

MÁSTER UNIVERSITARIO
Democracia y Buen Gobierno



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

TRABAJO FIN DE MASTER
**MECANISMOS DE SORTEO CIUDADANO PARA
LA FISCALIZACIÓN DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE
VERACRUZ, MÉXICO.**

AUTOR
VLADIMIR CRUZ ACOSTA

DIRECTOR
AGUSTÍN E. FERRARO

Salamanca, 2015

RESUMEN

Este trabajo es una contribución al debate contemporáneo sobre la democracia. Los mecanismos de representación política en la antigua Grecia “La asamblea, el sorteo, la rotación, y por último y el menos utilizado en la antigüedad, las elecciones” ¿Por qué, si nuestros orígenes democráticos, después de que la asamblea se volviera disfuncional en poblaciones grandes, se tomó a las elecciones como único mecanismo de representación política? El sorteo era considerado el segundo mecanismo más importante de representación política en la época antigua, casi al mismo nivel de la asamblea.

Teóricos como Aristóteles, Rousseau, Montesquieu y Harrinton defienden que el sorteo está relacionado con la democracia, y las elecciones con la aristocracia. Recuperar la literatura relacionada con los orígenes de la democracia., tiene como propósito conocer la teoría de la democracia por sorteo, y su evolución en los últimos años. Para que su vez mediante un estudio de caso, dentro de las finanzas públicas municipales en Veracruz, México, el cual nos permita crear una propuesta de utilización de sorteo ciudadano.

ÍNDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I

1.- Teoría de la democracia y la representación política.....	2
1.1.- Antecedentes históricos.....	2
1.2.- Democracia.....	12
1.3.- Democracia directa.....	12
1.4.- Democracia representativa.....	15
1.5.- Mecanismo de democracia directa.....	15
1.5.1.- Consulta popular.....	16
1.5.2.- Referéndum.....	16
1.5.2.1.- Clasificación de referéndum.....	17
1.5.3.- Plebiscito.....	18
1.5.4.- Revocación de mandato.....	19
1.5.5.- Iniciativa popular.....	19

CAPÍTULO II

2.- Democracia por sorteo.....	20
2.1.- La justificación categórica de la igualdad de competencia política.....	21
2.2.- La justificación condicionada de la igualdad de competencia política.....	22
2.3.-La voluntad hipotética general.....	23

2.4.- Ventajas sobre el uso del sorteo.....	24
2.4.1.-Representación descriptiva.....	26
2.4.2.- Prevención de la corrupción y/o dominación.....	26
2.4.3.- Mitigación de los conflictos a nivel de élite.....	27
2.4.4.- Control de valores extremos políticos.....	27
2.4.5.- Justicia distributiva.....	28
2.4.6.- Participación.....	28
2.4.7.- Rotación.....	29
2.4.8.- Beneficios psicológicos.....	30
2.5.- Consideraciones de rechazo y mejora sobre el uso del sorteo.....	30
2.6.- Aplicaciones en las instituciones sobre el uso de sorteo.....	33
2.7.- Sorteos a nivel electorado.....	33
2.7.1.-Sufragio aleatorio.....	33
2.7.2.- Asignación aleatoria de distritos electorales.....	34
2.7.3.- Jurados permanentes de control ciudadano.....	34
2.7.4.- Asambleas ciudadanas consultivas, y modalidades.....	35
2.7.4.1.- Conferencias de prioridades.....	35
2.7.4.2.- Paneles de diseño.....	35
2.7.4.3.-Asamblea de ciudadanos.....	36
2.7.4.4.-Modo del sorteo.....	36
2.7.4.5.-Método de sorteo.....	37

2.7.4.6.-Jurados de información ciudadana.....	38
2.7.4.7.-Jurados de políticas públicas.....	39
2.7.4.8.-Sorteo para la selección de candidatos.....	40
2.8.- Sorteos aplicados en el nivel de los representantes.....	41
2.8.1.- La Cámara alta de ciudadanos.....	41
2.8.2.- El tribunal del pueblo modernos.....	41
2.8.3.- El océano moderno.....	42
2.8.4.- Asambleas únicamente mixtas.....	44
2.8.5.- Sorteo de votos para la elección de representantes.....	44
2.8.6.- Poder popular, una cuarta rama del poder.....	44
2.8.7.- Jurados constitucionales.....	45
2.8.8.- La demarquía, un modelo de anarquía.....	46

CAPÍTULO III

3.- La fiscalización de las finanzas pública municipales en Veracruz.....	47
3.1.- Marco jurídico regulatorio de la fiscalización en México.....	47
3.2.- Entidades y órganos de fiscalización pública en México.....	51
3.3.- Marco jurídico regulatorio de la fiscalización en Veracruz.....	53
3.4.- Entidades y órganos de fiscalización en Veracruz.....	58
3.5.- Procedimiento de fiscalización en Veracruz.....	59
3.6.- Acciones de fiscalización municipal en Veracruz: Auditoría pública.....	63

3.6.1. Auditoría de legalidad.....	63
3.6.2. Auditoría financiera presupuestal.....	64
3.6.2.- Departamento de a..uditoría Social.....	64
3.7.- Auditoría Especial de Legalidad y Transparencia en Municipios.....	64
3.8.- Auditoría Especial de Evaluación y Atención Ciudadana.....	65
3.9.- Auditoría Especial de Fiscalización de Cuentas Públicas.....	65
3.10.- Las funciones de finanzas públicas municipales en Veracruz.....	66
3.11.- La participación social municipal en Veracruz.....	70
3.11.1.- Órganos de participación social municipal en Veracruz.....	72
3.11.1.- Consejo de Desarrollo Municipal.....	72
3.11.2.- Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal.....	73
3.11.3.- Comités de Contraloría Social.....	75

PROPUESTA IV

4.- Implementación de mecanismo de sorteo ciudadano para la fiscalización de las finanzas públicas municipales en el Estado de Veracruz.....	76
4.1.- Primera propuesta: Uso de mecanismos de sorteo en los Consejos de Desarrollo Municipal en Veracruz.....	77
4.2.- Segunda propuesta: Uso de mecanismos de sorteo en los Consejos de Planeación para el Desarrollo Municipal.....	78
4.3.- Tercera propuesta: Implementación de mecanismo de sorteo en los Comités de Contraloría Social.....	80
Conclusiones.....	83
Bibliografía.....	86

LISTADO DE ABREVIATURAS

Art.- Artículo

ASF.- Auditoría Superior de la Federación

CEDH.- Comisión Estatal de Derechos Humanos

CIOA'S.- Contralorías Internas de los Órganos Autónomos

CCS.- Comité de Contraloría Social

CDM.- Consejo de Desarrollo Municipal

CG.- Contraloría General

COPLADEMU.- Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal

CP.- Contralorías Estatales

CPEUM.- Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos

DRAE.- Diccionario de la Real Academia Española

EFS.- Entidades de Fiscalización Superior

FISM.- Fondo de Infraestructura Social Municipal

FORTAMUN.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los

Municipios.

FSF.- Fiscalía Superior de la Federación

IEV.- Instituto Electoral Veracruzano

IFAI.- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

IVAI.- Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública

LDRCF.- Ley de Rendición de Cuentas de la Federación

LFRC.- Ley de fiscalización y Rendición de Cuentas

MDD.- Mecanismos de Democracia Directa

MORENA.- Movimiento de Regeneración Nacional

ORFIS.- Órgano de Fiscalización Superior

PE.- Presupuesto de Egresos

PND.- Plan Nacional de Desarrollo

SFP.- Secretaría de Finanzas y Planeación

SNF.- Sistema Nacional de Fiscalización

INTRODUCCIÓN

México atraviesa por un debilitamiento institucional en sus tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal, y uno de sus diversos conflictos es la administración deficiente de los recursos públicos. Los cuales han sido botín de los gobernantes, y la gran panacea es ¿cómo fiscalizar dichos recursos públicos? Con el propósito de que sean asignados de manera eficiente, con el fin último de mejorar la calidad de vida de la sociedad.

A pesar de contar con una robusta estructura orgánica y jurídica en materia de fiscalización, rendición de cuentas y participación ciudadana. En México, los desfalcos, fraudes, deudas y desvíos de recursos del erario público siguen acrecentándose. Siendo así, que el Estado de Veracruz es la primera entidad federativa a nivel nacional con mayores irregularidades en el manejo del gasto, según la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2013).

Indignación y desconfianza, que motivan a la ciudadanía a tener un papel más protagónico en la fiscalización de la hacienda pública. Exigiendo conocer cada vez más y con mayor contundencia sobre el destino de sus contribuciones, y cada partida presupuestaria, y la forma en que son empleados dichos recursos, con base a la coherencia y articulación con el logro de los objetivos planteados con los planes de desarrollo, y los beneficios que los mismos generan en su vida cotidiana.

De tal manera, que este trabajo pretende desarrollar una investigación sobre uno de los mecanismos de democracia directa que fueron practicados con éxito por varios siglos en la antigua Grecia y el Imperio Romano, conocido como sorteo ciudadano, con el propósito transportarlo a la actualidad y proponerlo como un mecanismo de modernización en la fiscalización pública municipal.

El sorteo ciudadano, actualmente ha empezado a replantearse y retomarse en países como Estados Unidos, Canadá, Bélgica Islandia, y México. En donde en México, recientemente el sorteo acaba de ser implementando por el partido político “MORENA”, para seleccionar a sus candidatos a diputados plurinominales.

Por lo que esta propuesta tiene el claro propósito, de seguir fortaleciendo la literatura sobre el sorteo ciudadano como un mecanismo óptimo que puede ser utilizado en varias esferas públicas o privadas. Propuesta que enfocaremos para dar solución a los burocráticos procesos de la fiscalización pública municipal que actualmente pasan por varios filtros tanto estatales y federales, procesos tardados de fiscalización con más de año y medio para su resolución final. Y si fuera poco dichos procesos de fiscalización nunca coinciden con la realidad sobre uso y destino de los recursos públicos.

Consideramos que el ámbito municipal, es la célula de gobierno más directa con la ciudadanía, la cual asigna de manera práctica y concreta gran parte del presupuesto público. Por lo que este mecanismo de sorteo ciudadano en la fiscalización pública municipal, pretende ser un mecanismo apto para la resolver deficiencias en la fiscalización pública en Veracruz.

Este trabajo, se divide en tres capítulos. El primero, sobre la teoría de la democracia y la representación política. El segundo sobre la democracia por sorteo, el tercero sobre la fiscalización de las finanzas públicas municipales en Veracruz. Y finalmente una propuesta para de implementación del sorteo ciudadano para la fiscalización de las finanzas públicas municipales en Veracruz.

CAPÍTULO I

1.- Teoría de la democracia y la representación política

1.1.- Antecedentes históricos

Desde la antigüedad, los seres humanos se han organizado en sociedad en torno a centros de poder, lo cuales tuvieron origen a las figuras de autoridad familiar “matriarcado o patriarcado”. Y conforme las sociedades fueron aumentando en territorio y población, la complejidad de la autoridad en la organización empezó a ser ejercida por grupos definidos de personas. Como los nobles en la monarquía de los grandes imperios de Egipto o Persia. Sin embargo el primer atisbo de democracia se da alrededor del 500 A.c. en Grecia, pero sin embargo en el sentido amplio, existió en varias regiones del mundo antes del siglo V A.c. (Dalh, 2012).

La democracia surge de manera natural, en la antigua Grecia, los ciudadanos se reunían en una asamblea llamada “Ecclesia” para discutir asuntos de gobierno, donde el “demos” lo constituían los ciudadanos varones de dieciocho años de edad o mayores. Estas asambleas tenían la función de deliberar asuntos públicos. Sin embargo, cabe señalar que en la democracia ateniense la asamblea no era el único mecanismo de deliberación. Lo atenienses confiaban a través de la selección de ciudadanos por sorteo la mayor parte de las funciones no desarrolladas por la asamblea popular (Manin, 1998). A su vez en la antigua Atenas, existían arreglos institucionales que ejercían determinadas funciones a través de componente representativo mediante la elección.

Con el paso del tiempo la asamblea dejó de ser funcional, en el Imperio Romano, existía gran dificultad para que todos los ciudadanos se encontraran un mismo punto ante las amplias dimensiones territoriales para deliberar sobre asuntos públicos, perdiendo cada vez mayor eficiencia en sus convocatorias. Por lo que con el paso de tiempo, en la edad media se fue estableciendo un sistema puramente representativo, que posteriormente, acompañado de un sistema económico capitalista en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, se fue imponiendo dicho sistema representativo, sin incluir en el debate el sorteo, mecanismo que era la segunda forma de asignación de poder en la democracia Griega, el cual fuera defendido históricamente por Aristóteles, Rousseau, Montesquieu y Harrinton.

El sorteo se aplicaba en la elección de las magistraturas, de los 700 cargos que conformaban la administración ateniense, unos 600 eran cubiertos por sorteo. Los ciudadanos que pasaban a ser magistrados, no eran seleccionados del total de la población, tenían que manifestar su voluntad, y por si fuera poco estos candidatos pasaban a un proceso de investigación sobre su honorabilidad, familia o en su caso revisaban si estaban privados de sus derechos civiles “pena anmimia”. Esta prueba examinaba si estaban legalmente calificados para dicho cargo, quien a su vez se les supervisaba si habían pagado impuesto y realizado el servicio militar

Para evitar perpetuidad en el poder, los magistrados solo podían ocupar el cargo una vez en la vida, aunque podían ser nombrados para otras magistraturas, pero para el cual tenían que haber rendido cuentas un año anterior. Estos cargos elegidos por sorteo, contaban con un constante control de la asamblea y de los tribunales. En cualquier momento de su mandato, cualquier ciudadano podía presentar acusaciones en su contra y demandar suspensión. Cualquier ciudadano podía proponer un voto de censura contra un magistrado para así ser absuelto o condenado. Previamente al azar del sorteo, existía un riguroso proceso, y solo los que deseaban ser tenidos en cuenta entraban en la máquina de lotería “kleroteria”.

Cuando se sitúa la selección de magistrados por sorteo en su contexto institucional, parece mucho menos rudimentaria de la que hoy se suele suponer (Manin, 1998). En las magistraturas algunos espacios también eran seleccionados de forma electiva, los cuales eran controlados constantemente por la asamblea, y podían ser reelegidos varias veces, de quienes su mandato no estaba limitado. Los cargos electivos se daban para la conducción de la gestión financiera y la guerra, en estos cargos había personas más inminentes. Los magistrados por elección eran ocupados para decisiones militares, pudiendo reelegirse infinitamente, generando una élite política.

La mayoría de los estudios históricos optan por discutir las implicaciones del empleo del sorteo en la democracia ateniense sólo en relación con la designación de magistrados. Las responsabilidades de las magistraturas cubiertas por sorteo eran menos que las cubiertas por elección, tal opción tiene el efecto de minimizar la importancia del sorteo en Atenas (Manin, 1998).

Por si fuera poco, los miembros del consejo “boule” también eran nombrados por un periodo de un año, ningún consejero podía ser miembro del consejo por más de dos ocasiones en su vida. El consejo contaba con 500 miembros mayores de treinta años. Cada uno de los 139 distritos de Ática “los demos” tenía el derecho a determinado número de escaños en el consejo “en proporción a la población del demo. Y se sorteaba entre los candidatos de cada demo para obtener el número requerido de consejeros. Estos consejos también desempeñaban importantes funciones militares, siendo responsables en particular de la marina y de la administración marítima

Otro órgano elegido por el sorteo eran los tribunales “heliastai” seis mil voluntarios, por juramento para decidir casos no cubiertos por la ley, y prestar imparcialidad atención a la defensa y acusación, mayores de treinta años, y experimentados. Para decidir sobre casos no cubierto por la ley, y prestar atención a la defensa y acusación. Era en los “heliastai” donde se reclutaba a los miembros de las “dikasteria” y en el siglo IV, los “nomothetai” vale la pena seguir dejando en claro, en los mecanismos de sorteo existía una naturaleza voluntaria para la participación en el sorteo.

El sistema de las instituciones en Atenas, muestra que las magistraturas, consejo, tribunales y los “nomothetai”, ejercían funciones políticas de primera importancia. Incluso los tribunales eran poderes decisivos los cuales contaban con la capacidad de renovar las decisiones de la asamblea. Aristóteles colocaba realmente la participación en los tribunales al mismo nivel que la participación en las asambleas (Manin, 1998).

El principio de rotación ateniense un punto cardinal de la democracia, pero no era concebido como el pueblo debe gobernar y ser gobernado. Sino que los ciudadanos fuesen capaces de alternarse en ocupar posiciones, todos tenían la posibilidad de gobernar algún día. La alternancia entre mando y obediencia constituía incluso la virtud o excelencia de los ciudadanos. Nadie puede mandar bien si no ha obedecido bien. La rotación en los cargos confería al mando una base de legitimidad. Los ciudadanos tenía en cualquier momento la posibilidad de acceder al poder, dejándolo en manos del azar para su acceso al mismo.

Después de que la democracia ateniense fuera extinguida por los romanos, predominó un sistema de “respublica” del latín res, que significa cosa o asunto, y “publicus o pública”, que significa público, donde la república pertenecía al pueblo romano “populus romanus”. En Roma se da el origen de la ciudad-Estado, donde el “demos” la ciudadanía era conferida por nacimiento y manumisión de los esclavos.

Sin embargo, a medida que la República romana se fue expandiendo, las amplias dimensiones del territorio y generaron la dificultad de que todos los ciudadanos pudieran asistir a la ciudad donde se practicaban las asambleas ciudadanas “foro”. Situación de exclusión y representación que nunca pudieron solucionar los romanos (Dalh 2012).

Los romanos no solo instituyeron el Senado para la representación del “demos”, también instauraron cuatro asambleas, denominadas como “comitia” que significaba asamblea. La primera “Comitia Curiata” compuesta por grupos locales extraídos de tres tribus antiguas, la segunda “Comitia Centuriata” integrada por militares, la tercera “Comitia Plebis” conformada por gente común “plebis”, y la cuarta “Comitia Tributa” abierta a todos los ciudadanos.

Si bien las cámaras y el Senado representaban a los ciudadanos romanos, las asambleas no eran soberanas. Ya que en algunos momentos fueron elegidos de manera de clase privilegiada, y también se admitieron miembros de familias plebeyas (Dalh, 2012).

Después de que el imperio romano colapsó en el año 476 (Pitillas, 2007), y la península italiana se separó de un cúmulo de entidades políticas menores. Unos seis siglos más tarde, algunas ciudades del norte de Italia evolucionaron en ciudades-Estado, más o menos independientes basadas en la participación más amplia, dándoles el nombre de repúblicas, en lugar de democracias.

Sin embargo, a pesar de que hasta el siglo XVIII el “demos” siempre estuvo limitado a la nobleza. Para Maquiavelo y Polibio, el imperio romano basado en asamblea, sorteo y representación “constitución mixta”, era el éxito de la república. Donde el sorteo se utilizaba para determinar quién debía votar primero en las asambleas “centuriales”, y para saber que los votos debían contar primero en las asambleas “tribales”. Los historiadores actuales coinciden que la centuria por sorteo era una institución que fomentaba la unidad, el

acuerdo y tenía un efecto unificador en la asamblea. El sorteo contribuía en la cohesión de las asambleas de centuria en un segundo efecto en cierto modo diferente sobre las clases más bajas.

La elección por sorteo, se pretendía impedir el control de la política de la ciudad por parte de las camarillas que pudiesen prolongar el control. El deseo obsesivo de los cargos alimentaba el conflicto entre las fracciones. El sorteo en Italia fue un mecanismo implementado, no sujeto a la influencia humana, por lo que la imparcialidad del sorteo fuera más aceptable para las fracciones en conflicto.

La historia constitucional florentina y veneciana, revelan con mayor precisión las diferentes dimensiones sobre el uso del sorteo. Los florentinos emplearon el sorteo para seleccionar diversos tipos de magistrados y miembros de la “signoria“ durante periodos republicanos. La combinación del sorteo y el escrutinio en el siglo XIV fue una de las piedras angulares del republicanismo.

Para Montesquieu, establece un estrecho vínculo entre, de un lado, sorteo y democracia y elección y aristocracia en otro “La elección por sorteo es la propia democracia”, la designación por elección corresponde a la aristocracia. El sorteo es una forma de selección que no ofende a nadie; permite a cada ciudadano una expectativa razonable de poder servir a su patria. Sin embargo Montesquieu considera al sorteo “aislado es incompleto”. Solón por su parte compensa el sorteo con otros arreglos que evitan o reduce el riesgo de elegir a incompetentes.

De igual forma, para Rousseau el sorteo lo relaciona con la democracia y la elección con aristocracia, del contrato social. El gobierno “el príncipe” la legislación permanente a manos del pueblo “el soberano” La elección por sorteo es natural a la democracia. A su vez plantea que los administradores son mejores cuanto menores sean sus actos, el sorteo resuelve dicha aseveración, favoreciendo a la imparcialidad. “Existe una gran abismo entre el pueblo haciendo sus leyes, y el pueblo eligiendo representantes para que les hagan sus leyes”.

El pensamiento griego, romano e italiano tuvo influencia en el pensamiento político posterior, sin embargo la reproducción de sus gobierno democráticos no fueron

reproducidas en Estado-nación de Europa o Norteamérica, ya el debate y los intereses de la nobleza en democracia representativa, eran contrarias a la deliberación pública o el sorteo.

Fue hasta el siglo XVII, que hubo una ruptura en la ortodoxia en Europa, la cual mezclara la posibilidad de integrar un “demos” que no fuera todo pueblo, ni representantes elegidos por una oligarquía o aristocracia hereditaria. Es cuando los movimientos pro igualdad en la guerra civil inglesa, empiezan a exigir mayor representación en el parlamento, ampliar las facultades de la cámara baja del parlamento “la Cámara de los Comunes” y el sufragio universal masculino. El gobierno representativo provino de la búsqueda de soluciones prácticas a un problema (Dalh, 2012).

Cabe señalar, que Europa continental de norte tuvo avances regionales en la democracia, desde el año 800, participaban de manera directa en asambleas locales, que conforme se fueron expandiendo, agregaran asambleas regionales y nacionales. En los Alpes, las asambleas evolucionaron en cantones autónomos, y que trajeron la fundación de la Confederación Suiza del siglo XIII.

Los vikingos también se dieron cuenta que para afrontar sus problemas era indispensable asociaciones más incluyentes, originando en Noruega, Suecia y Dinamarca asambleas regionales. En Islandia los vikingos desarrollaron lo que hoy se conoce como asamblea, legislatura o parlamento nacional- el “*Althing*” que significa cosa. Que posteriormente fueron instauradas en los países nórdicos.

En la Edad Media, las asambleas que más influyeron en el desarrollo del gobierno representativo vigente, fue el parlamento inglés. A pesar de haber sido creado por los reyes para ejercer funciones judiciales, con el paso del tiempo adquirieron funciones de Estado importantes, sobre ingresos y toma de decisiones del monarca. El sistema inglés revela algunos rasgos del gobierno parlamentario moderno, las sanciones de las leyes necesitaban la aprobación de ambas cámaras y el aval formal del monarca.

La edad media la cual estuvo dominada por la monarquía, fue abolida en 1649, estableciéndose la república, el “*Commonwealth*”. En 1800 el parlamento ya tenía facultades importantes, como la designación y funciones del primer ministro. Sin embargo no era democrático su sistema, ya que solo podían votar menos el 5 por ciento de la

población mayor de 20 años edad. Reformas como en 1918 y posteriormente la de 1928, dieron la posibilidad del voto universal masculino, y consecutivamente el voto a las mujeres.

Estados Unidos también es crucial en la historia de la democracia, alejados de la Gran Bretaña. El gobierno británico otorga mayor autonomía a las colonias, legislaturas coloniales. Sin embargo la fijación de impuestos por la Corona “*Stamp Act*” de 1765, generaron inconformidades por los americanos, manifestando inconformidad de pagar impuestos a un gobierno en el cual no estaban representados. Originando por este y muchos motivos, la Declaración de Independencia estadounidense en 1776.

Debido a la numerosa población y gran tamaño de Estados Unidos, optó por un ámbito central, pero representado por delegados regionales, práctica con la que estaban familiarizados. Como también la necesidad de la existencia de partidos políticos, lo cuales proveerían de candidatos locales, estatales y nacionales, para competir en elecciones. A pesar de contar con un sistema representativo como el de hoy en día, en asociaciones menores, perduraron las asambleas directas de ciudadanos al estilo ateniense, para discutir asuntos locales.

La representación del “*demos*” en Estados Unidos, siguió siendo segmentada, excluyendo a población adulta, como mujeres, esclavos, negros y norteamericanos nativos. Estas consideraciones no democráticas manifestaban las mismas problemáticas como las democracias y repúblicas de antaño.

En búsqueda de un gobierno representativo “por el pueblo”, las aportaciones de James Madison, quien sería el cuarto presidente de Estados Unidos. Hace las definiciones de “democracia pura” como una sociedad que se compone de un número de ciudadanos, que se reúnen y administran personalmente el gobierno. Y la “república” como un sistema de la representación, un gobierno representativo. También Madison hace aportaciones, sobre la existencia de tres tipos de gobierno: El monárquico, aristocrático y democrático. Monarquía la cual el poder recaía a una persona, la aristocracia como la representación por descendencia o entre unos cuantos, y la democracia donde el poder es ejercida por el pueblo o sus representantes.

Es sorprendente que el uso del sorteo, aún en combinación con otras instituciones, no recibieran ninguna atención seria. Durante los debates para formar la constitución de los Estados Unidos, James Wilson sugirió que el presidente fuera elegido por un colegio de electores, que a su vez fueran seleccionados por sorteo entre los miembros del congreso.

Sieyes y Lanthenas en 1772, pensaron en una combinación del sorteo y la elección, Montgilbert sugirió el remplazar la elección por el sorteo con el argumento de que era más igualitario. Sin embargo ninguno de los debates fue tomado con importancia en 1795. Los termidorianos decidieron que la distribución de los asientos en asamblea fuera por sorteo, para evitar los bloques. Todavía el sorteo se relacionaba con la conformación de fracciones, pero obviamente en menor grado.

Los revolucionarios invocaron la autoridad de Harrington, Montesquieu y Rousseau, y mediaron a la historia de las repúblicas anteriores, Sin embargo parece ser que ni en Inglaterra, ni Estados Unidos, ni Francia, nadie llegó a considerar seriamente la posibilidad de asignar alguna función por sorteo. Jonh Adams, quien es uno de los padres con más lecturas históricas, nunca consideró el sorteo ni siquiera para rechazarlo.

Para Patrice Gueniffey, reconoce que el sorteo puede crear la sensación de deber político en pequeñas comunidades en las que los miembros se conozcan entre sí, argumenta, es “un prerequisite indispensable para aceptar una decisión en la que no ha tenido parte o solo parte. Para que sea posible elegir a gobernantes al azar, debe preexistir igualdad de circunstancias y cultura “entre los miembros del cuerpo político para que el seleccionado pueda ser cualquiera de ellos indistintamente”.

Se ha calculado, que en 1754, el electorado completo de Inglaterra y Gales era de 280 mil personas, en una población de 8 millones de habitantes. No había ningún obstáculo para establecer los sorteos, primeramente en los distritos pequeños, y luego entre los seleccionados en la primera fase. Es aún más notable que nadie pensase en la utilización del sorteo con fines locales. Las ciudades e incluso los condados en los siglos XVII y XVIII no podían ser mucho más grandes y populosos que la antigua Ática o a la Florencia renacentista. Las funciones políticas locales no presentaban un alto grado de complejidad. Ahora bien, ni los revolucionarios americanos, ni los franceses contemplaron siquiera

asignar cargos locales por sorteo. Al parecer, ni en las ciudades de nueva Inglaterra (que luego serían presentadas por Toqueville como democracia directa), nunca se eligió a los funcionarios municipales por sorteo, siempre eran elegidos por elección.

Finalmente, la elección triunfó, bajo el precepto consentimiento en Inglaterra. Levellers, Rainsborough, declara “Todo hombre que vaya a vivir bajo gobierno debe primero consentir en someterse a tal gobierno; no pienso que el hombre más pobre de Inglaterra esté atado en el sentimiento estricto a ese gobierno que él no ha elegido”. En 1789 en Francia, Todos los ciudadanos tienen el derecho a participar, individualmente o a través de sus representantes, en la formación de leyes y someterse sólo a aquellas en las que hayan consentido libremente. Esta creencia de que el consentimiento constituye la única fuente e autoridad legítima y la base de la obligación política fue compartida por todos los teóricos del derecho natural, desde Grocio o Rousseau, incluyendo Hobbes, Putendorf y Locke.

Las teorías modernas del derecho natural convergieron para hacer del consentimiento y la voluntad de los gobernados la única fuente de legitimidad y obligación política. Otro principio clave, que aparto al sorteo, como mecanismo democrático, fue el principio de la distinción, el cual creía firmemente que los representantes electos debían sobresalir respecto a la mayoría de sus electores en cuanto a riqueza, virtud y talento. En Inglaterra la cámara de los comunes limitada a un círculo social, en Francia a quienes pagaran tres jornales de impuestos y poseer tierra para poder votar, en Estados Unidos el requisito patrimonial para votar.

Donde se consolida una aristocracia democrática, entre el XIX y XX, donde las elecciones convenían a ciudadanos notorios o inminentes, o aquellas profesiones más prestigiosas e influyentes. La posición social y riqueza como tributos destinados a desempeñar el papel central “federalistas. Y por otro lado los antifederalistas que señalan que no todos tendrían las mismas posibilidades de acceder a un cargo, y los representantes se reservaría a aquellas personas consideradas superiores o a miembros de las clases más altas.

Una vez dando un bosquejo general de la historia de la democracia y la participación ciudadana, pasaremos a delimitar algunas definiciones, las cuales nos permitirán comprender el desarrollo de este trabajo.

1.2.- Democracia

Con el paso de tiempo, encontramos distintos significados para la democracia, término que fue acuñado por los griegos, la cual literalmente significa, poder “*kratos*” del pueblo “*demos*”. “... El gobierno o el poder del pueblo” (Sartori, 1993).

Sin embargo los conceptos de democracia en la actualidad son variados dependiendo del objeto estudio, donde encontramos democracia política, democracia económica, entre muchas otras. Para el filósofo Norberto Bobbio, la democracia es el conjunto de reglas procesales de las que la principal, pero no la única, es la regla de la mayoría (Bobbio, 1994).

La concepción de democracia de los gobiernos contemporáneos, han evolucionado a partir de un sistema político que fue concebido por sus fundadores ingleses, estadounidenses y franceses en oposición a la democracia griega basada en la asamblea, sorteo, la rotación, y la representación. La democracia antigua no era perfecta, sin embargo su fortaleza consistió en combinar estos cuatro mecanismos.

1.3.- Democracia directa

Forma de gobierno en la que los ciudadanos participan en la toma de decisiones de interés público y de gobierno. Los primeros indicios datan del año 500 A.c. en Grecia, aunque también existió en varias partes del mundo antes del siglo V A.c. (Dalh, 2012). La búsqueda de los griegos por una forma ideal de gobierno, se vio limitada en el aspecto de la pluralidad, ya que solo una parte de la población masculina de 18 años o mayor, la cual es cuestionada por la exclusión de las mujeres, esclavos, o patrimonial.

El problema de la representación antigua de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas en los gobiernos sigue vigente, por lo que en la actualidad ha surgido varias definiciones de democracia directa. Karl Marx elaboró un modelo de democracia directa, quien señaló que la Comuna de París, como un gobierno del pueblo y para el pueblo (Pérez,

2003). Para Norberto Bobbio, la democracia es la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le afectan (Bobbio, 1994).

Por otra parte, tenemos a otro defensor de la Democracia Directa, Jean Jacques Rousseau, para quien la soberanía reside en el pueblo, que es la base del contrato social, la cual no puede ser alineada, dado que el acto de delegación niega la esencia misma de la soberanía (Prud, 2001). El soberano “el pueblo” no puede ser representado, si no por sí mismo. El pueblo es libre en la medida que no se delega el ejercicio de su soberanía en asambleas legislativas. Más bien el pueblo, reunido en asamblea debe participar de manera directa y deliberar por unanimidad.

En la actualidad existe un debate sobre la contribución de los mecanismos de democracia directa sobre la democracia representativa vigente. Estos mecanismos se encuentran vinculados directamente a la creciente ineficiencia y desconfianza en las instituciones, partidos políticos y gobernantes. Por lo que la ciudadanía tiene la necesidad de resolver su problemáticas, los motiva a “participar en las decisiones que consideran de gran relevancia” (Pogrebinshi, 2013).

Cabe aclarar, que el concepto de democracia directa, actualmente acepta diversas definiciones y graduaciones. Existen concepciones “minimalistas” que consideran al referendo, como único mecanismo de democracia directa, es decir la consulta popular promovida por los ciudadanos con la finalidad de aprobar y vetar una ley; otras definiciones aceptan todos los mecanismos de participación ciudadana que impliquen el voto “con excepción de las elecciones” es decir, la consulta popular sus diversas formas jurídicas “plebiscito, revocatoria de mandato y referendo”; también existe una definición más amplia, la cual incluye la iniciativa legislativa (es decir el derecho de los ciudadanos a proponer leyes al parlamento)- Por otra parte, las concepciones “maximalistas” las cuales también comprenden la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales “presupuesto participativo” y en el control de la política como la “defensoría del pueblo” y la “auditoría ciudadana” (Lissidini, 2000).

1.4.- Democracia representativa

En la medida que las fronteras de los gobiernos y sus poblaciones de la época antigua territorialmente se fueron expandiendo, originariamente en el imperio romano. La democracia directa de la asamblea para la toma de decisiones públicas, fue perdiendo efectividad por cuestiones geográficas y de distancia. Ya que de manera circunstancial se excluía gente que se veía imposibilidad de acudir a las asambleas por su lejanía con la ciudad.

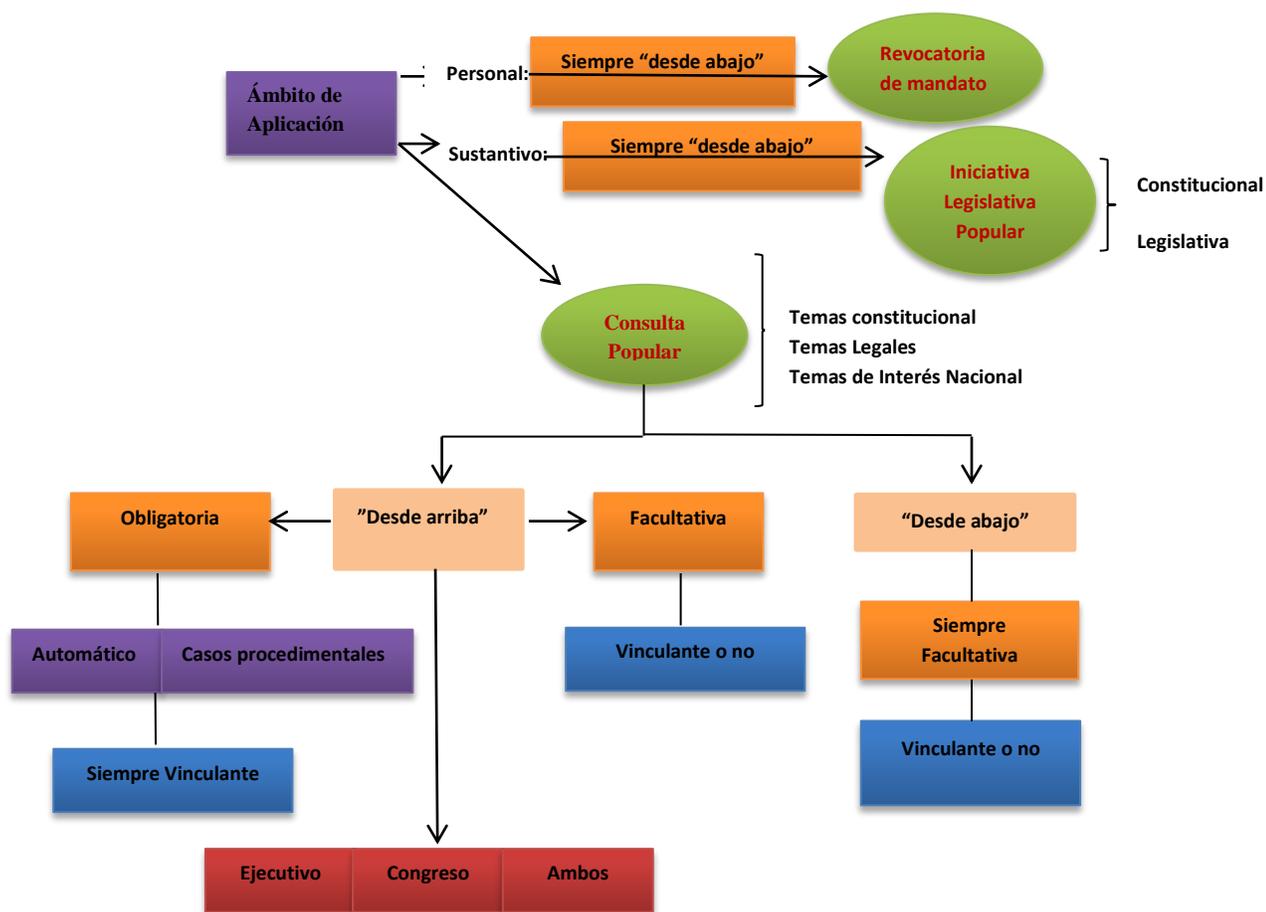
Lo que motivó a la creación de representantes comunitarios, los cuales eran igualmente decididos en asambleas, y quienes se les confería la facultad de tomar decisiones en nombre de sus comunidades. Para Joseph Schumpeter, es un modelo en el que el electorado tiene la oportunidad de elegir a los hombres que han de gobernarlos (Schumpeter, 1952). Un mecanismo de expresión de la voluntad popular, sino como exclusivamente como un método de selección de representantes, en el que su característica principal era la “elección”.

La mayoría de los autores contemporáneos señalan la existencia de una crisis en democracia representativa, señalando que los representantes se olvidan de sus representados, y motivo por el cual deja de ser una forma de representación popular. Como bien señala Miguel Bárcena, La democracia representativa “formula inevitable para organizar y legitimar políticamente el Estado constitucional, y la estrategia política que se teoriza desde el paradigma político y económico de la gobernanza (Bárcena, 2005).

1.5.- Mecanismos de democracia directa

Existen muchas clasificaciones de los mecanismos de democracia directa “MDD”, las cuales se encuentran desarrolladas a partir de su definición. Existen tres tipos de MDD: Los primeros por tipo personal, referidos a una persona o autoridad. Los segundos que son los sustantivos clasificados por tema. Y tercero, divididos por el origen de la iniciativa, es decir “desde abajo” los que emergen desde la sociedad, o “desde arriba” originados de manera institucional (Lissidini, 2007). En la siguiente ilustración se puede apreciar, la diversidad de los mecanismos de democracia directa (Gráfico 1).

Grafico 1. Mecanismos de Democracia Directa



Fuente: (Lissidini, 2008)

Desde esta perspectiva los MDD, se encuentran divididos en consulta popular (la cual incluye los referéndums y plebiscitos), la revocación de mandato y la iniciativa legislativa popular.

1.5.1- Consulta Popular: Desde una perspectiva amplia, son modalidades de participación política, que se efectúan a través del ejercicio del voto directo y universal “sin tomar en cuenta la elección”. Las cuales pueden modificar lo establecido “vinculantes” y las de opiniones públicas “no vinculantes”. Las consultas también se pueden clasificar por sus diversas formas jurídicas: plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato (Zovatto, Marulanda, Lizarazo y González, 2004)

Mecanismos que pueden ser empleado para la modificación y rechazo de una ley, hasta la creación de una nueva constitución. Estos mecanismos pueden ser promovidos por los ciudadanos, el presidente y los parlamentos “congresos”.

Consulta popular, plebiscito o referendo son términos que se utilizan indistintamente en América Latina. Si bien algunos distinguen entre plebiscito “consulta directa al pueblo sobre materias políticas de importancia” y el referendo “consulta popular que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucional” (Zovatto, Marulanda, Lizarazo y González, 2004).

1.5.2.- Referéndum: Etimológicamente proviene del latín “Referendum” que se asocia en la edad media a referir o contar. Es el procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone (DRAE, 2015). En la antigua Roma era un procedimiento en que las provincias exponían al magistrado su problemas, para que él a su vez los planteara en el senado.

Actualmente, no es fácil diferenciar referendo y plebiscito, algunos autores los señalan con figuras distintas y otros que no existen diferencia rigurosa alguna. Existen dos propósitos habituales del referendo. El primero rescindir del legislativo, y mediante el voto popular obtener la aprobación de proyectos de gobierno. Dos, disipar conflictos entre poderes, apelando al pueblo como árbitro soberano (Hernández, 2003). Tanto los referéndums y plebiscitos pueden estar o no vinculados algún cambio constitucional o institucional.

Gladio Gemman en el diccionario de Ciencia Política dirigido por Norberto Bobbio, define al plebiscito como “una votación popular sobre tema de relevancia constitucional y es, en consecuencia un mecanismo de democracia directa” (Bobbio, 1981).

1.5.2.1- Clasificación de Referéndum

Clasificación tomada del estudio que Gladio Gemma, realizó en el Diccionario de Política de Norberto Bobbio:

Cuadro 1. Clasificación del referéndum por su eficacia normativa.	
Constituyente	Si se refiere a la aprobación de una Constitución.
Constitucional	Si se atiende a la revisión de una Constitución.
Legislativo	Si concierne a la revisión de leyes.
Administrativo	Si concierne a la revisión de actos administrativos.
Fuente: (Gemma, Gladio, 1991).	

Cuadro 2. Clasificación del referéndum por su eficacia territorial	
Nacional	Si se aplica a la totalidad del cuerpo electoral.
Local	Si se aplica sólo a una parte del cuerpo electoral en regiones, estados, provincias o municipios del país.
Fuente: (Gemma, Gladio, 1991).	

Cuadro 3. Clasificación del referéndum por la mayor o menor necesidad de la intervención popular.	
Facultativo	Si dicha intervención puede faltar sin que ello tenga consecuencias sobre el acto.
Obligatorio	Si la pronunciación del pueblo es necesaria para la validez del acto.
Fuente: (Gemma, Gladio, 1991).	

1.3.5.- Plebiscito: Este mecanismo de democracia directa proviene del latín “*Plebicitum*” que se relaciona con las reuniones de la plebe “pueblo” en Grecia, y después en el imperio romano. Realizando consultas plebiscitarias, quienes legitimaban sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos, el que después fue empleado para definir problemas de soberanía. Es mecanismo también fue utilizado por Napoleón Bonaparte para legitimar su régimen. De igual forma en Alemania, como relación de confianza entre el pueblo y Hitler.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define como plebiscito como la “consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que aprueben o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc.” (DRAE, 2015)

La gran mayoría de los autores, señala que plebiscito concierne a asuntos políticos, Bobbio y Matteucci consideran al plebiscito “una votación popular sobre temas de relevancia popular” que se utiliza en mayor frecuencia para referirse a pronunciamientos populares no precedidos por actos estatales” (Bobbio, Matteucci, Gianfranco y Pasquino, 1977). García Pelayo complementa el concepto afirmando que “es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en

el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica” (García, 1984).

1.5.4.- **Revocación de mandato**

Es el mecanismo de democracia directa más cuestionado y polarizado, que confronta a los representantes elegidos por la ciudadanía, en cual evalúa su posible revocación. Función soberana y suprema que reside en el pueblo para decidir sobre el desempeño de sus representados. Mecanismo que en la actualidad presenta restricciones y candados para su ejercicio.

El término revocar tiene su origen en el latín “revocare” y hace referencia al acto unilateral que emana de la voluntad que se rectifica. El Diccionario de la Real Academia Española es “dejar sin efecto otro anterior, por la voluntad del otorgante” (DRAE, 2015).

Para la internacional IDEA, “es proceso de democracia directa que permite a las autoridades políticas o a un cierto número de ciudadanos, solicitar un voto popular para decidir si un funcionario de elección popular, debe ser removido antes de concluir su mandato. La revocatoria debe cumplir ciertos requisitos para distinguirse de otros mecanismos, como el “*impeachment*” o acusación, que también busca la remoción del funcionario electo. Para ser considerado un mecanismo de democracia directa tienen que ser por la iniciativa y voto popular. Cuando una iniciativa y la decisión final proviene exclusivamente de la autoridades políticas legalmente reconocidas, en caso del legislativo y la rama judicial, y no se requiere del voto popular en ninguna fase del proceso, el procedimiento debe ser denominado “*impeachment*” y no revocatoria de mandato (International IDEA, 2008)

Existen dos tipos general de revocatoria, la completa, en la ciudadanía participa en la fase solicitud y la fase “decisión o votación” sobre un funcionario, y la mixta, en la cual el ciudadano actúa en alguna de las fases (Gómez, 2010)

1.5.5.- **Iniciativa legislativa popular**

Es un mecanismo de democracia directa, conocido también como iniciativa popular o iniciativa ciudadana. En la actualidad en la democracia representativa incorporada en la

mayoría de los países del mundo, el cual muestra un distanciamiento de intereses entre los representantes y el pueblo “representados”. Inconformidad social que ha incitado a la iniciativa ciudadana.

La iniciativa popular, consiste “en la transmisión de la potestad de iniciar, precisamente, el procedimiento de formación de la ley formal al pueblo mismo (Choncha, 1996). La cual puede ser clasificada en constitucional “creación de un ordenamiento constitucional” o legislativa “modificación de ley”. Y bajo este criterio bien también pueden ser clasificadas, como simples “contenidos específicos”, y formulada “completa elaboración de un proyecto.

Las iniciativas no se crean o modifican, por el simple hecho de ser desarrolladas y presentadas al órgano legislativo. Las cuales tienen que ser votadas por el pleno, para ser aprobadas, rechazadas o en su caso modificadas para su aprobación.

La iniciativa ciudadana “ofrece una alternativa al *statu quo*. Es el clásico poder proactivo en manos de los ciudadanos, y para algunos es la institución más democrática en el mundo de la democracia directa (Hautala, Kaufmann y Wallis, 2002).

Capítulo II

2.- Democracia por sorteo

La democracia ateniense, dentro de sus mecanismos de selección de cargos públicos se encontraba la asamblea, el sorteo, la rotación y la elección. Sin embargo, los gobiernos democráticos contemporáneos han evolucionado a partir de un sistema político que fue concebido por sus fundadores en oposición a la democracia. La democracia representativa y la democracia directa, que se han enarbolado en los últimos 200 años, son arreglos institucionales, una forma de gobierno, únicamente (Manin, 1997).

Sin embargo el sorteo, desde sus orígenes de Atenas 508 A.C. hasta inicios del siglo XIX, el concepto de “democracia” solía hacer alusión al uso del sorteo para la elección de cargos públicos.

2.1.- La justificación categórica de la igualdad de la competencia política

Este primer argumento reivindica la historia de la democracia clásica griega, a partir de la inserción del sorteo, hacia 508 A.c. con las reformas de Clístenes, y de manera específica la postura de Protágoras en “Los diálogos de Platón”. Protágoras establece la tesis en el mito de Epimeteo, el cual señala que las capacidades políticas se han distribuido por igual a todas las personas, las ciudades no llegarían a formarse si solo unos cuantos participaran (García, 1970). El punto determinante de dicho mito es que las capacidades técnicas se han distribuido de forma desigual. Sin embargo, si asumimos que todas las personas tenemos las mismas capacidades políticas, en ese sentido cualquier persona está capacitada para tomar decisiones políticas en nombre de todos, sin importar quien sea escogido, en este caso por el sorteo. Por lo tanto la elección de cargos públicos por azar quedaría justificada. Unos de los autores contemporáneos que han respaldado esta justificación son Ettiienne Chouard en el 2012 y Jacques Rancière en el 2006, y en el ámbito español Moreno Pestaña en el 2013) y Mancebo también en el 2013.

Esta ruta de justificación, ataca el sentido oligárquico y plutocrático de las lecciones populares, las cuales sesgan a favor de unas minorías económicamente más aventajadas (Chouard, 2012). Si bien es cierto las elecciones abren la puerta a que sean escogidos los más virtuosos, impulsados por el bien común, pero también da la pauta a que sean escogidos lo más oportunistas. Desde esta perspectiva, es más probable el segundo de los escenarios, la elección de lo más oportunistas, que procuran conseguir ventajas materiales para sí o sus más cercanos. Por esta visión el sorteo puede neutralizar ese sesgo oligárquico, al seleccionar cargos de forma aleatoria.

El sorteo otorga la oportunidad igual de salir sorteos y ejercer la función pública, habida cuenta que todos son competentes en materia política. La igualdad de competencia política, es el fundamento último de esta vertiente sobre la justificación del sorteo.

La tesis de que todas las personas poseen las mismas capacidades para juzgar políticamente, resulta controvertida, dado que prácticamente todas las decisiones políticas involucran cuestiones técnicas, no todos están capacitados en esos detalles. Sin embargo a pesar de que algunos saben más que otros sobre ciertas áreas específicas, no necesariamente

justifica la delegación de poder en los expertos o técnicos (Stlund, 2008), porque las personas comunes podrían, en pie de igualdad, tomar decisiones que involucran cuestiones técnicas complejas, una vez que se hubiesen escuchado a los expertos. Para justificar el sorteo solo falta la igual capacidad para juzgar la competencia de expertos.

Desde esta perspectiva, que las personas que son elegidas por sorteo escuchen a los expertos, significa un corrección de dicho mecanismo que tiene la desventaja de elegir para quienes así lo manifiestan a incompetentes, o personas no especializadas.

2.2.- La justificación condicionada de la igualdad de competencia política

Otra manera de optimizar las dificultades que el sorteo de representantes plantea, es la de justificar sistemas mixtos (Linares, 2013) que incorporen tanto el sorteo de cargos como la elección de representantes. Bien señala Rousseau, en esa tesitura, que la república bien organizada, no todos los cargos deben ser cubiertos por elección, y que los sistemas mixtos pueden ser adecuados para algunas circunstancias. “La elección debe llenar los lugares que exigen capacidad propia”, mientras que el sorteo conviene cubrir aquellos cargos, “en los que basta el buen sentido, la justicia y la integridad” porque en una república bien organizada “esas cualidades son comunes a todos los ciudadanos”. “Y los empleos militares sean asignados por elección, y dejar que el sorteo para la asignación de cargos judiciales. (Rousseau, 1999).

Actualmente, la división y especialización del trabajo resulta complicado dicha aplicación del sorteo. Sin embargo existe la creación de jurados ciudadanos sorteados para el control judicial de constitucionalidad (Spector, 2009 y Gosh., 2010) utilizan el sorteo, pero sin ningún filtro para excluir a los incompetentes.

Es posible justificar el sorteo en sistemas mixtos sin la obligatoriedad de sostener la igualdad de competencia entre ciudadanos. En dos sentidos: Primera, “una corriente dominante que apela a los efectos del sorteo sobre representación descriptiva, y la posibilidad de inferir de ésta un voluntad general hipotética, y segunda, una corriente que sostiene que el sorteo de representantes, cuando el número es amplio, puede propiciar la

diversidad cognitiva, que a su vez mejora la potencialidad epistémica del procedimiento” (Linares, 2013)

2.3- La voluntad hipotética general

Una de las bondades del sorteo, cuando éste se usa para hacer una selección amplia de representantes, puede ser en el caso de asamblea o parlamento, esta aplicación tiene la función de asegurar una representación descriptiva de los seleccionados (Fishkin, 2009; Sintomer, 2012a, 2012b, Zakaras, 2010, Dellanoi, Dowlen y Stone, 2012), el grupo seleccionado pasa a ser “un retrato miniatura, de la población general” (Adams,1851), Por lo que el género, etnia, cultura, clase social, edad, profesión, lugar de residencia, se encontrar presentes en igual proporción, dentro de la muestra seleccionada a la azar (Linares 2013).

Algunos autores defienden el sorteo de representantes apelando, en primer lugar, al efecto del sorteo sobre la representación descriptiva, y en segundo lugar a la posibilidad de inferir, de la representación descriptiva, una voluntad general hipotética. El primero en abordar el uso de los sorteos “loterías” para descifrar una voluntad general hipotética fue Robert Dahl, en *“After de revolución”*, donde sigue la creación de un mini-populus conformado por mil personas sorteadas al azar, cuyo objetivo sea deliberar, por un año, sobre una cuestión específica, y tomar una decisión al respecto. El mini-populus podría comunicarse por vía digital o telefónica. El cual debería seleccionar por sorteo un órgano administrativo, encargado de convocar a expertos, preparar sesiones, distribuir documentos, y con capacidad de ser asesorado un comité de expertos (Linares, 2013).

Dalh también propone la posibilidad de que existan múltiples mini-pópulos, cada uno para deliberar sobre una cuestión específica. Los cuales podrían crearse en cualquier nivel estatal, municipal, regional o nacional. Es más, recomienda la creación de mini-populus en todos los niveles estatales, como una manera de revitalizar la participación democrática y mejorar los procesos de consulta ciudadana. Las asambleas de sorteados

funcionan como un complemento consultivo, o en caso de que se le delegue otro tipo de función (Linares, 2013).

Fishkin sigue el uso de asambleas de ciudadanos sorteados como mecanismos adecuados para consultar la voluntad popular, a este proceso lo denomina encuestas deliberativas, a diferencia de las tradicionales encuestas de opinión, donde se registran las opiniones y preferencias de los ciudadanos precedidos de un proceso de deliberación e intercambio de información. Las encuestas deliberativas proveen un modelo estadístico para inferir lo que el electorado habría pensado si, hipotéticamente todos los votantes hubiesen tenido la misma oportunidad de deliberar (Fishkin, 2009). Por su parte Sintomer defiende, que la tesis del sorteo fue desestimada por los padres de gobierno representativo, porque aún no contaban con el concepto de “muestra representativa” (Sintomer, 2012a). Zakaras sostiene que las asambleas de sorteados, encarnan un forma distinta de representación política, la “representación indicativa” (Pettit, 2010). La representación indicativa implica no sólo que el representante sorteado suscriba o defienda las mismas actitudes o preferencias políticas que las de la población en general, sino que actúa en base a esas actitudes (Zakaras, 2010).

Existen varias dificultades teóricas que esta justificación enfrenta. La primera se basa en que la fuerza de la inferencia depende del tamaño de la muestra, que a su vez depende del nivel de confianza que asignamos a la misma. A mayor nivel de confianza indica la probabilidad de que las inferencias sean ciertas. Por lo que mayor nivel de confianza, menor margen de error, pero sin embargo la muestra o el número de individuos tiende a acrecentarse. En nivel de confianza 95.5% la muestra es de 384, y si el nivel de confianza es de 99% se elevará a 660 (Morales Vallejo, 2011).

2.4.- Ventajas sobre el uso del sorteo

Los defensores de la selección al azar en la política han identificado al menos ocho posibles contribuciones que la práctica se puede hacer con el proceso político (Delannoi, Dowlen, Stone, 2013), lo cuales son los siguientes:

- La representación descriptiva
- La prevención de la corrupción y / o la dominación
- La mitigación de los conflictos a nivel de elite
- El control de los valores extremos políticos
- Justicia distributiva
- La participación
- La rotación, y
- Los beneficios psicológicos

Se argumenta que la selección aleatoria hace su contribución más fuerte cuando se selecciona a los ciudadanos a funcionar como guardianes imparciales del sistema político. Esto significa que los ciudadanos seleccionan al azar, no para hacer política o de promulgar leyes, sino para proteger la integridad del proceso político, al hacer y hacer cumplir las normas de ética legislativas, por ejemplo. Contribución fuerte de la selección aleatoria es la prevención de la corrupción y / o la dominación; el hecho de que permite la representación descriptiva, mientras que innegablemente cierto, es menos importante que la política.

Algunas de estas contribuciones sobre el uso de los sorteos reciben más atención que otros en la literatura, otros reciben atención esporádica o casi nada. Muchas de estas contribuciones resultan en el mejoramiento de la calidad de la toma de decisiones políticas; algunos, sin embargo constituyen “beneficios secundarios” al proceso político que no está directamente relacionados con la toma de decisiones adecuadas. Aunque no todos están de acuerdo con las loterías “sorteos” puede generar todas estas contribuciones. Dicho de otra forma, el sorteo puede o no generar todos estos efectos, y estos efectos pueden ser o no ser tan buenos (Delannoi, Dowlen, Stone, 2013).

Para lo que a continuación se presentan de manera decreciente dichas contribuciones en atención a la que reciben en la literatura que rodea al sorteo:

2.4.1.-Representación descriptiva

Los sorteos aseguran que cualquier propiedad que aparece en la población general, también aparecerá en más o menos las mismas proporciones en un órgano de decisión elegido de manera aleatoria. Esta propiedad es muy robusta, siempre y cuando se cumplan dos funciones. La primera, que el órgano de toma de decisiones debe tener un número significativo de miembros (idealmente, varios cientos) El sorteo se ha empleado para seleccionar pequeños cuerpos de toma de decisiones que son mínimamente capaces de asegurar la representación descriptiva, por ejemplo los consejos de administración descriptiva en la Atenas Clásica, y se utiliza para seleccionar los jurados de 12 miembros en el mundo angloamericano hoy en día. La segunda propiedad debe proceder de un grupo que consta de toda la población a la que se supone que representa de forma descriptiva.

2.4.2.- Prevención de la corrupción y/o o la dominación

Los procesos democráticos pueden verse gravemente socavados cuando servidores públicos utilizan oficinas y recursos en beneficio propio. El sorteo dificulta este proceso, garantizando que los ansiosos por obtener la oficina para fines banales no puedan obtenerlo. El proceso puede ser socavado cuando los intereses externos sobornan cargos públicos. Esto puede suceder cuando debido a que los intereses especiales influyen en el proceso de selección “asegurando que sólo quienes están a favor de la causa especial interés en obtener la oficina”, o porque influyen en los seleccionados de acuerdo con otros criterios “como sobornos y amenazas”. El sorteo obviamente impide intereses especiales de influir en el proceso de selección; sino también puede prevenir sobornos y amenazas. El sorteo excluye razones de la toma de decisiones, es una alternativa paralela al comportamiento contaminado por intereses especiales. Esto también puede tener efectos más generales de limitar los efectos del poder económico al poder político. Se produce cuando la desigualdad en una esfera de la vida conduce a la desigualdad de manera inapropiada en otra esfera (Walzer, 1983) El sorteo puede ayudar a limitar la dominación económica de este tipo.

2.4.3.- Mitigación de los conflictos a nivel de élite

La competencia política, como la competencia económica, es deseable sólo cuando sirve al interés del público en general. Pero estos fundadores de élites y monopolios compiten demasiado poco mediante el establecimiento de “partidos cartel” o demasiado en el límite de la guerra civil. A través del sorteo se puede prevenir élites de controlar el proceso de selección. Este es el efecto de "protección contra la dominación". Esta motivación era sin duda presente en el proceso de selección utilizado en el renacimiento de la era de Venecia para seleccionar su jefe de Estado, el dux. El proceso de selección fue increíblemente complejo, que involucra múltiples niveles de la elección y sorteo. Cuales quiera que sean los defectos del proceso, que sobrevivieron durante quinientos años (Finlay, 1980).

2.2.4-Control de valores extremos políticos

Pequeños grupos con preferencias atípicas, pueden ser altamente motivados para sobornar los procesos políticos. De este modo podrán ganar una medida de influencia política totalmente desproporcionada a su tamaño. El sorteo puede mitigar y garantizar que tales grupos atípicos no puedan obtener representación enormemente sobredimensionado; en el límite, cuando se alcanza la representación descriptiva perfecta, tal grupo puede obtener un cargo político en mayor número que su presencia en la población general. Las desviaciones de proporcionalidad, por supuesto, debilitar este efecto; si el sorteo se utiliza para seleccionar sólo entre los voluntarios, por ejemplo, un grupo de valores atípicos podría llegar a ser radicalmente generar descontrol. Por lo que el sorteo sólo puede mitigar los efectos de las preferencias de valores atípicos; si una mayoría o una minoría tienen preferencias despreciables, el sorteo puede hacer poco para mitigar este hecho. Pero, de nuevo, ningún proceso democrático puede hacer mucho mejor.

2.4.5.- Justicia distributiva

Los ciudadanos de la Atenas clásica considerados cargos públicos como un bien, una a la que todos los ciudadanos tienen los mismos reclamos (Mulgan, 1984). La mayoría de los ciudadanos modernos no son tan avaros de ocupación de cargos; testigo de los extremos a los que la gente va a ir para evitar el servicio de jurado. Pero si los cargos públicos eran, no un beneficio social valioso, pero una verdadera carga social, entonces uno podría hacer el argumento de que la evitación de un cargo público es un bien al que todos los ciudadanos tengan igual oportunidad. De cualquier manera, el sorteo es una manera de distribuir los beneficios “cargas” entre los que tienen los mismos derechos a ellos “evitando ellos” (Stone 2007; Stone 2011, parte 2). Pero ninguna de estas posiciones se celebra ampliamente hoy en día; la mayoría de los ciudadanos de la democracia moderna tienden a pensar en la igualdad política como un derecho igual para seleccionar funcionarios políticos, así como el mismo derecho a perseguir la oficina, pero no el mismo derecho a la oficina en sí (Manin, 1997).

Esta comprensión encaja bien con la idea de una división de toda la sociedad del trabajo, lo que permite a algunos a especializarse en la política, dejando los demás libres de perseguir otros objetivos (Constant, 1988). La mayoría de los defensores modernos de la cuota en sorteo está en cuestión. Si bien reconocen los límites de hacer política una vocación “por no hablar de sus peligros, los más motivados para obtener experiencia política a menudo son los que tienen más que ganar al corromper el proceso político”, y promocionar las ventajas de una cierta cantidad de amateurismo político, pocos defienden la idea de un cargo político como un bien en sí mismo.

2.4.6.- Participación

Aunque pocos defensores de sorteo sostienen explícitamente que un cargo político debe ser considerado como un bien, muchos comparten la preocupación generalizada con la disminución de la participación política y la apatía ciudadana. Ellos creen que es importante tanto para los sistemas políticos para proporcionar verdaderas oportunidades para la participación y para asegurar que dicha participación se lleva a cabo. “Esto a veces se

describe como el problema de hacer el sistema "inclusivo". En raras ocasiones, sin embargo, es lo que explica por qué los sistemas políticos deben hacer esto, aunque muchos demócratas participativos avalan el caso de John Stuart Mill para los efectos educativos de participación (Bachrach 1967; Pateman 1970). Una vez más, el argumento contrario es que la política es una profesión, como cualquier otro, y mejor dejar a los expertos. Por tanto, no hay razón para preocuparse si muchos se niegan a participar en la política, no más que si muchos tomaron ningún interés en la física de partículas o ingeniería química o la ley de patentes. El proceso político puede funcionar mejor si la política no se deja a los profesionales, pero este hecho es capturado adecuadamente por las otras ventajas de sorteo que aparece arriba. Más importante para los propósitos de la discusión aquí es que la participación es, en un sentido muy real, de suma cero. Dado un número fijo de oficinas, sólo un cierto número de ciudadanos puede obtener los beneficios de participación de la oficina de retención, sin importar el método de selección utilizado. El sorteo puede decirse para permitir la participación permitiendo diferente, en oposición a más, la gente a participar-específicamente, las personas tradicionalmente excluidas del proceso político debido a la pobreza, la raza, etc. Además, el sorteo puede utilizarse en conjunción con una expansión en el número de oficinas, lo que permite una cantidad total mayor de participación.

2.4.7.- Rotación

Los defensores del sorteo también frecuentemente promocionan el hecho de que la práctica asegura la rotación de cargos políticos (Goodwin, 2005). Rotación a veces se combinó con la participación, pero esto es un error. Rotación simplemente significa que hay rotación en el cargo, que las personas en el poder hoy no son las mismas que las personas en el poder mañana. Refleja el ideal aristotélico de gobernar y ser gobernado a su vez. No está claro, cómo distinta es la contribución a la política hechas por rotación. Si la rotación es deseable, por ejemplo, ya que permite que más personas participen en la política; o porque el que permite que la relación beneficio o cargas de cargos políticos sean compartidos ampliamente entre la ciudadanía; o porque evita que la dominación de la

política por grupos de élite; a continuación, la rotación probable puede ser reducido a una o más de las otras ventajas catalogadas aquí.

2.4.8.- Beneficios psicológicos

Es transparente que cargos públicos elegidos por sorteo no se seleccionan sobre la base de cualquier cualidad personal, positivo o negativo, puede ser para quien son poseen dichos cargos. Por lo tanto, es difícil para los que ganan oficina sentir ningún derecho especial a la oficina, o para los que pierden la oficina de sentir ninguna diferencia especial para los que ganan. Es una pregunta abierta qué tan fuerte es en realidad este efecto, aunque su existencia parece muy agradable. La participación a través de sorteo puede, por ejemplo, promover un sentido de reciprocidad, así como la autonomía personal y la confianza. Pero hay que tener cuidado aquí; mientras que algunos de estos efectos pueden ser atados específicamente al sorteo, otros probablemente sigan de cualquier procedimiento que trae ciudadanos tradicionalmente marginados en el proceso político.

2.5.- Consideraciones de rechazo y mejora del uso sorteo

Cabe señalar, que a pesar de los preceptos anteriores para validar el sorteo, la principal tesis en contra de esta presente en la imagen muy discutible de lo que es la “competencia” de la población en general sobre diversos temas. Si tomamos como válidas los resultados de las encuestas de opinión, podrán encontrarse los juicios de las personas resultan defectuosas, ya que las personas encuentran racional no formarse opiniones sobre asuntos en los que su opinión o decisión tendrá un impacto nulo, y de igual forma el responder a una encuesta de manera frívola, esta no sería una imagen adecuada de la competencia del público.

Por poner otro ejemplo podemos señalar, que las asambleas por sorteo y con capacidad de decisión son endebles de la tesis de la voluntad general hipotética. Habrá que preguntarnos, es si una asamblea decisora permanente tendría incentivos para alcanzar

decisiones juiciosas y responsables sobre asuntos complejos. Por lo que se recomienda implementar dispositivos adicionales apropiados, como capacitaciones, formación, asesorías o conferencias para que dichos paneles de sorteados puedan tomar mejores decisiones.

Es evidente que el principio de inclusión en un panel de sorteados, no se contempla la voluntad general de la población, sin embargo podemos aseverar que en estudios con un óptimo nivel de confianza, una muestra más amplia y un margen de error menor, nos permitirán, en caso de encuesta permitir un idea general, una idea no de inclusión total, pero si una idea generalizada de problemáticas comunes o formularios de predicción basados en una proporción de la población. Las predicciones de los sorteos, son un hecho matemático en el cual la diversidad cognitiva desempeña un papel igual de importante que la competencia.

Para Adrián Vermeule, explorar la idea de la diversidad profesional esta correlacionada con la diversidad epistémica, en particular con la posesión de herramientas heurísticas y soluciones técnicas diversas a problemas comunes (Vermeule, 2008). Por lo que potenciar esta diversidad profesional en el seno de las asambleas y no otras diversidades posibles (cultural, de género, religión, clase social, etc.) Si lo que se busca una diversidad de competencia “profesional” en lugar de extraer una muestra representativa de la población general, deberíamos intentar planificar, de manera no aleatoria, pero si planificada la diversidad profesional.

Para engrosar el marco teórico sobre el uso del sorteo, también podemos mencionar la Teoría de Hong y Page, la cual señala que no solamente es importante la diversidad de herramientas heurísticas, sino también la diversidad de perspectivas, cosmovisiones de la realidad y modelos predictivos. En ejemplo, un arquitecto podrá pensar mejor sobre la creación de un elevador o una escalera, así como el ama de casa podrá conocer mejor sobre problemas que tengan que ver con el gasto familiar. Por lo que descartar “a priori” el punto de vista de una ama de casa, puede privar a la sociedad de una fuente de valor epistémico. Y, por consecuencia ante el carácter complejo y multidimensional de la política, resulta complicado, por no decir imposible, planificar a priori el tipo de diversidad epistémica que

hace la diferencia (Lendemore, 2012) Ya que no sabemos previamente, y somos incapaces de saberlo, que perspectivas y herramientas heurísticas importan, debido a la complejidad variedad e imprevisibilidad de los temas desarrollados, y problemáticas, debemos permitir tanta diversidad cognitiva como sea posible (Lendemore, 2012) El sorteo sería, así un mecanismo rastreador de la diversidad cognitiva.

En el caso de situaciones políticas, estas son imprevisibles, por lo que esto las hace que no podamos anticipar cual será la perspectiva relevante. No conocemos de antemano de dónde y de quién vendrá la respuesta o la aportación más inteligente, y por esa razón no resulta racional creer que la solución a los problemas prácticos siempre vendrán de la misma gente, la gente ha sido elegida en virtud de unos pocos criterios que se consideran relevantes para ganar elecciones. Dichos criterios puede que no sean útiles a la hora de encontrar soluciones prácticas, y por eso, lo más racional es tratar de incorporar el máximo de perspectivas, herramientas heurísticas, interpretaciones y modelos predictivos compatibles con un contexto donde sea posible encauzar una deliberación adecuada (Landemore, 2012 y Landemore 2013). Para poder apreciar mejor las bondades y dificultades de las loterías o sorteos ve el (Cuadro 4).

Cuadro 4. Democracia del sorteo “Loterías”	
Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> -Incentiva la igualdad de los individuos. -Drena la política, evitando el establecimiento de oligarquías políticas. -Evita la fricción entre los grupos de poder. -Promueve la diversidad cognitiva. -Genera imparcialidad en selección de cargos. -Evita la corrupción y la envidia en la elección de cargos. -Genera una voluntad general hipotética para la toma de decisiones. -Beneficios psicológicos: Confianza, reciprocidad, autonomía personal -Incentiva a que los ciudadanos participen en lo público La rotación, las personas de poder hoy, no son las del mañana 	<ul style="list-style-type: none"> -Mecanismo irracional -Cierra la posibilidad de que los seleccionados sean los más aptos para tomar decisiones. -Abre la posibilidad de que los “defectuosos” sean seleccionados para decidir. -Los individuos no manifiestan su consentimiento para decir quien los gobernará “inestabilidad política” -No contempla la voluntad general de la población. -Al no tomarse en cuenta óptimos niveles de significancia, márgenes de erros y de muestra, los resultados de las opiniones de los sorteados, no cumplirá la diversidad cognitiva.
Fuente: Elaboración propia	

2.6.- Aplicaciones institucionales sobre el uso del sorteo

El uso de los sorteos, también conocidos como loterías para la toma de decisiones políticas no es novedoso en la historia de la humanidad, pudimos en el marco histórico pudimos apreciar que las loterías se usaron para seleccionar representantes u cargos públicos, en Atenas, Roma y Repúblicas italianas como la Florencia y Venecia. Sin embargo este apartado pretende exponer la gran variedad y complejidad de las propuestas institucionales, algunas basadas en la tesis de la voluntad general hipotética, otras en el sorteo para evitar la división, las envidias y la corrupción en la elección de cargos. Con el ánimo de mostrar que dichos arreglos institucionales tienen la intención del mejoramiento de la democracia.

Para Sebastián Linares, plantea que existen dos tipos distintos de las loterías “sorteos” en función a su aplicación, la primera “en el nivel electorado”, y las segundas “loterías aplicadas” en el nivel de los representantes. “Las loterías aplicadas para el “nivel del electorado” usan el sorteo para seleccionar electores con distintas finalidades, pero ninguna de ellas para seleccionar directamente representantes políticos con capacidad decisora. Buscado mejorar la representatividad, o la deliberación, o el juicio, de la sociedad civil o el electorado. Las loterías aplicadas “en el nivel de los representantes, en cambio, utilizan el sorteo directamente para la selección de representantes políticos” (Linares, 2013).

2.7.- Sorteos aplicados a nivel electorado

2.7.1.- Sufragio aleatorio

Mecanismo que sugiere abolir el voto universal, para sustituirlo por la selección aleatoria “*enfranchisement lottery*”(López, 2011), obteniendo una muestra representativa de la ciudadanía, con la obligación, y no precisamente el derecho de elegir a sus representantes, pasando primeramente por un proceso educativo, deliberativo y de intercambio de información. Lo cual mejoraría la competencia epistémica del votante promedio, generando mejores representantes y a su vez en mejores decisiones políticas.

Uno de los principales problemas de las elecciones populares, es que suelen tener una “gran pobreza informativa”. Dice López Guerra, si tuviésemos una muestra representativa, sería más fácil reducir nuestros esfuerzos, al poder facilitarle información adecuada de distintas fuentes, proporcionarles la visión e expertos de distintas ideologías, o a través de un proceso previo de deliberación entre los ciudadanos sorteados, entonces cabría decir que las decisiones que ese grupo, sería mejores a las del total del electorado.

2.7.2.- Asignación aleatoria de distritos electorales

Propuesta realizada por Rehfeld, para mejorar el sistema electoral de los Estados Unidos, el cual plantea que una vez seleccionados a la azar una muestra de electores, propone el cambio distrital del país por azar de cada individuo, ya que uno de los grandes problemas de las elecciones son motivaciones particularistas y localistas de los candidatos. Un individuo vota por quien le promete más de manera individual, incluso cuando vaya en contra del bien común. Y la asignación a alzar de distritos combatiría esta tendencia epistémica. Votar por representantes en los distritos en los que no residen, promovería un perspectiva más abarcadora y generalista, y proyectada al bien común, donde los partidos partido intenta atraer el voto del electorado y no de algún distrito en particular.

2.7.3.- Jurados permanentes de control ciudadano

La propuesta consiste en usar las loterías para seleccionar una muestra de ciudadanos encargados de controlar y fiscalizar el trabajo legislativo y administrativo del estado (Dellonoi, Dowlen y Stone, 2012). A pesar de dichos autores no desarrollan puntualmente la propuesta, dichos jurados tendrían la obligación de participar, con capacidad de hacer peticiones o hacer enmiendas, y las cuales podrán requerir información sobre los gastos públicos. Los cuales recibirían una compensación por su labor, los autores proponen jurados de control de autoridades administrativas.

2.7.4.- Asambleas ciudadanas consultivas, y modalidades

Cuando hablamos de ciudadanos sorteados, nos lo relacionamos generalmente a las asambleas de ciudadanos de British Columbia en 2004 y Ontario 2006, en Canadá, quienes por un año reunieron a cientos de ciudadanos para deliberar, con el propósito de reformar el sistema electoral de dichas provincias, que luego se sometería a consideración de autoridades políticas. Sin embargo, previamente a estos experimentos, se desarrollaron diversas experiencias de asambleas ciudadanas, tanto en Europa como Estados Unidos. A pesar de sus diferencias, dentro de sus similitudes se encuentran; la ocupación de un tema puntual; los ciudadanos son elegidos por sorteo, o el sorteo ocupa un papel preponderante en la selección, y los resultados de las asambleas son de carácter exhortativo “consulta” para las autoridades políticas. Independientemente a las similitudes también existen diferencias, como lo clasifica (Gastil y Richards, 2012) distinguiendo el tipo de asamblea dependiendo la etapa del proceso en la que intervienen en función; a la definición del problema; identificación de alternativas y propuestas, como también la aprobación o rechazo de las mismas. Dependiendo la fase, tendríamos distintas modalidades a describir.

2.7.4.1.- Conferencias de prioridades.- Se convocan a sorteados para identificar problemáticas más urgentes que exigen una respuesta del gobierno, estableciendo un orden de prioridades, pueden ser convocadas por cualquier nivel de gobierno, poder público, u organización gubernamental. Aproximadamente 400 ciudadanos delibera por cuatro días, solo tiene carácter de identificador, para que las autoridades solucionen (Gastil y Richards 2012)

2.7.4.2.- Paneles de diseño.- Sorteo de ciudadanos que intervienen que intervienen en la fase de identificación de problema y propuestas de solución. Se da en el caso de propuesta de reforma, se abre previamente una fase de dialogo con los ciudadanos. Esta idea tienen origen en las “células de planificación inventadas por Peter Deniel, y aplicadas en la ciudad de Schweln, Alemania en 1972 (Sellereit, 2010). El cual recluta a 25 ciudadanos por sorteo, de una lista de los que quieren participar y se encuentra directa o indirectamente relacionados, los integrantes reciben compensación por participar, las actividades se

despliegan 5 días antes, y se divide en tres fases, se informa a la ciudadanía, la segunda se dividen los sorteados en 5 equipos los que discutirán distintas alternativas, después las consideraciones se debaten y se votan, para finalmente elaborar un informe que se presenta a la asamblea legislativa, para que considere.

2.7.4.3.- Asamblea de ciudadanos.- “Citizen’s Assembly” en sentido estricto, como todas aquellas asambleas ciudadanas para deliberar sobre propuestas aún no votadas en pleno. La puede proponer los ciudadanos la legislatura, si carácter vinculante. La asamblea evalúa las reformas propuestas, propone enmiendas, y exhortos por mayoría. Recomendación que se presentara ante la legislatura y en prensa. Esta asamblea a su vez puede proponer plebiscito o referéndum.

En este modelo, puede situarse la asamblea de ciudadanos de British Columbia, en Canadá, acontecida en 2004. Convocada por el gobierno canadiense para que se discutiera alternativas de reforma del sistema electoral provincial. Asamblea que concluyó en que, de mayoría relativa en distritos uninominales, debía cambiarse por un sistema “*Single Transferable Vote*”. Consideración que fue sometida a plebiscito concurrente, pero la propuesta fracasó porque solo alcanzó el 57.7 % de los votos ciudadanos, y la ley exigía 60% del total, y mayoría absoluta en 60% de los 79 distritos electorales. La asamblea se conformó por 160 ciudadanos sorteados, un hombre, una mujer por cada distrito electoral, más dos ciudadanos indígenas).

2.7.4.4.- Modo del sorteo: se mandaron 15,800 invitaciones por correo postal, 200 por distrito, Quienes deseaban participar, debían dar respuesta de su intención. Esta lista sufría un segundo filtro aleatorio, para asegurar la representatividad del sorteo final. Confeccionado para que hubiera 20 en promedio por distrito, 10 hombres y 10 mujeres, distribuidos por edad, todo al azar, convocándoles a reuniones públicas, para confirmar su participación y que los pudieran informar de las etapas y procedimientos.

Esta asamblea funcionó por un año. Los primeros seis meses de aprendizaje, donde escucharon ponencias y discursos de expertos con el propósito de entender el funcionamiento de varios sistemas electorales y sus efectos en el sistema político. Los dos meses siguientes los ciudadanos deliberaron sobre las virtudes y falacias de cada uno de ellos. Al terminar el tercer mes, la asamblea votó por mayoría a favor de un cambio del sistema. El noveno mes fue para realizar un informe, y presentando a la legislatura a inicio de diciembre de 2004.

En 2006, en Ontario provincia canadiense creó una asamblea similar sobre una reforma electoral, la cual se sometió a referéndum y sucedió lo mismo, solo recibiendo el 47% de los votos.

Una variante interesante fue la asamblea en 2011 en Bélgica llamada “G1000” Combinando la participación en línea para el establecimiento de la agenda, y deliberación de 1000 ciudadanos sorteados, y una decisión final por un panel de 32 ciudadanos escogidos por azar de una lista de 400 que participaron en la asamblea deliberativa. Lo relevante de esta asamblea fue que la determinación de la agenda fue por los propios ciudadanos y no por las autoridades políticas.

2.7.4.5.- Método de sorteo.- El proceso consta de tres fases, la primera los ciudadanos podrían introducir sus propuestas en una plataforma web en línea, y calificar las existentes. Hubo miles de problemas relacionada a temas sociales, políticos, económicos y morales. En el cual participaron 6,000 personas. Se escogieron únicamente 25 problemas sobresalientes, y cada uno con diferentes tipos de solución. La segunda etapa, se invitó a participar a 1,000 ciudadanos sorteados por muestreo segmentado, de distintos rasgos lingüísticos y sociodemográficos metodológicamente representados. En un solo día, 81 mesas de diálogo diferentes, 32 bilingües, 30 para flamencos, 18 para francófonos, y una para germano hablantes. Y la tercera fase, se seleccionaron 32 personas de 419 con intención de participar, tres días seguidos, por tres semanas, para llegar a una decisión consensuada para cada problema.

Otra experiencia de asamblea ciudadana fue en el proceso de reforma constitucional de Islandia en 2009-2001. Durante la crisis económica, que originó la suspensión de pagos y quiebra del sistema financiero, que incluyó novedosas formas de participación ciudadana. El movimiento social “Anthill” celebró en 2009 una asamblea de ciudadanos (Blokker, 2012). Fueron sorteados del censo electoral 1,200 personas, y 300 fueron elegidos directamente de las asociaciones políticas e instituciones políticas más relevantes, con la finalidad de identificar problemas y soluciones más relevantes, que más adelante fueron votadas en el plenario. Esta experiencia sirvió para que en el año 2010, se convocara reforma constitucional con elementos innovadores.

En 2010, la primera ministra Johanna Sigurdartottir del partido “Social Democratic Alliance” convocó a reforma constitucional. La innovación en la reforma constitucional además de regular las elecciones para el consejo constituyente, pretendía celebrar una “asamblea constituyente” un día previo a las elecciones, con el propósito de que los ciudadanos pudieran deliberar e introducir temas en la agenda constitucional. En 2010 se seleccionan por sorteo 950 ciudadanos, que durante un día discutieron temáticamente en 128 mesas. En donde se obtuvo como resultado la identificación de 12 temas importantes, con distintas propuestas cada uno. Temas que tenían la función de servir para los trabajos del consejo constitucional electo, responsable de aprobar la constitución. Entre las propuestas estuvo la proscripción de legisladores, el primer ministro y sus ministros. Finalmente el consejo propuso un texto constitucional que fue aprobado por el Parlamento, y ratificado en el referéndum por dos tercios de los islandeses.

2.7.4.6.- Jurados de información ciudadana.- Asambleas de ciudadanos sorteados convocadas para deliberar por cinco días, sobre méritos de candidatos en las elecciones, o propuestas que se votarán en referéndum. Su finalidad es de informar adecuadamente, pero no realiza votaciones. Fueron desarrollados sin

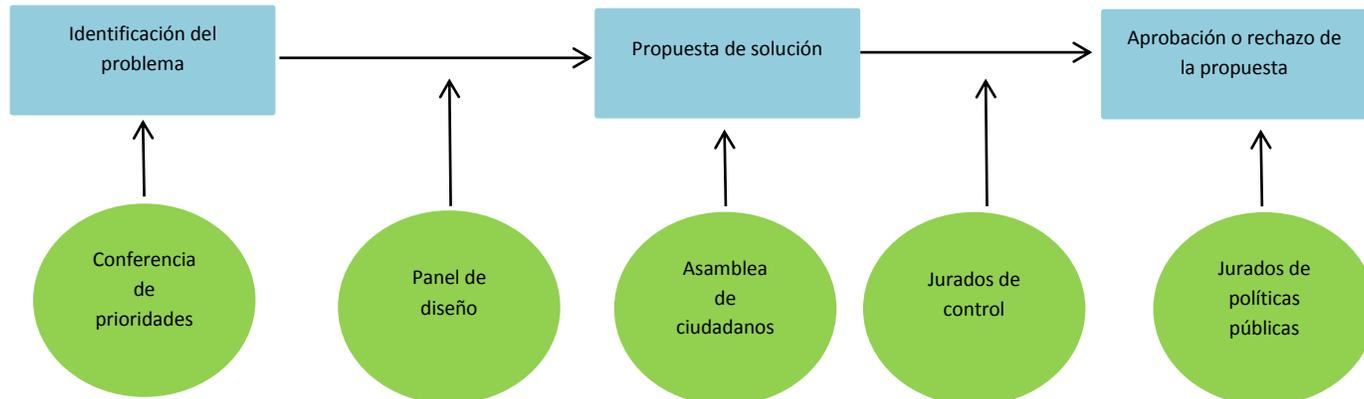
finde de lucro por una organización no gubernamental “*Jefferson Center for New Democratic*” por Ned Crosby en 1974. El cual fue utilizado para valorar los méritos de los candidatos presidenciales. La cual tuvo poco alcance por no contar con autorización legislativa, pero fue un ejercicio para que los políticos se concientizaran de la potencialidad del sorteo para mejorar la calidad informativa de las elecciones. Esta misma organización realizó mismas actividad en 1997 en el proceso de alcalde del municipio de St. Paul, Minneapolis, y también en las elecciones a gobernador en Minnesota en 1990, y para las elecciones de diputado en 1992 en Pennsylvania (Crosby y Hottinger, 2011).

En Washington, el gobernador Mike Lowry en 1999 propuso los jurados de control para informar a los ciudadanos los referéndums o plebiscitos. Su propuesta no tuvo éxito, sin embargo generó interés de varias organizaciones no gubernamentales y políticos. De esta forma surgió la idea de la “*Citizen’s Initiative Review*” o iniciativa ciudadana de revisión posteriormente promovida por la ONG “*Healthy Democracy Oregon* en el Estado de Oregon en 2009. La cual es una asamblea sorteados convocan para deliberar propuestas, recomendaciones sobre las propuestas de plebiscitos y referéndums aún no votadas. Con la intención de superar patologías de la democracia directa, como es la manipulación de las preguntas, alternativas, información sesgada, complejidad artificiosa.

2.7.4.7.- Los jurados de políticas públicas

Asambleas de ciudadanos sorteados que se reúnen para deliberar y decidir, con carácter consultivo, sobre propuestas puntuales legislativas, aprueban, rechazan incluso una ley ya en vigor, la pretensión es que los jurados sustituyan a los referéndums, se trataría de sustituir el juicio de la mayoría de una muestra de ciudadanos sorteados. Una variante es atribuirles carácter vinculante sobre una determinada propuesta. Una propuesta es institucionalizar una especie de iniciativa ciudadana mediante la cual un porcentaje de población electora pueda tomar parte en determinados temas (Finley, 2006).

Gráfico 2. Iniciativa de jurados ciudadanos: Loterías ocasionales



Fuente: Gastil y Richards, 2012.

2.7.4.8.- Sorteo para la selección de “candidatos”

Dentro de esta categoría nos encontramos con diferentes propuestas, la primera para la selección de candidatos (Fisnkin, Luskin, Panaretos, Siu y Xekalati, 2008) Esta propuesta fue implementada en Grecia por el partido PASOK, durante el liderazgo de George Pependreu, para la elección del candidato a alcalde del distrito más grande de Atenas, Marousi con 70,000 mil habitantes, en el 2004.

También podemos apreciar el caso de México en el año 2015, el Partido MORENA “Movimiento de Regeneración Nacional” encabezado por Andrés Manuel López Obrador. Eligió a sus candidatos a diputados plurinominales, conocidos también como diputados de representación proporcional por el método de sorteo. Después de hacer asambleas distritales con el voto libre, secreto y directo de sus afiliados. Cada afiliado vota por un hombre y una mujer, y los cinco hombres y las cinco mujeres más votados, entraron a una insaculación, con las 10 personas más votadas de cada uno de los distritos electorales que componen cada circunscripción electoral (MORENA, 2014)

2.8.-Sorteos aplicados en el nivel de los representantes.

En este mecanismo no se usa para identificar o seleccionar el electorado, para que después estos seleccionen a sus candidatos o representantes. Aquí el sorteo se usa para seleccionar directamente a los representantes políticos.

2.8.1.- La cámara alta de ciudadanos

Esta idea pretende convertir a la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, en una cámara de “ciudadanos sorteados”. De esta manera el congreso estaría integrado por una Cámara de Senadores electos, y una cámara de ciudadanos sorteados del conjunto de la población, la cual tenga una muestra miniatura de las identidades y características del conjunto de la población (Callenbach y Phillips, 1985). Según los autores señalan que existen grupos vulnerables como indígenas, mujeres, afroamericanos entre otros, que no se encuentran representados. Por lo que pretende neutralizar esa barrera para acceder al poder.

Por lo que sugieren una lista de jurados potenciales, los cuales ya existen en los Estados Unidos, y combinarlas en una lista común. Esta propuesta excluye a los condenados, incapaces y extranjeros. Cámara ciudadana con el mismo poder que los de la Cámara de representantes. Ésta cámara de ciudadanos puede tener ventajas epistémicas, no habrá incrustaciones en el poder, los sorteados recibirán ayuda de los expertos, por lo que adquirirán experiencia y recibir educación adecuada. Pero su perspectiva será más realista al del común de la población.

2.8.2.- El tribunal de pueblo moderno

Esta es una reconstrucción del pensamiento de Maquiavelo, y retomar el “Tribuno de la Plebe” de la república Romana, basada en una asamblea de ciudadanos sorteados. Que en los Estados Unidos se unirían a los órganos de gobierno existente, cámara de senadores, cámara de representantes, poder ejecutivo y judicial. Sólo que con facultades limitadas, con el principal propósito

de combatir la incidencia del dinero y el poder económico en el poder político. Con el propósito de tener órganos con capacidad de resistir al sesgo plutocrático de sistema de elecciones actual (McCormick, 2011)

Seleccionado a 51 ciudadanos que no superen un definido umbral de ingreso per cápita, esta muestra no es de toda la población, sino una muestra representativa del sector más popular y numeroso de la población, con el propósito de defender los intereses de las clases más desfavorecidas. Estas personas podrán regresar a su trabajo, al concluir su mandato.

2.8.3.- El océano moderna.- Propuesta basada en el pensamiento Harrington con el propósito de utilizar el sorteo para la selección de representantes. De igual forma que dividimos una torta entre dos personas, y pones la regla de tu divides, yo elijo. También es posible dividir el proceso político para la toma de decisiones en dos fases. La primera consiste en la elaboración de las alternativas, las cuales deben estar elaboradas por los mejores elegidos por el pueblo. Y la segunda es la aprobación o toma de decisiones, en manos del pueblo. Harrington señala es una adecuada forma, para promover la justicia y de impedir la tiranía de un grupo de la población sobre otro (Sutherland, 2001)

La propuesta de Harrington tiene sus orígenes y puede remontarse a Marsilio de Padua, quien concibió la división de tareas entre la parte Aristocrática de la sociedad, responsable de formular propuestas, y el conjunto del pueblo de aprobarlas y rechazarlas. En la misma tesitura, Rousseau en el “discurso sobre los fundamentos y orígenes de la desigualdad del hombre” señala que una república bien organizada todas las personas debían tener el derecho a participar en la legislación, pero solo los miembros elegidos debían tener derecho de plantear propuestas de ley. También en “Consideraciones sobre el gobierno representativo” John Stuart Mill tuvo en mente una asamblea que funcionara del mismo modo, para él la función del parlamento no era legislar, si no función exclusiva de votar las propuestas definidas por la comisión (Linares, 2013)

En la batalla de obtener pesos y contrapesos políticos, que permitan una mayor calidad democrática, los ciudadanos sorteados tendrán un mandato de un año y recibirían un salario como cualquier otro servidor público. Donde las propuestas deben ajustarse a los programas políticos que obtuvieron representación. Sutherland busca ser lo más representativo posible con el propósito de ver reflejadas las preferencias de la población en su conjunto. Esta cámara de ciudadanos no podrá generar propuestas, pero tendrá el monopolio del voto.

Una propuesta similar, es la realizada por Zakaras, la cual que propone sustituir la cámara de Senadores de los Estados Unidos, o de cualquier sistema que contenga un congreso bicameral, por una Cámara de ciudadanos sorteados, la cual tenga duración de un año y dos meses, donde los primeros dos meses serán para observar la cámara saliente y su funcionamiento (Zakaras, 2010). Solo podrá evaluar, aprobar o rechazar, y regresar a la cámara de representantes las propuestas rechazadas.

La última propuesta en este esquema, es la denominada “la solución Ateniense” para reformar el Parlamento británico en 1998, por el partido laborista, la cual se ajusta a la propuesta de harringtoniana, donde la Cámara de ciudadanos sorteados solo tiene el poder de rechazar las propuestas aprobadas por la Cámara de Representantes, sin capacidad de iniciativa legislativa. Pero con un complemento adicional que es esta Cámara ciudadana fundamente su juicio en tres dimensiones. La primera basada en la evaluación de las leyes, sí las propuestas están relacionadas a los objetivos del gobierno, y la claridad de la redacción legislativa. Los autores proponen abandonar la cámara de los Lores, para dar paso a la Cámara de los ciudadanos por sorteo.

2.8.4.- Asambleas únicamente mixtas.- Es una asamblea mixta integrada por legisladores y ciudadanos sorteados (Peonidis, 2010) La primera fase se crea una lista de quienes hayan expresado su deseo de formar parte del sorteo, quienes deben acreditar su no afiliación a ningún partido político. Durante el proceso electoral, los ciudadanos pueden votar entre la lista partidista o de sorteo de ciudadanos, el porcentaje obtenido se transforma de manera proporcional en el porcentaje de escaños para cada lista.

2.8.5.- Sorteo de votos para la elección de representantes.- Es la combinación de voto y sorteo, el cual fue propuesto en Estados Unidos, propuesta por Akhil Reed Amar, en el Yale Law Journal, con la finalidad de cambiar el modelo de mayoría relativa en los distritos uninominales, por el sistema de sorteo, en donde en proporción de los votos obtenidos por los candidatos, es la probabilidad de salir sorteo y oportunidades tiene de ganar el escaño legislativo. Si un candidato recibe el 50% de los votos, tiene la probabilidad de 0.5 de salir sorteado. Esta propuesta tienen la finalidad de manera inteligente algunos problemas del sistema electoral de Estados Unidos para evitar la manipulación de las circunscripciones electorales, y los efectos que fortalezcan el acceso de las minorías políticas en la representación. Este método puede ser también llamado de cuotas representativas (Amar, 1984). Sistema que incentivará la proliferación de candidaturas partidista, y el voto ideológico en detrimento del voto útil. El cual también reducirá los índices de reelección.

2.8.6.- Poder popular, una cuarta rama de poder.- Busca combinar las elecciones con el sorteo, para crear un poder popular, y que contenga 535 ciudadanos seleccionados por azar. Dichos ciudadano tendrán un salario, y se elegirán por tiempos de un año, el cual pretende sustituir los mecanismo de democracia directa. Las decisiones de dicho poder serán vinculantes, y la Suprema Corte podrá pedir opinión a la asamblea, pero solo con valor exhortativo. Este poder se dividirá en grupos dirigidos por moderadores, que

discutirán por un periodo de dos a tres semanas. Los moderadores podrán convocar a expertos para su mejor juicio.

Otra variante del Poder Popular, propone seleccionar de cada uno de los distritos electorales a 100 ciudadanos, que se reunirán dos o tres veces al mes, sobre cuestiones relevantes a cambio de los gastos básicos de transporte y alimentación. Con dos años en funciones. El principal objetivo es informar de los resultados, para que las preferencias ciudadanas tengan alguna influencia política (Leary, 2006).

Las 435 asambleas ciudadanas podrán discutir en una especie de asamblea virtual, el internet permitirá que 43,500 personas se conecten cara a cara para deliberar cotidianamente sobre asuntos importantes. Esta asamblea podrá vetar leyes aprobadas por la mayoría de votos, y este veto podrá revertirse con una supermayoría de 3/5 de la Cámara de Representantes o del Senado.

2.8.7.- Jurados constitucionales.- Una corriente de autores apoyan la propuesta de que estos jurados revitalicen la democracia, los cuales vendría a dar solución a los problemas de legitimidad de los modelos robustos de justicia. El cual presenta dos propuestas:

Horacio Spector, propone jurados de 36 a 72 ciudadanos sorteados, para intervenir en casos concretos para dirimir cuestiones constitucionales vinculadas a la violación de derechos, su veredictos tienen la función únicamente de anular la ley, los cuales no podrán desarrollar estándares doctrinales, ni reglas interpretativas (Spector, 2009)

Otra propuesta es la creación de “Cortes de ciudadanos” con la única finalidad de revisar la constitucionalidad de casos concretos de violación de derechos. El jurado estará compuesto por 200 ciudadanos que deseen participar, el cual tomara decisiones vinculantes, con el 60% de los votos (Gosh, 2010). Estas

decisiones también podrán ser revertidas por el Congreso o Parlamento, a través de una supermayoría del 60% de los votos.

2.8.8.- La demarquía, un modelo anarquista.- Una de las propuestas más radicales, para el uso de los sorteos, la cual parte primeramente de la cosmovisión de abolir el estado democrático, propuesta que se respeta. Sin embargo, lo más interesante para esta investigación, es que esta forma de gobierno pretende utilizar comités funcionales seleccionados por sorteo, para la toma de decisiones en distintas áreas y ámbitos de aplicación. Estos comités serán estadísticamente representativos (Burnheim, 2006), y tendrán un área de decisiones en un área específica, desde seguridad social, medio ambiente, hasta administración de guarderías infantiles, que podrían tener subcomités. Siempre los sorteados serán elegidos de una lista de personas que manifiesten su interés de participar.

Capítulos III

3.- La fiscalización de las finanzas públicas en Veracruz

En este capítulo en primera lugar, se plantea desarrollar el marco jurídico regulatorio de la fiscalización de México. Para que en segundo lugar, conozcamos cuales son las entidades y órganos de fiscalización en México. Después pasando por el ámbito particular que nos compete, en tercer lugar desarrollaremos el marco jurídico de fiscalización en el Estado de Veracruz. En cuarto lugar sobre las instituciones y fiscalización en los municipios veracruzanos. Como quinto lugar, hablaremos de manera muy práctica sobre los procedimientos de fiscalización en Veracruz, las acciones en el ámbito municipal de auditoría, y sus órganos de fiscalización ciudadana municipal. Sexto y último, desarrollaremos una propuesta de mecanismos de sorteo para la fiscalización pública municipal para el Estado de Veracruz.

3.1.- Marco jurídico regulatorio de la fiscalización en México

Por lo que para conocer el ámbito jurídico regulatorio concerniente a la fiscalización en México en términos generales, debemos empezar por las reglas y principios que se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “CPEUM”, la cual señala en su artículo 134 que los recursos públicos por parte de los entes públicos Federales, Estatales y Municipales deben apegarse a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados (CPEUM, 2014).

Donde los resultados de sus ejercicio de dichos recursos serán evaluados por la Federación, Estados y el Distrito Federal, y la responsabilidades de los servidores públicos estarán sujetas al título cuarto sobre las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado (CPEUM, 2014)

De manera particular sobre la fiscalización de los recursos públicos tenemos, la sección V, de la Fiscalización Superior de la Federación “FSF”, el cual señala que tendrá autonomía técnica, de gestión, organización interna, funcionamiento y resoluciones. Bajo los criterios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

La misma fracción V en su apartado I, también señala su facultad de realizar auditorías de desempeño, cumpliendo los objetivos de los programas nacionales. De igual forma, fiscalizar los recursos federales que administren los estados, municipios, Distrito Federal y los órganos político-administrativos, con excepción de las participaciones federales (CPEUM, 2014).

Cabe señalar entonces, que la fiscalización de las finanzas públicas municipales en Veracruz, y como en los 2455 municipios del país, se realiza mediante los gobierno de los gobierno de sus estado, y en el caso particular al funcionamiento del gobierno del Estado de Veracruz, el cual cuenta con 212 municipios. Como también la fiscalización por parte del Gobierno de la República Mexicana.

Con lo que respecta al ámbito nacional, La Fiscalía Superior de la Federación “FSF” órgano autónomo tácitamente, el cual fiscalizará la finanzas públicas de los Estados y de sus municipios. La FSF rinde un informe de carácter público a la Cámara de Diputados y, en

su caso finca responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante autoridades competentes. Este informe, también se da a conocer de manera previa a las entidades fiscalizadas, para que estas presente en su caso las justificaciones y aclaraciones, las cuales será valoradas por la entidad de fiscalización de la federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la cuenta pública.

El capítulo V en su apartado III de la CPEUM, señala también que serán de su competencia investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de los recursos federales. Efectuará visitas domiciliarias para exigir la exhibición de libros o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a la ley y a las formalidades establecidas para los cateos.

El apartado I de este mismo capítulo de la CPEUM, señala que la FSF también determinará los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes. Presentar denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley. Sin embargo estas mismas sanciones podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas, o en su caso por los servidores públicos, conforme a la ley.

La cámara de diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Con duración de 8 años podrá ser nombrado nuevamente una sola vez, y removido por causas graves que señale la ley.

Después de la Carta magna, como la señalamos en párrafos anteriores, México cuenta con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas “LFRC”, la cual señala algunos artículos importantes para esta investigación, y son los siguientes:

Artículo 1: La cuenta pública comprende la revisión de los ingresos y los egresos en los términos del fracción I del apartado V de la CPEUM. La fracción IX, la cual señala como entidades fiscalizadas incluidas cualquier persona física ya sea público o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales,

como también todas aquellas que este tengan la autorización de expedir deducibles de impuestos.

Artículo 2: Fracción XV y XVI, señala que solo se podrá fiscalizar la ley de ingresos y presupuesto de egresos de la Federación del ejercicio fiscal en revisión, y no de años anteriores.

Artículo 6: También incluye para su fiscalización aquellas personas físicas y morales que capten o custodien recursos públicos federales, que no contravenga a los derechos de los usuarios del sistema financiero. Como también faculta a la ASF de poner multa entre 650 a 200 salarios mínimos a quienes no sigan sus lineamientos, solo en el distrito federal, donde quedan excluidas el resto de las entidades federativas.

Artículo 12: en el inciso “a”, señala que la fiscalización de la cuenta pública tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera, si se cumplió con las condiciones aplicables en materia de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles o inmuebles; almacenes y demás activos; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público.

Como su inciso “b” que señala que la fiscalización se llevará a cabo, si la recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos federales, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, y si los actos contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que las entidades fiscalizadas, celebren o realicen. No hayan causado daños o perjuicios, o ambos en contra de la Hacienda Pública Federal, o en su caso al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.

Artículo 13: en su fracción I, señala que las intervenciones de la auditoría superior de la federación está facultada para hacer promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias e hechos, y denuncias de juicio político.

Artículo 15: fracción I, II y IV. El primero señala que la ASF está facultada para establecer lineamientos técnicos, métodos, y sistemas necesarios para fiscalización de la

cuenta pública. El segundo menciona que la ASF puede proponer cualquier tipo de procedimiento y método de contabilidad que posibiliten la adecuada rendición de cuentas y la práctica de las auditorías. El tercero, expresa la capacidad evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijados en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos y de gestión establecidos en el Presupuesto de Egresos “PE”, y tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo “PND”, los planes sectoriales, planes regionales, los programas anuales, los programas de las entidades federativas.

Artículo 79: En su fracción II, señala que la Comisión de Fiscalización del Congreso de la Unión, entrevistará a su juicio a los candidatos a titular de la ASF que con considere idóneos para la conformación de una terna, la cual deberá ser votado por las dos terceras partes de los miembros presentes en el pleno de la Cámara.

Artículo 109 y 110: Apartado sobre la Contraloría Social, comisión la cual está facultada para recibir peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior de la Federación en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y cuyos resultados deberán ser considerados en el Informe de Resultados. Como también se podrán hacer denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la ASF, a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la cuenta pública.

Además de la CPEUM y LDRCF, México cuenta con una serie de leyes de competencia para a fiscalización donde se encuentra: La Ley de Ingresos de la Federación; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento; Ley Federal de Procedimiento Administrativo; Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; Ley General de Deuda Pública; Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Coordinación Fiscal; Ley General de Contabilidad Gubernamental; Presupuesto de Egresos de la Federación; Código Fiscal de la Federación y su reglamento ; y el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación

3.2.- Entidades y órganos de fiscalización pública en México

México desde 1995 ha venido implementando una serie de reformas sobre la fiscalización de los recursos públicos (ASF 2010), las cuales han dado origen diferentes órganos de control interno, externo, tanto estatales y federales como lo son la Secretaría de la Función Pública “SFP”, Las Contralorías Estatales “CE”, la Auditoría Superior de la Federación “ASF”, Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales “EFS”, Contralorías Internas de los Órganos Autónomos “CIOA’S” y el Instituto Federal de Acceso a la información Pública (IFAI).

La descoordinación existente en la fiscalización entre dichos entes, ocasionaron que en el 2010 se creara un nuevo órgano de control llamado el Sistema Nacional de Fiscalización “SNF”, como otro frente común de todos los órdenes de gobierno y ámbito de análisis para examinar la gestión pública, el uso de recursos públicos y mejorar la rendición de cuentas (SNF 2014).

A pesar de los esfuerzos realizados en la materia, el robusto aparato burocrático, y elevados índices corrupción, siendo México en el lugar 106 de 175 a nivel mundial (Transparencia Internacional, 2014). Generan que los trabajos realizados en materia de fiscalización se vean interrumpidos por problemas endémicos institucionalizados (Estrada 2012).

La Sistema Nacional de Fiscalización “SNF” órgano encargado de vigilar, sancionar, controla y fiscalizar el servicio público en México, no cuenta plena autonomía para desempeñar eficientemente las funciones para las cuales fue creada, ya que al formar parte del poder ejecutivo federal y sus titulares son nombrados de manera unilateral por el presidente de la república, genera subordinación y complicidad para que la función pública no sea responsablemente fiscalizada.

Lo mismo sucede con el IFAI órgano creado para garantizar el derecho a la información pública, protección de datos personales y promover la rendición de cuentas. Al estar supeditado de decisiones políticas por parte del Senado de la República para la asignación de los nombramientos de sus titulares, las funciones de dicho órgano se ven

desvirtuadas a conveniencia de intereses de grupos, que imposibilita una genuina autonomía para ejercer sus objetivos.

De igual manera, la Auditoría Superior de la Federación, el cual es el órgano que en teoría fiscaliza de manera externa el uso de los recursos públicos en los tres Poderes de la Unión, de los órganos constitucionales autónomos, de las entidades federativas y cada uno de sus municipios. Es un órgano que forma parte de la Cámara de Diputados y los partidos políticos intervienen preponderante tanto en el nombramiento de su titular como en la vigilancia de su actuación (Ackerman, Astudillo 2009)

Actualmente los órganos técnicos de revisión sobre la fiscalización pública en México, están sujetos a intervenciones políticas, de partidos, poderes fácticos de gobiernos se pervierte la revisión. Las revisiones deben ser una función inminentemente técnica, neutral y objetiva, imparcial para poder ser creíble (Cárdenas, 2009).

Las deficiencias administrativas en la fiscalización del erario público en México, han generado diversas iniciativas, dentro de las más relevantes que se ha planteado, es la dotación de autonomía plena a la ASF". A pesar de que constitucionalmente de contar con autonomía técnica y de gestión, dicho órgano se encuentra supeditado al poder legislativo y a los otros dos poderes federales (Ackerman, 2009), sin embargo el Congreso de la unión ha postergado dicha reforma constitucional evitando el fortalecimiento el sistema de fiscalización en México, ya que a ningún partido político conviene una correcta aplicación de la ley.

3.3.- Marco jurídico regulatorio de la fiscalización en Veracruz

Los orígenes de la fiscalización se remontan a la Constitución de 1917, cuyo artículo 53 señala las facultades de las legislaturas locales y calificar las cuentas del año anterior presentadas por el Tesorero General del Estado y el los ayuntamiento, tanto en aplicación de recursos, como exactitud y justificación. Hasta 1998 funciono el Departamento de Glosa, que posteriormente se convirtió en la Dirección, y finalmente en Contaduría y Glosa, áreas responsables de análisis y dictaminación de las Cuentas Públicas,

así como de contabilizar los gastos y formular los estados financieros de la propia Legislatura.

En 1998 se conforma el artículo 68 fracción XV de las Constituciones Políticas del Estado, la Dirección de Contaduría y Glosa se transformó en Contaduría Mayor de Hacienda, órgano de autonomía técnica, responsable del análisis de los resultados de la gestión financiera anual del Estado y sus Municipios, derivando la Ley 112 de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Con las reformas constitucionales de 1999, los Legisladores Federales dieron mayores facultades a los órganos de control del ámbito federal, estatal y municipal, permitiendo que los Congresos Locales a través de sus órganos técnicos, realizaran la fiscalización de la Cuenta Pública Municipal al año siguiente de su ejercicio, en virtud de que a partir de entonces los Ayuntamientos aplican recursos de manera autónoma conocidos como “Ramo 033” (ORFIS, 2014).

En 2000 se renovó el orden jurídico de las Constituciones Políticas del Estado de Veracruz en el año 2000, se renovó el orden jurídico y se reconoció la figura de fiscalización superior, dando origen al Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave “ORFIS”, concretamente en el artículo 67 fracción III, como un organismo dotado de autonomía técnica, presupuestal y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de realizar la fiscalización de las cuentas públicas tanto estatal como municipales, para apoyar al Congreso del Estado que desempeña sus funciones de control y vigilancia; así, se expidió la Ley Número 59 de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz (ORFIS, 2014).

En 2003, se reformó la citada ley para permitir la fiscalización a los recursos federales durante el ejercicio fiscal a petición de la Auditoría Superior de la Federación “ASF” añadir un capítulo referente a los sujetos responsables y a las indemnizaciones y sanciones correspondientes, así como definir las formalidades del procedimiento administrativo de fiscalización y las reglas generales de dicho procedimiento.

En 2008 se abrogó la ley 59, y se aprobó una nueva Ley No. 252 de la Fiscalización Superior para el Estado, con el objetivo de regular el procedimiento de fiscalización;

detallar sus etapas de comprobación, y determinación de responsabilidades; los medios de apremio; el recurso de consideración y el principio de nulidad; además de eliminar la etapa de seguimiento al informe de resultado de la cuenta pública, la posibilidad de excepcional de revisión de ejercicios anteriores en caso de proyectos multianuales, y acciones de fiscalización durante el ejercicio presupuestal anual en curso, cuando existieran denuncias por posibles irregularidades de los entes fiscalizables.

Para el funcionamiento de la Fiscalización Superior del Estado de Veracruz “ORFIS” se observan las siguientes disposiciones jurídicas:

Del ámbito federal, que tienen aplicación Estatal:

- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Código Fiscal de la Federación.
- Normatividad emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado.
- Lineamientos para la Aplicación de los Recursos del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados

De manera directa, en el ámbito Estatal:

- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley de Desarrollo Social.
- Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley de Ingresos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley para la Tutela de Datos Personales en el Estado de Veracruz.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con ellas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz.
- Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización en Materia de Acceso a la Información.

- Reglamento para el uso del Correo Electrónico Institucional del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Convenio de Coordinación y Colaboración que celebran el H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a través de la Secretaría de Fiscalización y el Órgano de Fiscalización Superior.
- Convenio general de coordinación y colaboración que celebran el H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Delegación Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de
- Finanzas y Planeación y el Órgano de Fiscalización Superior.
- Convenio de Coordinación y Colaboración en materia de revisión y fiscalización superior e intercambio de información que celebran el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco y el Órgano de
- Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Convenio de Colaboración que celebran el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la Academia Veracruzana de las Lenguas Indígenas.
- Convenio General de Coordinación y Colaboración que celebran el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.
- Convenio de Coordinación que celebran el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Instituto Electoral Veracruzano.
- Convenio de coordinación que celebran el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la Comisión Estatal de Derechos Humanos.
- Reglas Técnicas de Auditoría para el Procedimiento de Fiscalización Superior en el Estado de Veracruz.

- Reglas de Carácter General Para el Cumplimiento de la Presentación de Información Municipal a través de Medios Electrónicos, que establece el artículo 25 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz.
- Reglas Técnicas para la Contratación y Habilitación de Despachos Externos y Prestadores de Servicios Profesionales de Auditoría Pública del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Guía de Auditoría Pública para el Procedimiento de Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas de los Ayuntamientos del Estado.
- Guía de Auditoría Pública para el Procedimiento de Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas de los Entes Fiscalizables de Orden Estatal.
- Normas de Competencia en Materia de Fiscalización Superior para Certificar la Función de Auditoría Pública y sus Diversas Especialidades.
- Acuerdo por el que se clasifica como de acceso restringido, en sus modalidades de reservada y confidencial, la información que obra en poder del Órgano.
- Acuerdo que adiciona un numeral al diverso que clasifica a la información de acceso restringido.
- Manual para la Entrega y Recepción de la Administración Pública Municipal 2011-2013.

En el ámbito Municipal:

- Ley Orgánica del Municipio Libre.
- Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Código Hacendario para el Municipio de Boca del Río.
- Código Hacendario para el Municipio de Coatepec.
- Código Hacendario para el Municipio de Coatzacoalcos.
- Código Hacendario para el Municipio de Córdoba.
- Código Hacendario para el Municipio de Cosoleacaque.
- Código Hacendario para el Municipio de Emiliano Zapata.

- Código Hacendario para el Municipio de Medellín.
- Código Hacendario para el Municipio de Minatitlán.
- Código Hacendario para el Municipio de Orizaba.
- Código Hacendario para el Municipio de Tierra Blanca.
- Código Hacendario para el Municipio de Veracruz.
- Código Hacendario para el Municipio de Xalapa.
- Código Hacendario para el Municipio de Alvarado.

3.4.- Entidades y órganos de fiscalización en Veracruz

Veracruz inicia con una serie de reformas sobre la fiscalización a partir de 1985, sin embargo fue hasta 1989, donde se crea la Contraloría General “CG” con rango de secretaría de despacho (CGE, 2010), centralizada del Poder Ejecutivo, encargada del control y evaluación gubernamental, así como de inspeccionar, vigilar, y fiscalizar los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública local centralizada y paraestatal.

Para diferenciar las funciones en cuanto a la hacienda pública Estatal se refiere, la Secretaría de Finanzas y Planeación “SFP” es la encargada de acopiar y distribuir los recursos recibidos, y a CG de fiscalizarlos. A partir de la descentralización del gasto público, se tuvo la necesidad de crear órganos de vigilancia en los Estado para fiscalizarlos. En el año 2000 se crea el Órgano de Fiscalización Superior “ORFIS”, el cual pasa a ser un órgano de fiscalización una vez presentada la cuenta pública, y la CG durante el ejercicio de los recursos presupuestados (GÓMEZ, 2005).

Los órganos de fiscalización Estatal y municipal en el Estado de Veracruz, como los de orden federal que describimos de manera detallada en el capítulo anterior. Sus titulares son elegidos por decisiones políticas. En cuanto al CG es un cargo asignado directamente por Ejecutivo Estatal, y por otro lado el titular del ORFIS es propuesto y votado por el Congreso Estatal. Situaciones que inhiben el adecuado ejercicio de las funciones fiscalizadoras.

Existe dos tipos de órganos fiscalizadores del Estado de Veracruz y sus municipios: Los primeros que son de carácter interno la CG y el ORFIS, y los segundo que son de

carácter externo, La Auditoría Superior de la Federación “ASF”, La secretaría de la función Pública “SFP” y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública “IFAI”.

Cabe hacer mención, que en Estado de Veracruz cuenta con algunos organismo autónomos que cuentan con autonomía interna de fiscalización Estatal; de la Universidad Veracruzana “UV”, la Comisión Estatal de Derechos Humanos “CEDH”, el Instituto Electoral Veracruzano (IEV), el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información pública “IVAI” y el mismo ORFIS. Sin embargo ellos no se eximen de la contraloría externa Federal. Existe gran controversia sobre la legítima autonomía de los órganos autónomos de la Entidad Veracruzana, en cuanto a la asignación política de sus titulares. Sin embargo este tema no concierne a dicho estudio.

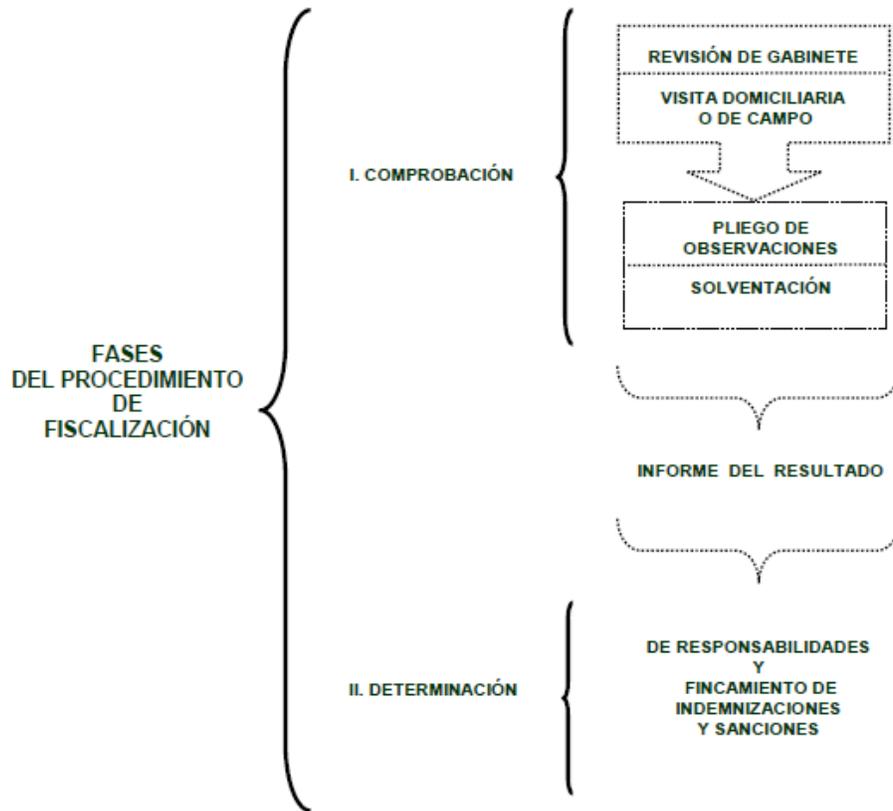
3.5.- Procedimiento de fiscalización en Veracruz

Dentro de la Ley de Fiscalización para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el capítulo III señala el procedimiento de fiscalización. Donde el “ORFIS” como ente de fiscalización en primer orden. Una vez que el ente fiscalizador recibe cuenta Pública podrá iniciar el procedimiento de fiscalización, el procedimiento cuenta con dos partes:

- a) La comprobación; y
- b) La determinación de responsabilidades y financiamiento de indemnizaciones y sanciones.

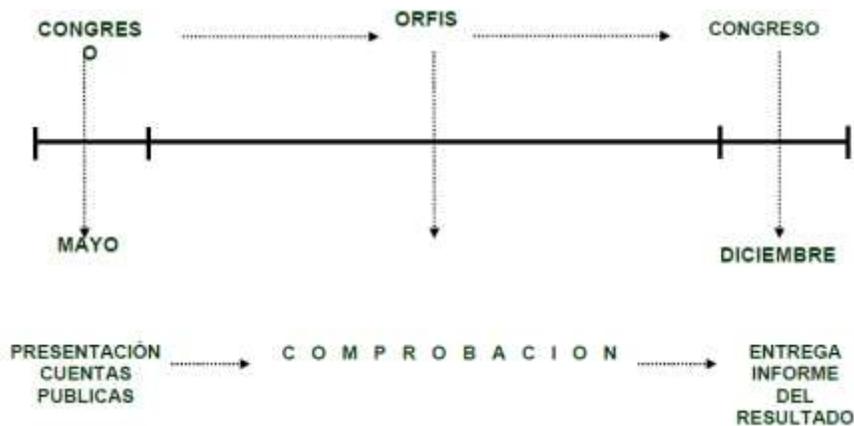
Procedimiento que no deberá ser concluir en un periodo no mayor de un año, el cual podrá prorrogarse una sola vez por un año.

Gráfico. 3.- Sinóptico de las fases de procedimiento de la fiscalización en Veracruz



Fuente: Manual de la Cuenta Pública Municipal de Veracruz, año 2011.

Gráfico4.- Fase de comprobación



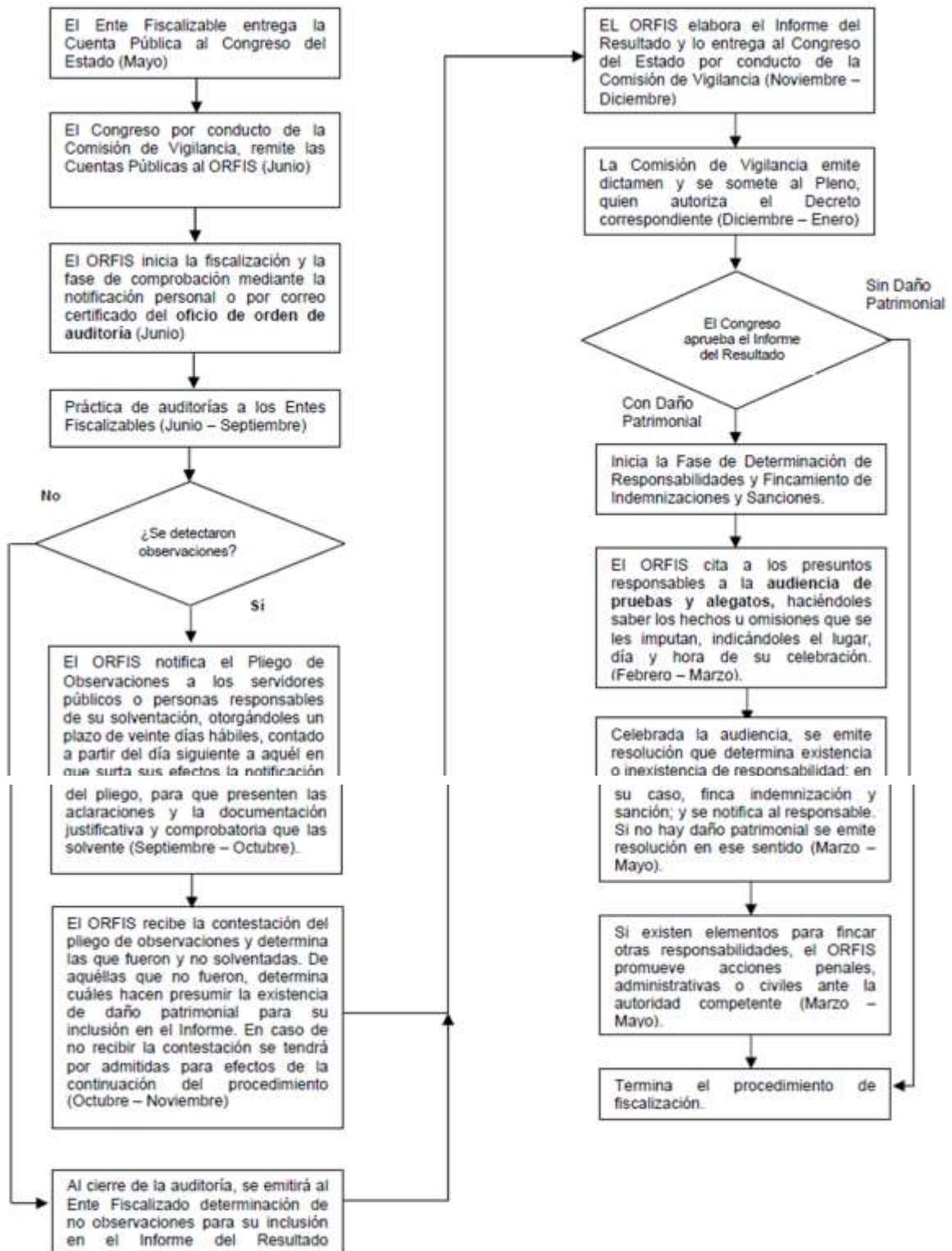
Fuente: Manual de la Cuenta Pública Municipal de Veracruz, año 2011.

Gráfico 5.- Fase de determinación de responsabilidades y financiamiento de indemnizaciones y sanciones



Fuente: Manual de la Cuenta Pública Municipal de Veracruz, año 2011.

Diagrama de flujo del procedimiento de fiscalización en los municipios de Veracruz



Fuente: Manual de la Cuenta Pública Municipal de Veracruz, año 2011.

3.6.- Acciones de fiscalización municipal en Veracruz: La auditoría Pública

La auditoría pública tiene como finalidad la ejecución objetiva y sistemática de la comprobación del ORFIS, en materia de legalidad, financiera, presupuestaria, técnica a la obra pública, desempeño de cumplimiento de objetivos, social, o de carácter integral, de conformidad con las normas, reglas, principios, criterios, lineamientos y disposiciones de observación general que rigen la funciones de la fiscalización superior en Veracruz.

La auditoría de legalidad es una especie o alcance relativamente nuevo de la denominada auditoría pública, que ha provocado en los últimos años un esfuerzo de unificación de criterios para acordar la descripción y prescripción del concepto, particularmente para su instauración y aplicación en el ámbito gubernamental.

Dentro de la auditoría básica se encuentra: Programas sustantivos o de desempeño, financieras, de legalidad, a la obra pública, e integrales, con características particulares:

3.6.1.- Auditoría de legalidad.-

Es la que se encarga de comprobar la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos; actos de contratos como las licitaciones, convenios, concesiones u operaciones que los Entes Fiscalizables celebraron o realizaron, se ajustaron a la legalidad o en su caso, no causaron daño o perjuicio ni existió desvío de recursos en contra de la hacienda pública o de su patrimonio, así como verificar que el ejercicio de las funciones y atribuciones, en todos aquellos actos de gobierno, se hayan apegado a derecho y a la normatividad administrativa aplicable.

Auditoría Gubernamental: Revisión y examen de las operaciones e diferente naturaleza, que realizan las dependencias y entidades del Gobierno Estatal y que se ejerce al amparo, respecto y apego de las disposiciones jurídicas – o marco legal- aplicables a dichas entidades susceptibles de ser vigiladas por este medio y a la investidura que este mismo marco otorga y faculta para el ejercicio de la función de auditoría.

Cabe señalar que la auditoría de legalidad se encarga de hacer todo apegado a derecho y a la normatividad administrativa aplicable, este tipo de auditorías constituyen una acción o instrumento para evaluar que operaciones de toda dependencia o entidad se ajusten a la legalidad. Muchas veces estas auditorías cumplen todos los requisitos de ley, sin embargo existe una gran desvío de recursos.

3.6.2.- Auditoría financiera presupuestal

Es la revisión de los fondos o recursos monetarios que un ente maneja para llevar a cabo los objetivos y programas en beneficio de la sociedad. Se relaciona con el presupuesto por ser éste el documento mediante el cual se aprueban las estimaciones de ingresos, los egresos y la deuda pública de todas las instituciones públicas que pertenecen a una o más órdenes de gobierno “estado y municipios.

3.6.3.- Departamento de Auditoría Social

Este departamento tienen como propósito aplicar los esquemas de participación ciudadana en la evaluación de obras y servicios públicos; de conducir la aplicación de los procedimientos de contraloría social por parte de los ciudadanos en los órganos de planeación y vigilancia en los Ayuntamientos; de elaborar los oficios de las órdenes de auditoría social para notificar a los entes a fiscalizar su inclusión en el Programa Anual de Auditorías; de ejecutar las auditorías sociales y formular actas administrativas; de solicitar la documentación comprobatoria o de justificación a los entes fiscalizados; así como de determinar los pliegos de observaciones, recomendaciones y elaborar el anexo de resultados de las auditorías sociales practicadas (ORFIS, 2014).

El ORFIS de manera operativa, presenta tres tipos de Auditoría:

3.7.- Auditoría especial de legalidad y transparencia en Municipios

Esta Auditoría Especial (ORFIS, 2014), se encuentra encaminada a verificar y evaluar el cumplimiento por parte de las Administraciones Municipales de la aplicación y observancia de los preceptos legales y normativos que regulan la operación de los

Ayuntamientos, ejerciendo la acción fiscalizadora a través de las Auditorías de Legalidad y realizando como consecuencia de ello acciones que permitan la mejora de las herramientas que constituyen la normatividad operativa.

Otro de los finalidades de esta auditoría es la evaluación del nivel de cumplimiento y de atención a las acciones de transparencia y rendición de cuentas con forme a los estándares nacionales, generando los “Indicadores de atención y cumplimiento” que determinen el espectro estatal para identificar las áreas de opacidad y riesgo (ORFIS, 2014).

3.8.- Auditoría especial de evaluación y atención ciudadana

La Auditoría Especial (ORFIS, 2014) desempeña sus funciones poniendo atención a los temas relativos:

- a) Apoyo a la integración y capacitación de órganos de planeación y vigilancia del gasto social y de la inversión pública.
- b) De registro y evaluación de planes y programas de gobierno, para inducir al cumplimiento de las responsabilidades de entrega de información, y con ella determinar inconsistencias financieras o programáticas en la gestión municipal del año fiscal en curso, para que con un carácter preventivo se haga del conocimiento de los entes fiscalizables.
- c) Del análisis de observaciones recurrentes y la generación de programas y herramientas que permitan mejorar la gestión pública.

3.9.- Auditoría especial de fiscalización a cuentas públicas

Esta Auditoría Especial atiende el desarrollo de las acciones de fiscalización ejecutando las auditorías financieras, presupuestales, programáticas, técnicas a la obra pública, de desempeño y/o integrales.

El ámbito de acción en que se ejercen sus funciones se extiende a los Poderes Públicos del Estado incluyendo entes autónomos y a los 212 Municipios que conforman el Estado, otra de las funciones que atiende es la relacionada con el registro de la Deuda Pública Estatal y Municipal para el análisis y seguimiento del nivel de endeudamiento (ORFIS, 2014).

Por lo que respecta a la auditoría especial de evaluación y atención ciudadana, cuenta con un departamento de contraloría ciudadana, el cual realiza las siguientes funciones importantes para este trabajo.

3.10.- Las funciones de finanzas públicas municipales en Veracruz.-

Son tres principalmente, los ingreso, patrimonio y gasto, las cuales se puede representar en (Gráfico 6.)

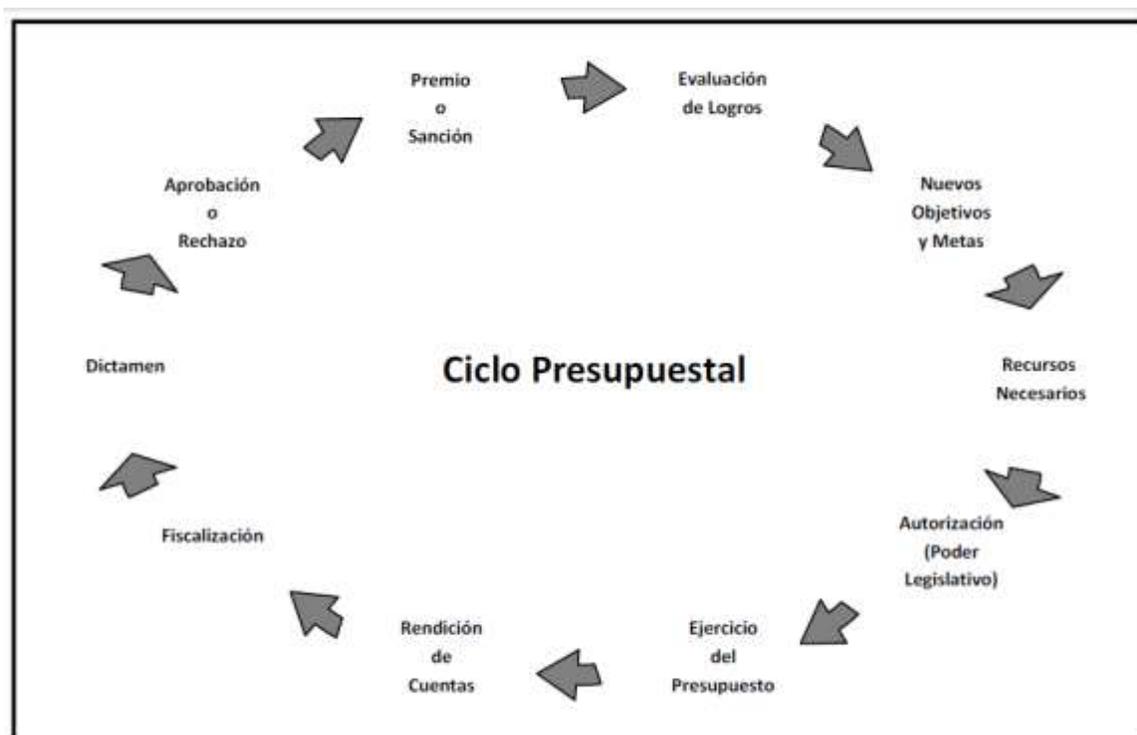
Gráfico. 6.



Fuente: ORFIS, 2014.

Primeramente a nivel nacional para posteriormente pasar al ámbito Estatal de Veracruz, hay que señalar que la gestión de los recursos públicos es una función donde la separación de facultades y el sistema de controles y contrapesos requiere ser justificada. Por lo que en esta función de gestión, incluye varias etapas desde el inicio del año fiscal en el cual se programa el presupuesto, pasando por el ejercicio del mismo, y su fiscalización (Guardado, 2013) Con la finalidad de identificar en el ciclo presupuestal la etapa de fiscalización pública lo podemos visualizar en esquema 3.

Esquema 3. Ciclo Presupuestal



Fuente: Manual de la Cuenta Pública Municipal de Veracruz, año 2011.

En este esquema se puede apreciar que la gestión de los recursos públicos, inicia desde la definición de objetivos, hasta la fiscalización y sus dictámenes y sanciones del proceso de rendición de cuentas del ejercicio presupuestario.

El ejercicio presupuestario parte del monto de los ingresos y gastos que requiere ser ejercidos tanto por lo gobierno centrales y muchos casos estatales y municipales,. A todas y cada una de estas potestades en gasto en ingresos de del estado y sus diferentes tipos de gasto se le conoce como finanzas públicas (Ramírez, 2013). Las cuales anualmente tiene que equilibrarse para tener eficientes rendimientos en la dinámica económica

Los signos de agotamiento, tales como la crisis de eficiencia las instituciones públicas “de resultados” en acciones gubernamentales, y crisis de legitimidad han dado cause al incremento de las demandas y exigencias ciudadanas por saber el desempeño de las administraciones públicas, es decir, en su actuación, la calidad en los servicios públicos y resultado. Buscando la garantía de la función administrativa; esto mediante la comprobación, inspección, fiscalización e intervención por un lado, y por otro lado su validez formal y sustancial de los actos administrativos (Osorio, 2000)

Como organización, la administración pública es una creación social encaminada a lograr fines de poder público a través de medios jurídicos, técnicos y materias. Esta organización está compuesta de numerosos órganos a quienes bajo el marco de la ley, se asigna una actividad determinada que en su conjunto, son el motor del funcionamiento técnico de las entidades públicas, determinan el comportamiento de los agentes de la administración pública, operan el presupuesto como programa de administración y asumen su responsabilidad de gobernantes y gobernados (Arellano, 2004)

Es aquí donde se desprende los objetivos de vigilancia y fiscalización de control en la administración, sobre el uso correcto de los recursos humanos, materiales, y financieros de que disponen las dependencias para la ejecución de sus programas de trabajo y el cumplimiento de sus objetivos (IAPEM, 1996). Mismo que dentro del ejercicio del funcionamiento administrativa, se encuentra vinculada con las figuras de la planeación, programación y evaluación. De igual forma nos referimos al término “control” como el proceso para determinar lo llevado acabo, valorizando, si es necesario, aplicando medidas correctivas de manera que la ejecución se lleve a cabo en función a lo planteado (George, 1963)

El control, dentro del desarrollo administrativo es el eje fundamental para lograr un verdadero cumplimiento, dentro del proceso de la administración pública, con base a planificación global de desarrollo. El control podría decirse que es la acción de naturaleza preventiva y de verificación que garantiza la correcta administración de los recursos materiales, financiero y humanos, y la obtención de resultados adecuados en la gestión (Cárdenas, 1984) Por lo que la administración pública tiene gran sustancia jurídica además de su papel ético, cultural, técnico, económico y administrativo.

Dentro del marco de la modernización y el desarrollo administrativo, la planeación, programación, y evaluación son técnicas, instrumentos y mecanismos que van a permitir medir el grado de eficiencia y eficacia, y en otro lado, el permitir que la administración pública alcance sus metas y objetivos para diagnosticar los escenarios reales para el mejoramiento integral. Es así que el proceso administrativo es la planeación, programación, seguimiento, control y evaluación.

Cuando hablamos de modernización administrativa, debe adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de la sociedad dentro del Estado. Donde el control puede ser utilizado para simplificar y estandarizar las actividades y procedimiento administrativos, se evitan trámites inútiles, normas obsoletas, objetivos que no se cumplen, reducción de costos y de otra manera, se incrementa la eficiencia y la productividad. El control debe ser aplicado para verificar los actos de los órganos y servidores públicos.

Por lo que la fiscalización en México, de manera general comprende en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas a “la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables” (LFRC, 2009).

Por lo que la fiscalización se encuentra dentro todo el ciclo presupuestario y toda actividad económica, financiera, contable, patrimonial, presupuestaria que comprendida en los tres niveles de gobierno. Sobre el título de la Ley de Fiscalización y rendición de cuentas, solo para puntualizar ya que no es el fin de esta investigación, la rendición de cuentas de la que menciona en su título, dicha la ley solo expresa todos aquellos mecanismos que permitan una clara, oportuna, imparcial y transparentes para dicha rendición los cuales estarán expedidos por la Auditoría Superior de la Federación “ASF” sin embargo la ley no señala dichos mecanismos de manera puntal, y los divide de la fiscalización.

3.11.- La participación social municipal en Veracruz

En Veracruz, la participación ciudadana municipal se tiene entendida como “participación social” la cual es definida comúnmente como: “Aquella en la que los individuos-ciudadanos con derechos y obligaciones- toman parte en los asuntos públicos del Estado. Es decir la capacitación ciudadana apunta, fundamentalmente a la relación entre gobierno y ciudadanos” (ORFIS, 2014)

Existen diversos ordenamientos que establecen la participación de los ciudadanos en acciones y decisiones de gobierno municipal, así como las obligaciones de los ayuntamientos de impulsar, implementar e incrementar los programas de contraloría social, donde se incorporen acciones dirigidas a integrantes de órganos de participación social.

La participación social en las leyes federales:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La cual señala el Artículo 6 y 8 el derecho al acceso a la información y el derecho de petición, sobre la planeación democrática, el Artículo 26 en la cual participaran los sectores sociales, y recogerá las demandas de la sociedad.

La Ley General de Desarrollo Social. La cual habla de la garantía de pleno ejercicio de los derechos sociales, haciendo referencia a la “solidaridad” entendida como

colaboración entre sociedad y gobierno. También de la participación social, como derecho de las personas a participar en el formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social.

La ley de Coordinación Fiscal: Señala en el Artículo 33 que los recursos sociales destinados del gobierno federal a los municipios, y el artículo 37 sobre la promoción a participación de a comunidades beneficiadas en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación ejecución y control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar.

La participación social en las leyes de Estado de Veracruz y sus municipios:

Constitución Política de Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La cual señala en el artículo 6 el derecho a información, el Artículo 7 sobre el derecho de petición ante las autoridades, y el Artículo 71 fracción VIII, la cual también señala que los ayuntamientos considerarán a las comunidades indígenas para la distribución de los recursos asignados, dando la posibilidad a las comunidades de incluir a representantes en la planeación y participación ciudadana.

La Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.- Cuyo objetivo es promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de los veracruzanos y sus habitantes. El artículo 1 y 2 habla sobre la coordinación entre el ejecutivo Estatal, Secretaría de Desarrollo Social y Gobierno Municipales, con el fin de fomentar la participación ciudadana para impulsar la política de desarrollo social, con la participación de personas, comunidades organizaciones y grupos sociales.

La ley Orgánica del Municipio Libre.- Establece en el Artículo 16, Fracción III, incisos c) y d), que los ayuntamientos promoverán la participación de los ciudadanos para el desarrollo comunitario del municipio, entre las acciones de los ciudadanos para colaborar con el Ayuntamiento promoviendo medidas para mejorar la presentación de los servicios públicos y la realización de obras públicas, los comités y patronatos que constituyan los habitantes son organismos auxiliares de los ayuntamientos.

Por otra parte en Artículo 191, establece la creación del Consejo de Planeación Municipal, como un órgano de participación ciudadana y consulta, auxiliar del Ayuntamiento relativas a la planeación, integrado por ciudadanos distinguidos y organizaciones sociales, representativas de los sectores públicos, social y privado del Municipio, designados por el Cabildo, a propuesta del presidente.

Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave. El Artículo 21 señala que los recursos destinados de la Federación hacia los municipios conocido como Fondo de Infraestructura Social Municipal “FISM”, se ejercerá en función al previo acuerdo entre el Consejo de Desarrollo Municipal. El Artículo 21 señala que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios “FORTAMUN” tiene la obligación de promover la participación de las comunidades beneficiadas, en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de as obras y acciones que se vayan a realizar.

3.11.1.-Órganos de participación social municipal en Veracruz

En Veracruz, los municipios deben promover la participación de las comunidades beneficiarias en el destino, aplicación y vigilancia de fondos federales y todos aquellos destinados a obra pública; la participación de los ciudadanos puede realizarse a través de los Consejos de Planeación para el Desarrollo Municipal “COPLADEMU”, Comités de Contraloría Social “CCS” y del Consejo de Desarrollo Municipal “CDM” para colaborar en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar (ORFIS, 2014) Estos mecanismo de participación ciudadana son dirigidos por la Dirección de la Auditoría Social.

3.11.1.- Consejo de Desarrollo Municipal

Integración: El Consejo de Desarrollo Municipal está integrado por el Presidente municipal, quien lo preside, el Síndico, Regidor(es), Consejeros representantes del municipio, del cual emanará el Vocal de Control y Vigilancia. Los cuales son elegidos de forma democrática en asambleas comunitarias, el Vocal de Vigilancia es elegido por los propios Consejeros. Este consejo puede tener asesores, el Contralor Municipal, el Tesorero, el Secretario o en su caso el Director de Obras.

Atribuciones: Entre las atribuciones más relevantes de este consejo se encuentra, la de establecer los objetivos y acciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal “FISM”. Promover e impulsar la organización social y participación social, seleccionar las obras a realizar, control y evaluación del FISM, promover las contralorías sociales, apoyar la planeación municipal, impulsar el mejoramiento de las capacidades técnicas de las administraciones municipales, y los Comités de Contraloría Social

Funcionamiento: El Consejo de Desarrollo Municipal podrá sancionar, los acuerdos relativos a las obras y acciones de los fondos del FAIS, como también supervisar la obligación de la autoridad municipal para hacer de conocimiento de la población sobre las obras programadas. Estos vigilarán que se les entregue la información a los Comités de Contraloría social, sobre la información que se les sea autorizada.

3.11.2.- Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal

El Gobierno Municipal constituye el nivel más cercano y de mayor vinculación con la ciudadanía para promover e impulsar la participación comunitaria con respecto a las acciones de gobierno, a efecto de atender y resolver las necesidades básicas y prioritarias de la población (ORFIS, “2014). Por lo que el Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal “COPLADEMUN”, es un mecanismo importante de concertación ciudadana con el cual es posible articular eficazmente la acción de la comunidad con la autoridad

municipal, a fin de lograr acuerdos y consensos que permitan la traducción de obras y acciones de mayor beneficio social.

Integración: De acuerdo al Artículo 191 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, El Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal, es un órgano de participación ciudadana y consulta, auxiliar del Ayuntamiento en las funciones relativas a la planeación, integrado por ciudadanos distinguidos y organizaciones sociales, representativas de los sectores público, social y privado del Municipio, designados por el Cabildo, a propuesta del Presidente Municipal

En la Ley 301 de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Veracruz, establece también principios generales para la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo social municipales. En base a esta razón los Ayuntamientos deben cumplir con la creación de esta figura, impulsar, apoyar y atender las recomendaciones resultantes de las actividades de este Consejo, y desde luego implementar acciones tendientes al mejoramiento de la calidad de la población (ORFIS, “2014).

Atribuciones: El COPLADEMUN, es una instancia donde se conjugan las autoridades municipales y la sociedad para la definición, priorización, y evaluación de los programas gubernamentales municipales. El Artículo 192 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, establece las atribuciones, donde se encuentra proponer mecanismos e instrumentos para la formulación, aplicación, control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo. Consolidar un proceso permanente y participativo para resolver los problemas, formular recomendaciones para mejorar la administración municipal, realización de estudios, comparecer ante el Cabildo cuando este lo solicite, proponer obra o nuevos servicios con base a previos estudios, formar comisiones de estudio en asuntos relacionados en la planeación.

Funcionamiento: El periodo de gestión es del tiempo que dure la administración municipal, para dar seguimiento a los objetivos señalados en el Plan Municipal de

Desarrollo. Su reunión es cuando menos una vez al mes. Sesionará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, tomándose en cuenta los acuerdo por mayoría.

3.11.3.- *Comités de Contraloría Social*

Estos comités de contraloría social (ORFIS, “2014), se encuentran establecidos en el Artículo 66, 202, 203 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, cuya responsabilidad es vigilar y supervisar la ejecución de la obra pública municipal. Por cada obra que se ejecute el Ayuntamiento, se constituirá un Comité de Contraloría Social, salvo que las características o dimensiones técnicas de la obra exijan la constitución de más de uno.

Integración: Estos comités serán elegidos de manera democrática mediante asamblea comunitaria por los ciudadanos beneficiados en dicha obra, para sus efectos contarán con un Presidente, Secretario y Vocal, con sus respectivos suplentes. En caso de que se necesite aportación comunitaria, se nombrará también un tesorero. Los integrantes de dichos comités no podrán pertenecer a ningún partido político o ser servidores públicos, o tenga afinidad consanguínea, pudiendo ser conyugue o concubino.

Atribuciones: El comité encabezará las tareas de vigilancia y supervisión de los compromisos que la autoridad adquiere con la sociedad. Vigilar la obra pública de acuerdo con los expedientes técnicos respectivos dentro de la normatividad aplicable. Practicar visitas de inspección, participar como observadores en los procesos administrativos, relacionados con la adjudicación de la obra. Verificar la calidad con la que se realiza la obra, hacer de conocimiento de las autoridades las irregularidades, solicitar información necesaria para su desempeño, intervenir en entrega de recepción de las obras, acciones o servicios, informando a los vecinos. Asistir a capacitaciones, y presentar denuncias ante el ORFIS por presuntas irregularidades.

PROPUESTA IV

4.- Propuesta: Implementación de mecanismo de sorteo ciudadano para la fiscalización de las finanzas públicas municipales en el Estado de Veracruz

Después de haber realizado una investigación detallada sobre las historia y propuestas contemporáneas de los mecanismos de sorteo ciudadano, como también el haber desarrollado de manera desglosada el funcionamiento de las fiscalización en México para así entender los procesos de fiscalización municipal en Veracruz, y finalmente el haber conocido en el ámbito municipal las diferentes formas de participación ciudadana en el Estado Veracruz.

Por lo que una vez, conocido dicho temas, tengo el atrevimiento de plantear como muchos autores lo han hecho. El desarrollo de una propuesta sobre el uso de mecanismos de sorteo ciudadano, para la fiscalización de las finanzas municipales en el Estado de Veracruz.

Si bien es cierto, que en ningún órgano de la Federación, Estatal o Municipal permiten de manera tácita, clara y formal la fiscalización de las finanzas públicas. El ámbito municipal es el médula ósea de sistema económico actual. Primero que nada recomendaríamos, que no es el motivo de esta investigación, realizar una reforma institucional más compleja, la cual permita a la ciudadanía fiscalizar las finanzas públicas municipales.

Sabemos de antemano que la realización de alguna propuesta reforma institucional compleja que ponga las cuentas de ingresos y gastos de los municipios, y la forma en la cual son utilizados en manos de la ciudadanía, sería un gran peligro para aquellos gobiernos que hace uso de esas deficiencias para enriquecerse a costa del erario público. De antemano podemos hacer énfasis, que una reforma de esta naturaleza, requieren gran voluntad política de quien ostentan el poder.

Esta propuesta lo que busca, es implementar el uso del sorteo ciudadano a los instrumentos ya existentes, dentro de la Organismo de Fiscalización Superior en Veracruz

mejor conocido por sus siglas como “ORFIS” órgano que cuenta con instrumentos de participación “social” o ciudadana que de alguna u otra forma, permiten el control, la evaluación y la planeación, sobre el uso y resultados de los recursos públicos. Donde se encuentra los Consejos de Desarrollo Municipal, a su vez los Consejos de Planeación para el Desarrollo, y por último los Comités de Contraloría social.

4.1.- Primera propuesta: Uso de mecanismos de sorteo en los Consejos de Desarrollo Municipal en Veracruz.

Si bien es cierto que los Consejos de Desarrollo Municipal, están integrados por un “Consejo de Representantes” ciudadanos que radican en el municipio. Los cuales actualmente son elegidos aparentemente de manera democrática en asambleas comunitarias. En la práctica estas asambleas las cuales son un requisito para su conformación, son manipuladas por el Presidente Municipal y su cabildo para favorecer a sus intereses de la cúpula de poder.

Los objetivos de la propuesta:

Implementar el sorteo ciudadano, el cual facultará para evitar la dominación en el Consejo de Desarrollo Municipal; Mecanismo que se encargara también de elegir un muestra representativa de la población en general del municipio, también favorecerá en la mitigación del conflicto de intereses que habitualmente acontece, entre grupos de poder cuando con el propósito de ganar en la asamblea, manipulan y corrompen a la gente para que asista y vote por propuestas premeditadas. Otra fortaleza también es incentivar a la participación y que todos tengan el derecho de acceder al poder.

Forma de implementación:

- Utilizar el sorteo mixto de ciudadanos para la selección de dicho “Consejo de Representantes”. Dicho sorteo se realizar entre todos aquellos ciudadanos mayores de 18 años, que hayan mostrado su interés en participar.
- Se emitirá un convocatoria en medios convencionales como “radio, revistas, televisión y periódicos” y medios virtuales como lo son el “internet y las redes

sociales” Bajo estas convocatoria se buscar mayor parte de la población participe. Con un tope máximo de 10,000 participantes. Se segmentarán por estrato económico, edad y nivel educativo. Para después de cada segmento se aplicará una selección por sorteo con un nivel de confiabilidad del 95% y un margen de error del 5% Los integrantes de los consejos dependerán en función de la población de cada municipio, con la finalidad de optimizar la diversidad cognitiva de dicho consejo en función al interés general de la población.

- Por lo que lo que el número de integrantes dependerá de la población total de cada uno de los municipios.
- Estos consejos tendrán un proceso de capacitación sobre cada una de las problemáticas que se presenten, con respecto a la evaluación, supervisión, y toma de decisiones que facultan a dichos consejos. Sabemos que el sorteo puro es imperfecto, por lo que esta etapa mejorará la calidad de la toma de decisiones de sus miembros.
- Los miembros del consejo no tendrán ningún requisito, ni el de leer ni escribir, con una duración de un año y dos meses, los cuales no podrán ser reelectos.
- En caso los Consejos de Desarrollo Municipal las muestras sean mayores a los 500 sorteados, se realizan los subcomités que sean necesarios, que permitan el desarrollo institucional

4.2.- Segunda propuesta: Uno de mecanismos de sorteo en los Consejos de Planeación para el Desarrollo Municipal

Estos consejos, encargados de la planeación municipal, al ser propuestos por el Presidente Municipal, genera tendencias para que dichos Consejos estén conformados por ciudadanos que respaldan el proyecto del gobernante. Los cuales son carentes de todo tipo de funcionalidad para la planeación para el desarrollo municipal de todos los sectores de la población.

En los casos en donde se instauran estos instrumentos de participación ciudadana, los consejos están conformados por ciudadanos distinguidos, organizaciones sociales, y representantes del sector público. Estos instrumentos de participación no cuentan con un

método científico para cada uno de los sectores sociales, tengan la proporcional representación de participación

En la construcción de instrumentos en los cuales se escoge en porción de la población, que busca representar a la población, no podemos hacer estas asignaciones con forme la llegada de los interesados, o quien tiene mejores aptitudes para la toma de decisiones. El tomar uno u ambos mecanismo, a pesar de que dichos instrumentos de participación son bien intencionados en su construcción, no representan a la población en su conjunto. Por lo que realizar un método de inclusión social permitirá conocer la voluntad hipotética de la sociedad.

Los objetivos de la propuesta:

Como señalamos anteriormente, esta propuesta busca fortalecer los instrumentos de participación ciudadana ya existente, promoviendo el sano juicio en la selección de sus participantes. El cual no permita a que los alcaldes puedan decidir por sí solos en nombre de la población. Estos sencillos mecanismo institucionales como el sorteo, buscan mejorar la participación en las decisiones públicas.

La pluralidad del pensamiento, en decisiones que afectan a la ciudadanía, debe ser incluyente, y el cual fomente la participación. El sorteo, ante la posibilidad de salir cualquiera de los que manifiesten su voluntad para ser elegidos puede ser tomado en cuenta. Muchas decisiones que se toman en el ámbito de las madres solteras, es decidido en muchas de las veces si bien toca, por mujeres pero casadas. Lo cual implica que el desarrollo integral de la sociedad debe estar incluido por cada uno de los sectores sociales de la población. Los sorteos, tienen el claro propósito de incentivar la participación de la sociedad, todos puede llegar a tomar decisiones de índole público.

Forma de implementación

- El Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal pretende utilizar el sorteo ciudadano combinado “en dos etapas”
- Primeramente, se emitirá un convocatoria en medios convencionales como “radio, revistas, televisión y periódicos” y medios virtuales como lo son el “internet y las

redes sociales” Bajo estas convocatoria se buscar que mayor parte de la población participe. Sin límite de participantes. De este total de candidatos obtendremos una muestra aleatoria con un nivel de significancia del 95% y un margen de error del 5%. La mayoría los estudios con estas condiciones de muestra, en su mayoría cuenta con credibilidad y certeza

- Una vez obtenidos de manera aleatoria la muestra de representantes, lo que se propone es realizar una segmentación por edad, nivel socioeconómico y grado de estudios. y realizar un nuevo sorteo en las mismas condiciones, que permita reducir el tamaño de muestra, y permitir que los sectores sociales se encuentren representados y cumpla con la diversidad cognitiva
- Dicho sorteo se realizar entre todos aquellos ciudadanos mayores de 18 años, que hayan mostrado su interés en participar.
- Estos consejos tendrán un proceso de capacitación sobre cada una de las problemáticas que se presenten, con respecto a la evaluación, supervisión, y toma de decisiones que facultan a dichos consejos. Sabemos que el sorteo puro es imperfecto, por lo que esta etapa mejorará la calidad de la toma de decisiones de sus miembros.
- Los miembros del consejo no tendrán ningún requisito, ni el saber leer ni escribir, con una duración de un año y dos meses. los cuales no podrán ser reelectos,
- En caso los Consejos de Planeación del Desarrollo Municipal las muestras sean mayores a los 500 sorteados, se realizan los subcomités que sean necesarios, que permitan el desarrollo institucional

4.3.- Tercera propuesta: Implementación de mecanismo de sorteo en los Comités de Contraloría Social

El funcionamiento de estos comités de contraloría social, son muy diferente, por lo que por cada obra pública, crea un comité de contraloría social, el cual es decido por asamblea de entre las personas que asiste a dicha convocatoria. Estos comités son los deciden la obra pública a realizarse en los municipios. Por lo que existen muchos intereses de por medios para que este instrumento de participación sea manipulado. En la práctica muchos de los comités no son ni siquiera convocados, y los Presidentes Municipales

buscan la manera de solo cumplir el requisito, imponiendo a personas, que ni siquiera beneficia la obra pública o en su caso falsificando las firmas de los interesados, por lo que estos comités que a pesar que teóricamente en sus objetivos tiene eficientes intenciones sobre la fiscalización de la obra pública, su mecanismo de asignación presenta situaciones totalmente contrarias a sus objetivos

La propuesta tiene el objetivo:

Que los comités de contraloría social realmente se lleven a la práctica, los cuales promuevan que se realicen de manera tangible y fehaciente dichos comités de contraloría social.

Fortalecer el mecanismo de selección de representantes de dicho consejo, promoviendo el sano juicio del sorteo, el cual no permita que los alcaldes elijan los integrantes de este órgano de participación ciudadana. La instauración del sorteo, favorece a que las deliberaciones de dicho órgano sean más plurales e incluyentes.

Este mecanismo pretende reducir la corrupción de los Presidentes Municipales hacia los miembros del consejo. El sorteo incentiva que aumente la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Forma de implementación:

- Lo primero que tenemos que hacer, toda vez que dependiendo los beneficiarios de la obra pública, será la población a estudio. Es hacer un estudio sobre la población que será beneficiada con la obra, la construcción de una calle beneficia a los habitantes de ese lugar, mientras que la construcción de un puente beneficia más de dos comunidades.
- Posteriormente, identifica la población beneficiada, realizaremos un muestro por cuotas, con un nivel de significancia del 95% y un margen de error del 5%. El muestro por cuotas aleatorio tiene la gran ventaja de que geográficamente decides que puntos específicos territoriales a muestrear.

- Por lo que después de ello, se realizará una convocatoria en medios convencionales como “radio, revistas, televisión y periódicos” y medios virtuales como lo son el “internet y las redes sociales”. Bajo este tipo de convocatorias se busca que mayor parte de la población participe, sin que exista un límite de participantes.
- Estos comités de contraloría social, tendrán un proceso de capacitación sobre cada una de las problemáticas que se presenten, con respecto a la evaluación, supervisión, y toma de decisiones que facultan a dichos consejos. Sabemos que el sorteo puro es imperfecto, por lo que esta etapa de mejorará la calidad de la toma de decisiones de sus miembros.
- Los miembros del consejo no tendrán ningún requisito, ni el de leer ni escribir, con una duración de un año y dos meses, los cuales no podrán ser reelectos.
- En caso los comités de contraloría social que sean mayores a los 500 sorteados, se realizan los subcomités necesarios, que permitan el desarrollo institucional.

CONCLUSIONES

1.- Los gobiernos democráticos contemporáneos han evolucionado a partir de un sistema político que fue concebido por sus fundadores en oposición a la democracia. La democracia representativa y la democracia directa, que se han enarbolado en los últimos 200 años, son arreglos institucionales, una forma de gobierno, únicamente. Pero no tienen nada que ver con la democracia antigua en Grecia. La cual utilizaba primeramente la asamblea ciudadana, como segundo mecanismo democrático el sorteo, la rotación de cargos públicos, y solo en algunos casos utilizaban el arreglo institucional a través de la elección de representantes.

2.- Los teóricos antiguos y modernos sobre el uso del sorteo, coinciden que este mecanismo entre muchas bondades, impide el control de la política, la incrustación y perpetuidad de las aristocracias en el poder, como a su vez evita la corrupción. Sin embargo la historia ha sido escrita por la burguesía intelectual, la cual, al ser acompañada desde la revolución industrial de un modelo de acumulación de poder y de capital, coincide con las pretensiones de la elección de los representantes.

3.- El uso del sorteo en la época antigua era más complejo de lo que parecía, sin embargo la mayoría de los estudios históricos optan por relacionarlo únicamente con la elección de magistrados. Sin embargo era todo un proceso de selección de representantes mucho más complejo de que tenemos en la actualidad, que fue utilizado hasta el siglo XVIII. Tal efecto de omisión del sorteo en la historia tiene como propósito minimizar la importancia del mismo en la democracia en Atenas y en lo que representaba para ellos la democracia. Por si fuera poco, además de los magistrados los miembros del consejo “boule”, los tribunales “heliastias”, las “dikasterías” y los “nomothetai”.

4.- El sorteo puro, no es un mecanismo perfecto para la elección de representantes, como tampoco la democracia antigua lo era. Ya que solo algunos grupos de la población

podían votar, excluyendo a los inmigrantes, mujeres y esclavos. Sin embargo este mecanismo de elección de representantes denominado “sorteo” es perfectible, el cual era expresado de manera individual para participa en dichos cargos. Podemos hablar de que un punto cardinal de la democracia por sorteo fue su combinación con la rotación, como también procesos de selección previa y de rendición de cuentas permanente de sus representantes.

5.- Uno de los principales argumentos débiles y en contra de sorteo. Es precisamente que el sorteo no selecciona a los mejores para que nos gobiernen, como tampoco el sorteo genera el consentimiento expreso hacia sus gobierno “el voto” generan la legitimidad de mismo. Hay quienes defienden que la voluntad expresa de la población es la única forma de mantener un régimen político, como también defiende la idea de que tenemos que ser siempre gobernados por los más capaces profesionalmente hablando.

6.- La representación descriptiva; la prevención de la corrupción y/o dominación; la mitigación de los conflictos a nivel de elite; el control de los valores extremos políticos; Justicia distributiva; la participación; la rotación; y los beneficios psicológicos, son ventajas que son determinantes para el uso del sorteo.

7.- México a pesar de contar con 15 leyes federales referentes a fiscalización pública, Entre 40 disposiciones Estatales en Veracruz, entre ellas leyes, reglamentos y reglas, y 15 códigos hacendarios para los municipios con mayor población. No garantizan el debido uso de los recursos públicos municipales. Con también los organismos de fiscalización Federales y Estatales a pesar de contar con autonomía de gestión, con capacidades de fiscalización y consecuentemente sanción. Estos organismos están supeditados a decisiones políticas, los cuales generan resultados que sus procesos de fiscalización no sean veraces, transparentes y mucho menos objetivos.

8.- En el Gobierno de Veracruz no existe ningún instrumento jurídico para la fiscalización ciudadana de las finanzas públicas municipales. Existen tres órganos participación social “ciudadana”. Los cuales son “Consejo de Desarrollo Municipal,

Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal, y Comité de Contraloría Social”. Los cuales se relaciona con la fiscalización, planeación, vigilancia, control, evaluación de algunos gastos, sin incluir en ningún sentido ningún tipo de ingreso público. Tanto el acceso a la información como la rendición de cuentas, en particular de las finanzas públicas en su conjunto son un reto para la consolidación del Estado democrático municipal en Veracruz.

9.- La propuesta sobre la implementación del uso del sorteo ciudadano en los tres órganos municipales de participación ciudadana conocidos dentro de la auditoría social. Abren el debate sobre el método de selección de los ciudadanos, representantes o beneficiarios en cada uno de los casos. Los cuales presentan sesgos de representación, como también manipulación de los procesos selectivos en asamblea. Por lo que el sorteo de los ciudadanos de dichos órganos municipales, posibilita la corrección de muchas deficiencias. El sorteo sin duda pretende corregirlos y abrir la posibilidad de la inclusión social y pluralidad cognitiva en los órganos ciudadanos de participación pública municipal.

10.- Las propuestas realizadas con respecto a la utilización de mecanismo de sorteo tanto para seleccionar electores para distintas finalidades, y para la selección de representantes. Son muy diversas, basadas fundamentalmente respecto a los problemas que pretenden solucionar. Sin embargo sería importante seguir fortaleciendo y consolidar la teoría de la democracia por sorteo, con el propósito en un futuro, crear un método estadístico para cada tipo de sorteo, que permita resultados más contundentes en su aplicación.

BIBLIOGRAFIA

Ackerman, John M. y Astudillo, Cesar, (2009) *La autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación* México, Auditoría Superior de la Federación. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?!=2739> [Consultado el día: 15 de Noviembre de 2014]

Alicia, Lissidini; Yanina Welp y Daniel Zovatto. (2014) *Democracias en Movimiento: Mecanismos de Democracia Directa y Participativa En América Latina*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Arnaiz, Arnaiz Naxto, (2010) *Siglo XXI: ¿El siglo XXI de la participación? España*, Agencia para el Voluntariado y la Participación Social de Bizkaia. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/download/articulo/3419659.pdf>. [Consultado el día: 20 de Noviembre de 2014]

Auditoría Superior de la Federación, (2010) *Gaceta Electrónica Número 6*. México, ASF. Disponible en; http://www.asf.gob.mx/uploads/79_gaceta_electronica/gaceta06.pdf [Consultado el día: 21 de Noviembre de 2014]

Avendaño Amador, César, (2008) *Lógicas de participación ciudadana en la Ciudad de México*. México, Gobierno de la Ciudad de México. México

Bárcena, Josu de Miguel, (2005) *La democracia representativa bajo el régimen de la gobernanza liberal*. España, Universidad de la Coruña. Disponible en: <http://ruc.udc.es/bitstream/2183/2404/1/AD-9-6.pdf> [Consultado el día: 2 Mayo de 2015]

Bobbio, Norberto. 1984. "El futuro de las democracias". México: Fondo de Cultura Económica. Disponible en: <http://sociologiapolitica.socials.uba.ar/files/2013/09/32899795-Norberto-Bobbio-El-Futuro-de-la-Democracia.pdf> [Consultado el día: 23 de Marzo de 2015]

Bobbio Norberto; Matteucci Nicola y Gianfranco Pasquino (1977) *Diccionario de Política*. Italia. Traducción. España: Siglo XXI. Fecha de consulta: 5 de Marzo de 2015. Disponible: <http://metodologiainvestigacionpolitica.blogspot.com.es/2012/05/diccionario-de-politica-norberto-bobbio.html> [Consultado el día: 4 de Abril de 2015]

Cámara de Diputados, (2014) *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf [Consultado el día: 14 de Enero de 2015]

Cámara de Diputados, (2012) *Ley de Planeación*. México, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>

Cárdenas Jaime, (2009) *La autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación México: Auditoría Superior de la Federación*?. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2739> [Consultado el día: 23 de Noviembre de 2014]

Comisión Intersecretarial para la transparencia y el combate a la corrupción, (2008) *Participación Ciudadana... ¿Para qué? Hacia una participación ciudadana en el Gobierno Federal*. México, CITCC. Disponible en: <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf> [Consultado el día: 23 de Noviembre de 2014]

Cámara de Diputados, (2004) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> [Consultado el día: 2 de Diciembre de 2014]

Concha Cantú, Hugo Alejandro, (1996) *Iniciativa Legislativa Popular*. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 19. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/191/pl191.htm> [Consultado el día: 5 de Mayo de 2015]

Contraloría General del Estado de Veracruz, (2010) *Una contraloría moderna para Veracruz. México: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. México. Disponible en: http://coordinacioncgi.hidalgo.gob.mx/descargables/Art%C3%ADculo_Contraloria_General_Veracruz.pdf [Consultado el día: 27 de Febrero de 2015]

Dahl, Robert A., (2012) *La democracia*. España. Fecha de Consulta: 24 de febrero de 2015, Disponible en: <http://sociologiapolitica.sociales.uba.ar/files/2013/09/Dahl-POstdata.pdf> [Consultado el día: 3 de Marzo de 2015]

Delainoi, Gil; Dowlen, Oliver y Stone Peter, (2012) *The Lottery As A Democratic Institution*. Irlanda: University of Dublin Trinity College. Irlanda. Disponible en: http://www.tcd.ie/policy-institute/assets/pdf/Studies_Policy_28_web.pdf [Consultado el día: 4 de Mayo de 2015]

Diccionario de la Real Academia Española, (2015) “Referéndum”, “Revocación”. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=> [Consultado el día: 13 de Marzo de 2015]

Fundación Jaime Guzmán. 2011 "Plebiscito y democracia representativa". Chile: FJG. Fecha de consulta: 2 de Marzo de 2015. Disponible en: <http://www.jaimeguzman.cl/wp-content/uploads/2011/09/Plebiscito-y-democracia-representativa.pdf>

Estrada Rodríguez y José Luis. (2012) *La corrupción Administrativa en México*. México, La red de revistas científicas de América Latina y del Caribe, España y Portugal. Fecha de consulta 8: de Enero de 2015. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/726/72630717007.pdf> [Consultado el día: 9 de Mayo de 2015]

García Pelayo, Manuel, (1984) *Derecho constitucional comparado*. España: Alianza. Fecha de Consulta: 5 de Marzo de 2015.

Gemma, Gladio (1991) *Diccionario de Política de Norberto Bobbio*. México: Siglo XXI.

Gobierno de la República Mexicana, (2013) *Plan Nacional de Desarrollo*. México, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013 [Consultado el día: 21 de Noviembre de 2014]

Gómez Campos, Steffan, (2010) *Mecanismo de democracia directa en América Latina: Una revisión comparada*. Derecho Electoral. Revista. No.10. Costa Rica. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3635886> [Consultado el día: 4 de Abril de 2015]

Gómez Díaz Duran y Carlos Alberto, (2005) *La naturaleza jurídica del órgano de fiscalización superior de Veracruz*. México, UNAM. Fecha de Consulta: 18 de Febrero de 2015. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1784/30.pdf> [Consultado el día: 5 de Marzo de 2015]

Hernández Becerra, Augusto, (2003) *Cuando el pueblo tiene la palabra: Plebiscitos, referendos y consultas populares*. Colombia, Revista Credencial Historia. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/marzo2003/cuando.htm> [Consultado el día: 26 de Marzo de 2015]

Internacional IDEA (2008) *Direct Democracy*. The International IDEA Handbook. Stockholm. Swenden. Disponible en: http://www.idea.int/publications/direct_democracy [Consultado el día: 22 de Junio de 2015]

Jorba Galdós, Laia, (2010) *Deliberación y preferencias ciudadanas: un enfoque empírico. La experiencia de Córdoba*. España, Revista Española de Investigaciones Sociológicas. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/997/99720394005.pdf> [Consultado el día: 22 de Febrero de 2015]

Lendmore, H., (2010) *Between Durke and the Anti-Federalists: An Epistemic Argument for Descriptive Representation. Paper presented at the democracy as Idea and Practice*. EUA, Princeton University Press. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id =1832842 [Consultado el día: 1 de Junio de 2015]

Ledenmore, H., (2012) *Deliberation, cognitive diversity, and democratic inclusiveness: an epistemic argument for the random selection of representatives*. United States of America, Princeton University Press

Ledenmore, H., (2013) *Democratic Reason. Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the many*. United States of America, Princeton University Press.

Leib, Ethan J., (2002) *Towards a practice of Deliberative Democracy: A proposal for popular Brach*, *Rutgers Law Journal*. United States of America.

Leib, Ethan J., (2004) *Deliberative Democracy in America: A proposal for a Popular Branch of Government* Pennsylvana State Press. United States of America.

Linares, Sebastián (2013) *El lugar del sorteo en la teoría democrática: Una justificación de un régimen mixto*. España. Área de ciencia política y de la administración pública de la universidad de Salamanca. Disponible en: <http://usal.academia.edu/Sebasti%C3%A1nLinares> [Consultado el día: 10 de Diciembre de 2015]

Lissidini, Alicia, (2008) *Democracia directa en América Latina entre la delegación y la participación*. Ecuador, FLASCO. Disponible en: <http://www.flascoandes.edu.ec/libros/digital/41280.pdf> [Consultado el día: 3 de Marzo de 2015]

McCormick, John, (2006) *Contain the Wealthy and Patrol de Magistrates: Restoring Elite Accountability to Popular Government*. United States of America, American Political Science Review, 100, N° 2.

McCormick, J. P., (2011). *Machiavellian Democracy*, United States of America, NY: Cambridge University Press.

Manin, Bernard, (1997) *The Principles of Representación Government"*. EUA, Cambridge University Press. Disponible en: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/PDF/Manin_Edital.pdf [Consultado el día: 23 de Marzo de 2015]

María Antonieta Huerta Malbrán (2000) *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Colombia, Pontificia Universidad Javeriana

Movimiento de Regeneración Nacional "MORENA" (2014) *Estatutos*. México. Disponible en: <http://www.lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/Estatuto-de-MORENA-FINAL.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es> [Consultado el día: 5 de Junio de 2015]

Pitillas Salañer, Eduardo, (2007) *Algunas consideraciones sobre una cuestión sobrante: La caída del Imperio Romano de Occidente (467 d.C.)*. España, UNED. Disponible en: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:ETFSerieII-2006-2007-19-20-B6C6FAFB&dsID=Documento.pdf> [Consultado el día: 18 de Marzo de 2015]

Pérez Luño, Antonio Enrique, (2003) *Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español*. España, Universidad de Sevilla. Disponible en: [file:///D:/BIBLIOTECAS/DESCARGAS/DialnetDemocraciaDirectaYDemocraciaRepresentativaEnElSist-909329%20\(3\).pdf](file:///D:/BIBLIOTECAS/DESCARGAS/DialnetDemocraciaDirectaYDemocraciaRepresentativaEnElSist-909329%20(3).pdf) [Consultado el día: 5 de Mayo de 2015]

Órgano de Fiscalización Superior de Veracruz “ORFIS”, (2014), *Manual General de Organización*. México, Veracruz, ORFIS. Disponible en: www.orfis.gob.mx/Manual.pdf [Consultado el día: 24 de Junio de 2015]

Órgano de Fiscalización Superior de Veracruz “ORFIS” (2014) *Gestión Financiera Municipal y su Fiscalización*. México, Veracruz, ORFIS. Disponible en: www.orfis.gob.mx/ManualGestionFinan2014.html+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es [Consultado el día: 24 de Junio de 2015]

Pogrebinschi, Thamy, (2013) *El giro pragmático de la democracia en América Latina*. Argentina, Nueva sociedad. Fecha de consulta: 26 de febrero de 2015 Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/nuso/10084.pdf> [Consultado el día: 4 de Marzo de 2015]

Prud'homme, Jaen-François. "Consulta popular y democracia directa". México: Instituto Federal Electoral. 2001. Traducción. Fecha de Consulta: 2 de Marzo de 2015. Disponible en: <http://listinet.com/bibliografia-comuna/Cdu321-BA18.pdf>

Puertas Gómez, Gerardo (1998) *Democracia e instituciones de democracia semidirecta: Una aproximación teórica-conceptual*. Justicia electoral, núm 11, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=juselec&n=11> [Consultado el día: 5 de Marzo de 2015]

Rodríguez Pinzón y Érika María, (2012) *Los restos de la democracia en el siglo XXI: Bases de un nueva participación ciudadana en América Latina y Europa*. Madrid, Fundación Alternativa. Disponible en: <http://www.falternativas.org/opex/documentos/seminarios-y-jornadas/los-retos-de-la-democracia-en-el-siglo-xxi-bases-de-una-nueva-participacion-ciudadana-en-america-latina-y-europa#> [Consultado el día: 3 de Diciembre de 2014]

Rousseau, Juan Jacobo, (1999) *El contrato social o principios de derecho político*. Edición: elaleph.com. Disponible en: <http://www.elaleph.com/biblioteca.cfm> [Consultado el día: 22 de Junio de 2015]

Sartori, Giovanni, (1993) *¿Qué es la democracia?* México. Fecha de Consulta: 25 de febrero de 2015. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1135> [Consultado el día: 19 de Marzo de 2015]

Sistema Nacional de Fiscalización “SNF”, (2015) *Informe General*. México, SNF. Fecha de consulta: 6 de Enero de 2015. Consulta en: <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=90&mid=121&fileid=132> [Consultado el día: 22 de Febrero de 2015]

Stone,P., (2011) *The Luck of the Draw: The Role of lotteries in Decision Making*. United States of America, Oxford University Press.

Sutherland, Keith, (2008) *A people´s parliament*. Exeter: Imprint Academic.

Sutherland, Keith, (2011). *The Two Sides of the Rerepresentative Coin*. Studies in Social Justice.

Sutherland, Keith, (2011) *Machiavellian Democracy. En Equality by Lot*.

Transparencia Internacional, (2014) *Transparency Internacional: Corruption Perceptions Index 2013*. Disponible en: www.transparenciainternacional.eu/wp-content/uploads/2014/12/Press-Release-Corruption-Index-2014.pdf+&cd=5&hl=es&ct=clnk&gl=es [Consultado el día: 22 de Junio de 2015]

Zovatto, Marulanda y Lizarazo, González. (2004) *Democracia Directa y Referéndum en América Latina*. Bolivia, Corte Nacional Electoral. Disponible en: <http://www.bivica.org/upload/democracia-referendum-america-latina-parte-A.pdf> [Consultado el día: 3 de Marzo de 2015]