normativo es el constitucionalismo, que de acuerdo con Ferrajoli<sup>4</sup> revela el incremento progresivo a la esfera pública de los derechos humanos, así como también lo es la sujeción de los Estados al marco normativo internacional en cuanto a las convenciones sobre derechos humanos. Esto es relevante porque implica una “legalidad formal”, en el sentido de que no sólo se presupone lo que debe ser, sino que esto se encuentra de forma positiva cuando se establece una norma.

Para Pisarello<sup>5</sup> los derechos humanos deben defenderse a través de un modelo “multiinstitucional de tutela”, lo que significa que ésta no debe reducirse a una escala única de intervención estatal, ni sólo a los medios jurisdiccionales; más bien tendría que implementarse una estrategia de protección en la que participen coordinadamente los distintos niveles de gobierno, e incluso considerar la pertinencia tanto de los órganos nacionales como de los internacionales. El autor también plantea que, si las sociedades pretenden una reconstrucción democrática de las garantías de los derechos sociales, entonces tendrían que instrumentar mecanismos de participación pública no institucionales; es decir, en los que se involucre en la defensa a los propios titulares de los derechos.

Desde las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1992, también destaca como mecanismo no jurisdiccional la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; se trata de un mecanismo no jurisdiccional de protección porque, aunque se trata de un organismo oficial, con personalidad jurídica propia y autonomía, sus observaciones sólo tienen el carácter de recomendaciones, las cuales son públicas, pero no vinculantes para las autoridades.<sup>6</sup> Asimismo — como se destaca en Fix— sucesivamente se establecieron modificaciones al funcionamiento de la

---

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Gerardo Pisarello, “Los derechos sociales y sus garantías: por una reconstrucción democrática, participativa y multinivel”, en Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Trotta, Madrid, 2007, pp. 111-138.

<sup>6</sup> CNDH y Aniza García, “Mecanismos de exigibilidad”, documento de trabajo, Flacso, México, 2014.

CNDH, en 2001 se establecieron como sus finalidades: “la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos”.<sup>7</sup>

## 2. Pertinencia de los mecanismos de exigibilidad

Tanto los mecanismos institucionales como los no institucionales han sido relevantes en México. Los institucionales porque materializan las demandas sociales de protección y justicia de las víctimas, sus familiares y de la sociedad civil; y los no institucionales porque hacen visibles las demandas de la sociedad, ejercen presión para el cambio del discurso oficial (por ejemplo de la negación al establecimiento de normas y el reconocimiento de los delitos y agresiones a los derechos humanos) y propician la intervención de organismos externos para lograr la justicia que el Estado mexicano no proporciona.

Los que no se han utilizado son los mecanismos institucionales de sistemas de seguimiento. No existe información sistemática sobre los casos detectados de violencia de género, feminicidio, investigación, seguimiento judicial, sentencias, ni medidas de reparación. Esto se observa, por ejemplo, simplemente en el número de víctimas de delitos que no es homogéneo entre las instituciones que lo reportan.

La inexistencia de sistemas de seguimiento también revela la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas (*accountability* y *answerability*) que es fundamental en los procesos democráticos y que no debe verse como un ejercicio voluntario, son una obligación de los gobiernos;<sup>8</sup> especialmente en México no se conoce ni se divulga ampliamente la evolución de las medidas adoptadas por el Estado en la lucha contra delitos, como podría ser el feminicidio, por ejemplo, qué medidas de reparación se han ejecutado, quiénes han sido los beneficiarios de esas medidas, qué se ha hecho cuando se detectan alertas de género, cuántas sentencias se han impuesto, cuáles han sido los resultados del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y cuál es el presupuesto público destinado.

---

<sup>7</sup> Héctor Fix Zamudio, “Los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos (*ombudsman*)”, en *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, Porrúa, México, 2005, p. 337.

<sup>8</sup> Scheadler, Andreas. (2008). “¿Qué es la rendición de cuentas?” Cuadernillo 3, IFAI, México, pp. 5-39.

De acuerdo con Vázquez,<sup>9</sup> pueden distinguirse tres formas de control y responsabilidad sobre las acciones de gobierno: la político–institucional–formal, expresada en el Estado de derecho y en formas de organización institucional; la responsabilidad política o poliárquico electoral, donde destaca la cultura política, el análisis del votante y el presupuesto de responsabilidad política; y los poderes fácticos que se orientan al control político–económico por el mercado, o al control político resultado de la acción colectiva. En México, la responsabilidad política es dudosa porque no satisfacen sus premisas: la calidad de la información debería permitir someter a responsabilidad política a los gobernantes (pero por el contrario hay ocultamiento y manipulación de información); debería existir opciones identificables de orientación de gobierno (que no ocurre si hay colusión y compromisos entre partidos políticos); y un sistema de elección de gobernantes que dé igualdad a los ciudadanos.<sup>10</sup>

Los poderes fácticos se entienden como mecanismos no formales que grupos de la sociedad utilizan para ejercer formas de presión o control sobre los gobiernos; en el caso de la protesta social en México se observan rasgos de que éstos han servido tanto en sentido negativo como positivo, y en este último aspecto no sólo para el ejercicio del derecho, sino también para la consolidación de la democracia.

## **Corrupción**

La corrupción es uno de los grandes retos que enfrenta la economía mexicana. Los sobornos a los funcionarios públicos son materia diaria de los medios de comunicación; sin embargo, las consecuencias económicas suelen pasar desapercibidas. ¿Cuánto cuesta la corrupción? El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado señaló que durante 2012 el costo de estos actos ascendió a 1.5 billones de pesos; por su parte México Evalúa menciona que en 2014 tuvo un costo de 341 mil millones de pesos; como vemos el valor asociado a la corrupción puede variar, por lo que nosotros nos enfocaremos en los efectos causales de la corrupción.

---

<sup>9</sup> Daniel Vázquez, “La democracia, el populismo y los recursos políticos del mercado: déficits democráticos y neopopulismo”, *Vox Populi. Populismo y democracia en América Latina*, Flacso, México, 2007, pp. 324-333 y 346-356.

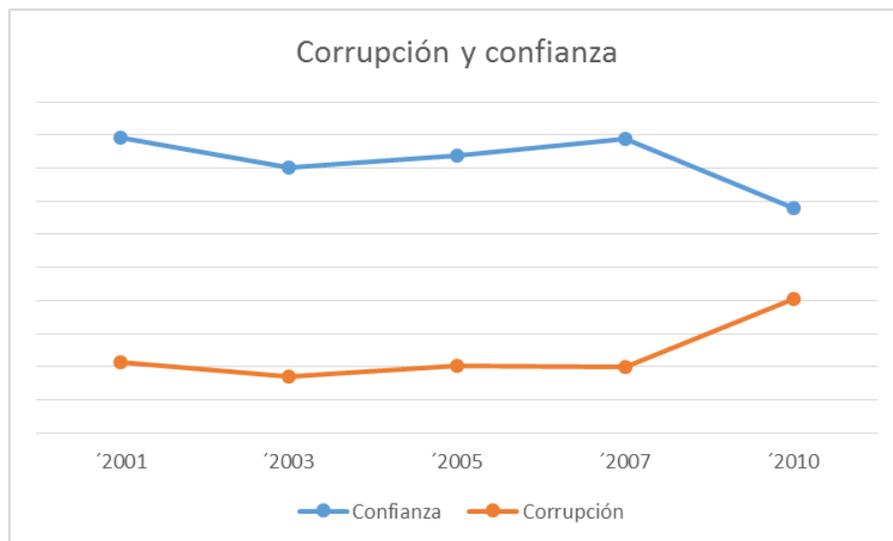
<sup>10</sup> Daniel Vázquez, “Democracia liberal procedimental y movimientos sociales. Temas pendientes en la democracia mexicana luego del conflicto en Oaxaca”, en Julio Aibar y Daniel Vázquez, *Política y sociedad en México. Entre el desencuentro y la ruptura*, Flacso-México, 2008, pp. 259-302.

## Corrupción y confianza, una relación de largo plazo

La corrupción tiene un impacto directo sobre la confianza. A lo largo de este apartado mostraremos cómo las dos series de tiempo tienen una relación de largo plazo: tanto la *corrupción* —medida por el índice de corrupción y buen gobierno que publica Transparencia Mexicana—, así como la *confianza del consumidor* —medida por el INEGI. Sin embargo, debido al número de datos no es posible identificar una relación estadística robusta; es decir, determinar la causalidad en el sentido de Granger.

La gráfica siguiente muestra el comportamiento de las dos series de tiempo: corrupción y confianza. Si la corrupción aumenta, la confianza de los consumidores disminuye. La relación se ve más claramente durante el periodo 2007 a 2010, cuando estas dos series empiezan a tocarse, es decir convergen a través de su trayectoria.

Gráfica 1 Corrupción y confianza



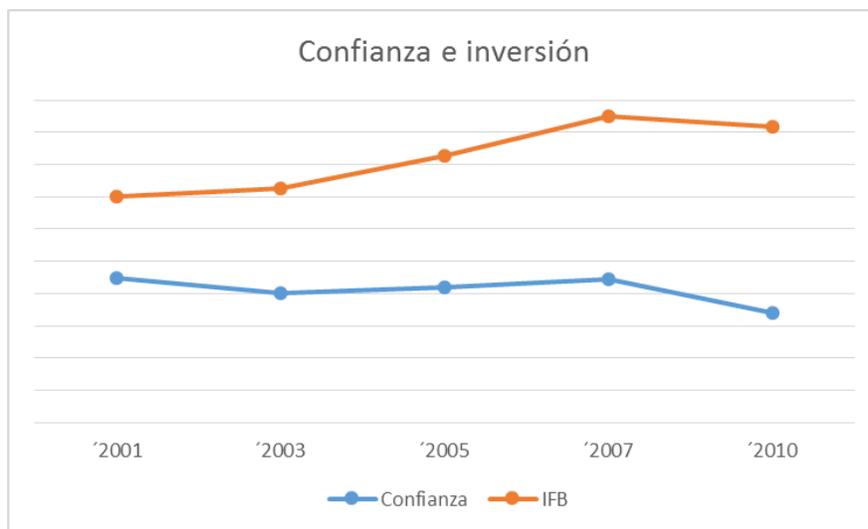
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y Transparencia Mexicana.

La confianza influye directamente en las decisiones de inversión y consumo de los agentes económicos. Si los empresarios tienen confianza se arriesgan a llevar a cabo sus inversiones de largo plazo, generando así empleos. Por su parte, cuando los consumidores tienen confianza en la situación económica pueden aventurarse en la adquisición de créditos para vivienda. La formación

bruta de capital fijo FBKF o inversión fija bruta IFB es una de las variables más sensibles al crecimiento económico, como lo veremos más adelante.

La gráfica siguiente muestra la relación existente entre la *confianza* y la *inversión*. Mientras la confianza se mantuvo en los mismos niveles, la IFB aumentaba; esto se debe a que consumidores y empresarios se sentían seguros y podían realizar sus planes de inversión de largo plazo. Por el contrario, cuando la confianza disminuyó, al inicio de 2007, la FBKF empezó a disminuir.

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Las inversiones son importantes por varias razones: la principal es la generación de empleos. Los empleos a su vez generan consumo y ambos, ingresos tributarios: IVA e ISR. Cuando el gobierno federal cuenta con los recursos necesarios es capaz de llevar a cabo acciones de infraestructura y así contribuir al crecimiento económico, a la generación de empleos y con ello seguir el círculo virtuoso de la recaudación de impuestos. Cabe señalar que el gasto público invertido en infraestructura genera la atracción de inversiones, mismas que influyen nuevamente en el círculo virtuoso anteriormente descrito.

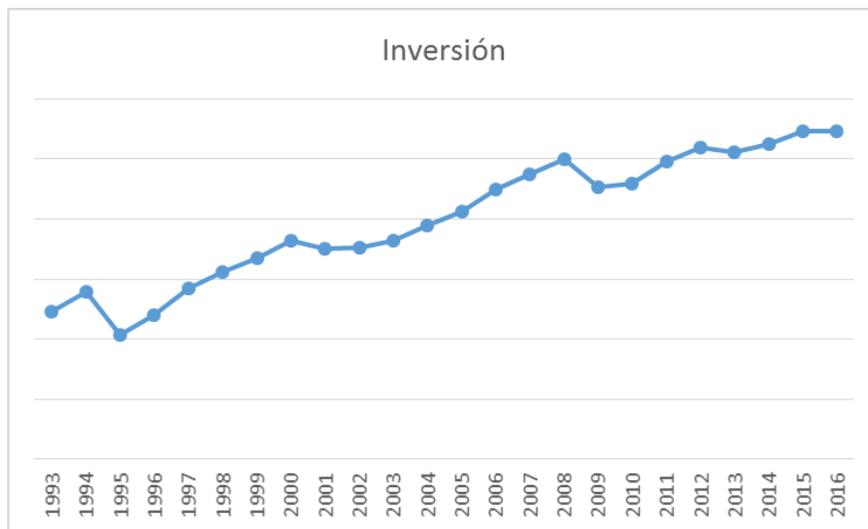
En un estudio llevado a cabo para determinar el impacto de varios componentes del Presupuesto de Egresos de la Federación encontramos indicadores robustos sobre cómo las inversiones en

infraestructura generan atraer inversión directa. El impacto de la inversión es notorio hasta los primeros 18 meses, por lo que se hace necesario que la infraestructura sea de calidad.

Cuando hablamos de *inversión* nos referimos tanto a la física como humana ya que son los principales motores de la economía. En la literatura sobre el crecimiento económico se señala que la inversión es el principal indicador para determinar si una economía está creciendo o no creciendo; ésta varía según los modelos que se estén revisando. En los modelos de crecimiento endógeno se debe invertir en capital humano, mientras que en los modelos keynesianos el Estado debe invertir en infraestructura. Por lo que toca a los modelos de corte schumpeterianos, los empresarios destruyen creativamente las inversiones y generan nuevas formas de hacer economía; ejemplo de ello es la generación de patentes.

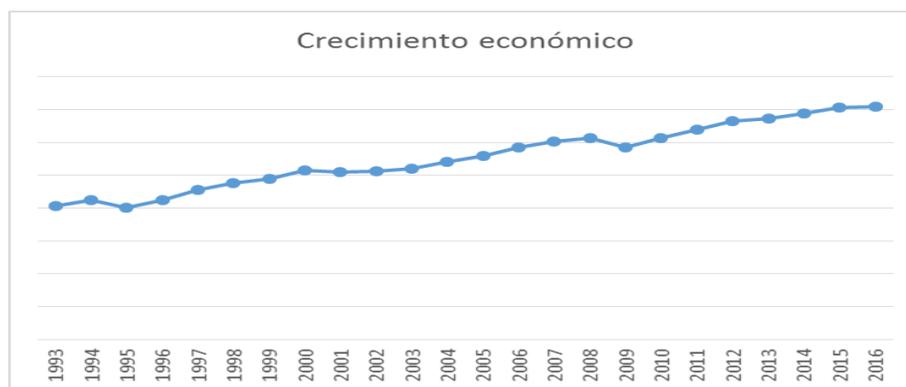
Como se puede observar en las siguientes gráficas (4 y 4 bis), la inversión llevada a cabo en México en los últimos 23 años, por todos los agentes económicos ha logrado modificar la senda de crecimiento de nuestro país.

Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Gráfica 4 bis



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Acabamos de mostrar cómo la inversión y el crecimiento económico tienen una relación casi perfecta ya que presentan un coeficiente de correlación de 0.9887; esto considerando que dos variables están correlacionadas positivamente cuando los valores de una varían en la misma dirección que la otra. El índice de correlación se encuentra entre 0 y 1: cuando más cercano se encuentra a 1 mejor es la relación lineal positiva entre las variables.

### Reflexiones finales

En este documento se identificaron los mecanismos de exigibilidad del cumplimiento de las obligaciones del Estado en derechos humanos. Tanto los mecanismos institucionales como los no institucionales, y los internos como los externos son necesarios para que el ejercicio efectivo de los derechos humanos sea más cercano al que establecen las normas. Los medios no institucionales generalmente funcionan como presión al Estado y como promotorio de visibilidad de las demandas; de suyo, los mecanismos institucionales más acabados son los jurisdiccionales —como las sentencias que emite la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)—, y en menor medida los políticos; de éstos poco a poco se han adaptado a la convención internacional lo referente a las leyes y normas que tipifican los delitos y reconocen la responsabilidad del Estado; sin embargo, quedan pendientes avances en otros mecanismos de exigibilidad de tipo institucional como son los sistemas de seguimiento y rendición de cuentas, válido, por cierto, en la práctica para el proceso de institucionalización de todos los derechos humanos.

CENTRO DE  
ESTUDIOS SOCIALES Y  
DE OPINIÓN PÚBLICA



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

[www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)

 cesop01

 @cesopmx