

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS:
ELEMENTOS DEL EJERCICIO DEMOCRÁTICO DEL PODER.

Sergio López Ayllón.¹

Guillermo M. Cejudo.²

INTRODUCCIÓN.

¿Cómo puede una sociedad dotarse de buenos gobiernos? Esta pregunta ha estado por siglos en el centro de debates filosóficos y de discusiones prácticas. Desde la clásica reflexión de Aristóteles sobre las mejores constituciones, hasta las discusiones contemporáneas sobre doctrinas administrativas de vanguardia, la preocupación es la misma: cómo asegurarse que la conducción de los asuntos públicos refleje las preferencias de la comunidad política —como sea que estas se expresen— y produzca resultados socialmente deseables —cualesquiera que estos sean—. En las democracias contemporáneas, esta pregunta se desdobra en dos componentes: el acceso al poder (¿cómo decidimos quién nos gobierna?) que se resuelve en el diseño de los sistemas electorales y de representación; y el ejercicio del poder (¿cómo hacemos para que las decisiones de nuestros gobernantes estén orientadas por el interés público y que se empeñen en lograr resultados que mejoren la calidad de vida de las personas?) que se desdobra en los diferentes elementos que comprenden la rendición de cuentas (transparencia, evaluación, fiscalización y responsabilidades).³

Este ensayo desarrollará de manera específica los aspectos relacionados con esta dimensión, en particular el acceso a la información y la evaluación.

¹ Sergio López Ayllón es Doctor en Derecho por la UNAM. Obtuvo su maestría en sociología del derecho y relaciones sociales en la Universidad de París II. Es profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) donde actualmente se desempeña como Director General. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel II) y de la Academia Mexicana de Ciencias. Es autor de varios libros y ha publicado más de 70 artículos y capítulos de libros.

² Guillermo M. Cejudo es Doctor en Ciencia Política Universidad de Boston, E.E.U.U. actualmente se desempeña como Secretario Académico del CIDE y es Profesor/Investigador con Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores.

³ Para una discusión del concepto y contenido de la rendición de cuentas véase López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino. “La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos” en Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, coords. *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*. México, UNAM-CIDE, 2010, pp. 1-27

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

México ha experimentado transformaciones dramáticas en los últimos años en la búsqueda por mejores gobiernos. Frente al México de hace apenas unas décadas, en el que el Estado tenía un papel dominante en una economía cerrada, el pluralismo no tenía cabida en los congresos ni en los palacios de gobierno y la mayor parte de las decisiones de políticas públicas se tomaban en la Ciudad de México en un entorno donde prevalecía el secreto administrativo, hoy la realidad es muy distinta. La economía se ha liberalizado, la política se ha democratizado y la responsabilidad del ejercicio de gobierno se ha descentralizado.

Pero la tarea no está terminada: los ciudadanos están insatisfechos con el desempeño de la democracia, dudan de las virtudes del federalismo y no confían en sus instituciones y sus políticos. Esta tarea supone la construcción de un régimen de rendición de cuentas, en el que los ciudadanos puedan controlar a sus gobiernos y los funcionarios y políticos se sepan sujetos al escrutinio público. La construcción de este régimen ha sido un proceso largo y gradual. Sus primeros elementos se introdujeron a finales de los setentas, y arrancó de manera más definitiva a mediados de la década de los noventa. Tuvimos avances significativos en los primeros años del siglo XXI, ya bajo las reglas de la alternancia política, y hoy permanece en construcción con las importantes reformas constitucionales recientes en materia de transparencia, la autonomía constitucional del Coneval y la creación del sistema nacional anticorrupción.

En estas páginas se hace un breve recuento de esta trayectoria y de los retos inmediatos para llevar a buen término el proceso de construcción de una democracia de calidad: con gobiernos electos democráticamente, que ejercen el poder democráticamente y que están bajo controles democráticos.

UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA DEMOCRACIA: LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

La democracia no se agota en la urna electoral. Si bien el voto de cada ciudadano y su conteo escrupuloso es el *sine qua non* de cualquier régimen democrático, sabemos bien que los ciudadanos esperan de la democracia no solo gobernantes electos, sino políticas públicas eficaces y resultados tangibles en su calidad de vida. Para ello, es fundamental contar con el aparato administrativo que traduce las decisiones políticas en políticas, bienes y servicios públicos.

La administración pública es el conjunto de organizaciones, procesos y funcionarios que, bajo el mando del Poder Ejecutivo, realiza las funciones de gobierno: diseña y

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

ejecuta políticas públicas, provee servicios, regula y preserva bienes públicos. Lo hace orientada por valores públicos y mediante el ejercicio de la autoridad pública y la aplicación de los recursos presupuestales, legales y administrativos a su disposición. Su desempeño está definido por la dinámica de la economía política del Estado mexicano (la democratización política y la liberación económica), por un marco institucional definido por la constitución política (división de poderes y sistema federal), por un entramado legal específico (leyes, reglamentos, lineamientos) y por atributos de la propia administración (capacidades, incentivos, rutinas).

El desempeño de la administración pública tiene una miríada de efectos —directos o no— sobre la calidad de vida de los ciudadanos, el desarrollo social y económico del país y su gobernabilidad. Por ello, su capacidad directiva y operativa, su fortaleza institucional y su orientación ciudadana son fundamentales para alcanzar los propósitos colectivos de la democracia mexicana. Así, conforme se ha construido un sistema democrático y de competencia económica, la administración pública mexicana ha vivido procesos de cambio —no todos exitosos ni completos— para tratar de adaptarse al nuevo entorno.

En materia de acceso a la información, los primeros cambios se dieron con la reforma política de 1977, fue entonces cuando se reforma el Artículo 6 de la Constitución y se introdujo la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Aunque entonces la interpretación dominante fue entenderlo como un derecho que garantizaba el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, desde entonces diversas interpretaciones tanto jurisprudenciales como doctrinales que se fueron consolidando con el tiempo le dieron un contenido más amplio y lo entendieron como la obligación del Estado de proporcionar información oportuna y veraz a los ciudadanos, entre otros medios a través del acceso a los documentos administrativos.⁴

Con independencia de lo anterior, y en buena medida como resultado de la apertura comercial y la influencia de los modelos de regulación de los países de la OCDE, los conceptos de transparencia y acceso a los documentos administrativos se abrieron progresivamente paso en la legislación mexicana. Así por ejemplo, la fracción VIII del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1992 establecía como obligación de la administración pública federal permitir el acceso de los particulares a sus registros y archivos. Sin embargo, la misma fracción establecía *in fine* que este acceso era “en los términos previstos en ésta y otras leyes”. Esa legislación no existía. Otras leyes tenían disposiciones que insinuaban también el principio de acceso a la información, aunque de manera muy limitada.⁵

⁴ Véase López Ayllón, Sergio. “El derecho a la información” en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, vol. IX, México, UNAM-Porrúa, pp. 553-632.

⁵ *Ibidem*.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

La competencia política expresada en elecciones cada vez más reñidas y la entrada del pluralismo en el Congreso, que culminó en 1997 con una Cámara de Diputados en la que el partido del presidente no tenía mayoría, estimularon una mayor atención a la forma en la que la administración pública desempeñaba sus tareas. Se reformó la forma de hacer el presupuesto (con la Nueva Estructura Programática), se transformó la Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación y el Congreso comenzó a tener un papel más activo en la vigilancia del gobierno. En los estados, si bien con una intensidad menor, un proceso similar comenzaba a ocurrir.

Tras el largo proceso de democratización política, en el año 2000, Vicente Fox del Partido Acción Nacional, llegó a la Presidencia de la República a encabezar una administración pública que estaba ya en proceso de adaptación al cambio democrático: sujeta a mayores controles desde el congreso y a mayor vigilancia ciudadana.

Desde el Congreso, en cambio, sí se introdujeron importantes cambios al funcionamiento de la administración pública. Quizá el legado más importante de este periodo fue la aprobación, en 2002, de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, que ha sido un instrumento útil para acotar la discrecionalidad de los funcionarios en el manejo y divulgación de la información en poder del gobierno y ha facilitado el acceso ciudadano a los documentos oficiales. Esta ley (y las instituciones y prácticas que de ella se derivan) son reconocidas como una de las leyes de acceso a la información más completas y avanzadas del mundo. En poco tiempo, todas las oficinas de la administración pública federal crearon oficinas dedicadas a responder las solicitudes ciudadanas de acceso a la información y se generaron portales electrónicos para hacer pública información básica sobre el funcionamiento de cada oficina y el uso que ésta hace de los recursos presupuestales.

A la Ley Federal siguieron otras leyes equivalentes en las entidades federativas. Para principios de 2007 todos los estados del país contaban con una Ley de Acceso a la Información. Sin embargo, existía un problema fundamental. Los criterios contenidos en las leyes para asegurar el derecho de acceso a la información variaban de manera significativa, de manera tal que las condiciones y los requisitos para el ejercicio del derecho eran distintos si, por ejemplo, uno presentaba una solicitud en Chihuahua, el Distrito Federal o Quintana Roo. Esto generó una situación inaceptable pues se trataba del mismo derecho pero cuyas condiciones de ejercicio eran diferentes en cada estado.⁶ Esta fue la razón que impulsó la primera reforma constitucional en materia de acceso a la información.

⁶ Véase Merino, Mauricio, «Muchas políticas y un solo derecho» en *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario.*, ed. por Sergio López Ayllón, México, UNAM-IFAI, 2006, pp. 127-156.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

En efecto, en julio de 2007 y luego de un movimiento encabezado por diversos gobernadores de los principales partidos políticos se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al Artículo 6 Constitucional que le añadía un segundo párrafo en el cual se establecían tres grandes principios y cinco bases por los cuales habían de regirse la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal.⁷ En una apretada síntesis, esta reforma establece los principios de máxima publicidad de toda la información en posesión de cualquier autoridad, órgano, organismo o entidad federal, estatal y municipal, salvo por razones de interés público contenidas en ley; de protección de la vida privada y los datos personales mediante ley que determinará los términos y excepciones; y de acceso gratuito a la información, los datos personales o la rectificación de estos sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización.

Además, la reforma estableció las bases para la organización legislativa en todo el país de la materia que implican la creación de: mecanismos de acceso y procedimientos de revisión expeditos, de organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión, y de archivos administrativos actualizados. También se estableció la obligación de publicar en medios electrónicos la información sobre el uso de los recursos públicos (incluso los que se entreguen a personas físicas y morales) y los indicadores de gestión.

Un segundo cambio de gran potencial fue la creación de un sistema de servicio civil para la administración pública federal. De nuevo, el origen de esta iniciativa estuvo en el Congreso, tras una larga historia de iniciativas fallidas en décadas pasadas. La *Ley del Servicio Profesional de Carrera* fue aprobada sin oposición en el Congreso. Además de prever la instauración de un sistema profesional para los mandos directivos de la administración pública central bajo la coordinación de la recién creada Secretaría de la Función Pública. Esta ley fue reglamentada en marzo de 2004 (que fue reformado en 2007) y al poco tiempo se inició la convocatoria a exámenes para ocupar plazas en la administración pública.

A diferencia de la ley de transparencia, el servicio profesional de carrera no logró consolidarse más allá de la reforma al marco normativo. La eficacia de los procedimientos de ingreso ha sido cuestionada, sobre todo debido al abuso que, desde el inicio, se ha hecho de los nombramientos temporales, que deberían ser excepcionales

⁷ Para un análisis detallado del contenido e implicaciones de la reforma véase Salazar, Pedro, ed. *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana. Razones, significados y consecuencias*, México, UNAM-IFAI, 2008.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

y se han vuelto comunes.⁸ Como se discutirá más adelante, la construcción institucional y la adecuación de las prácticas de gestión necesarias para llegar a un sistema profesional efectivamente basado en el mérito es uno de los retos más importantes para la administración pública mexicana.

Más adelante, el Congreso aprobó tres cambios adicionales que buscan mejorar el desempeño de la administración pública y fortalecer la rendición de cuentas. En 2003, la *Ley General de Desarrollo Social* sentó las bases para la creación de un régimen de evaluación de la política social. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) está ahora a cargo de coordinar evaluaciones de desempeño, diseño, impacto y consistencia de los programas sociales. Los programas sociales a cargo del gobierno federal son ahora sujetos de evaluaciones rutinarias por especialistas externos, y se han generado mecanismos administrativos para promover que las oficinas públicas incorporen los hallazgos de las evaluaciones en la toma de decisiones.⁹

El segundo cambio fue la expedición en 2006 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que contempla los principios básicos de responsabilidad en las finanzas públicas, transparencia y rendición de cuentas presupuestales, descentralización y modernización presupuestaria.

El tercer grupo de cambios, de mayor trascendencia potencial, pero aún en proceso de implementación, fue el conjunto de reformas constitucionales de mayo de 2008, que buscan hacer de la administración pública federal un agente más orientado a los resultados que a los procesos, fortalecer a las instituciones de rendición de cuentas (auditorías superiores e institutos de transparencia), homologar la contabilidad gubernamental, obligar al uso de indicadores de desempeño y resultados, someter a los programas públicos a evaluaciones técnicas y, en suma, hacer más efectivo y transparente el ejercicio de las funciones de gobierno.¹⁰

En suma, un conjunto de reformas legales y de adaptaciones administrativas han avanzado en acotar la discrecionalidad en la administración pública gubernamental, en varios frentes: definir criterios y procedimientos basados en el mérito para el acceso al

⁸ José Luis Méndez, El servicio profesional de carrera en la administración pública federal (en J. L. Méndez (ed.), *Políticas Públicas*. México: El Colegio de México, 2010) pp. 179-206. Rafael Martínez Puón, *Directivos versus políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa 2011.

⁹ Alejandro González Arreola, ed., *¿Gobierno por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del gobierno mexicano*. México, Gesoc, 2008.

¹⁰ Sobre estas reformas véase López Ayllón, Sergio. “Reformas para la transparencia y la rendición de cuentas” en Casar, María Amparo e Ignacio Marvan, coords, *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*. México, Taurus, 2014, pp. 329 – 363.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

servicio público, establecer reglas y mecanismos para que los ciudadanos puedan tener acceso a la información del gobierno; crear procesos de evaluación de las políticas públicas y producir el marco normativo (que debe aún convertirse en prácticas administrativas) para mejorar los procesos de auditoría, evaluación y seguimiento del presupuesto y del ejercicio de las responsabilidades públicas.

En este trayecto, debe quedar claro que el propósito no es solo la coexistencia de instituciones y reglas sino su articulación en un régimen coherente. No se trata de leyes y obligaciones inconexas, sino lo contrario; en un régimen eficaz de rendición de cuentas, cada actor rinde cuentas a otro, que a su vez es quien rinde cuentas en otra relación con un tercer actor, hasta crear una cadena que culmina en el ciudadano. En cada relación de rendición de cuentas hay mecanismos eficaces de información, valoración y decisión sobre el desempeño de atribuciones y el ejercicio de recursos. Cada “destinatario” cuenta con instrumentos para exigir el cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas y para tomar decisiones con consecuencias. El conjunto de estas relaciones de rendición de cuentas —esto es el régimen— es lo que hace posible que el ciudadano controle a su gobierno.¹¹

LA EVALUACIÓN.

La evaluación merece una reflexión propia, no solo por su importancia sino por el momento que vive hoy en su corta historia. Hace 20 años, con la creación del Instituto Federal Electoral y de todo el entramado normativo y administrativo que significó la reconfiguración de la función electoral del Estado, nuestro país se convirtió en referente mundial. La década pasada, con la creación del IFAI y las normas constitucionales y legales en materia de transparencia, ocurrió un proceso similar: México es frecuentemente citado como una experiencia notable de la que otros países pueden aprender para fortalecer el derecho de acceso a la información pública.

En materia de evaluación estamos en un momento equivalente: el modelo mexicano de evaluación y monitoreo y de medición de la pobreza es ejemplo en la India, en varios países de África y de nuestro propio continente. Estamos ante una historia de éxito que se ha construido en muy poco tiempo. El funcionamiento no es perfecto: hay claros retos de coordinación entre los distintos actores del sistema de evaluación;

¹¹ Cejudo, Guillermo. *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2009.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

hay un serio desbalance entre algunos programas sociales que son evaluados de forma rigurosa y otros programas presupuestarios que son evaluados solo para cubrir las formas; hay un déficit de capacidades para la evaluación y el monitoreo en la mayoría de los estados y municipios; y, sobre todo, aun nos falta perfeccionar el último paso tras la evaluación: la utilización de los hallazgos de las evaluaciones para mejorar los programas y para tomar decisiones presupuestarias.

Pese a todo ello, la semilla de un sistema sólido de evaluación está precisamente en un Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) y en su integración con la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para diseñar y ejecutar la política de evaluación. Aunque, tras la reforma constitucional que dotó de autonomía al Coneval en 2014 podría haber arrancado el rediseño de la política de evaluación en México, ese proceso está por lo pronto en pausa. No estamos solo ante la creación de un nuevo órgano autónomo, sino ante la oportunidad de reforzar una política pública en materia de evaluación para el conjunto del Estado mexicano, que nos lleve a una toma de decisiones más acertada en el diseño de los programas presupuestarios, que ayude a resolver los problemas de falta de coherencia entre políticas públicas, que vuelva realidad la promesa de que las asignaciones presupuestales toman en cuenta los hallazgos de las evaluaciones, que facilite la rendición de cuentas sobre la sustancia de la acción gubernamental, y que, en suma, nos lleve a mejores políticas, con mejores resultados para los ciudadanos.

Por eso las decisiones que se tomarán para dar contenido a la reforma constitucional son fundamentales. No se trata de un Coneval más grande y con mayor autonomía; se trata en realidad de una nueva institución que, por su carácter constitucional, tendrá nuevas responsabilidades, nuevos instrumentos y una nueva forma de relacionarse con el Ejecutivo Federal, con el Congreso y con estados y municipios. La función de Coneval seguirá siendo dual: por un lado la medición de la pobreza, por otro la evaluación de la política de desarrollo social, pero se agrega una importante, pero de contenido ambiguo: “El Consejo podrá emitir recomendaciones en los términos que disponga la Ley”. El mandato de Coneval se amplía dramáticamente: la Ley deberá establecer las formas de coordinación con las “autoridades federales y municipales para el ejercicio de sus funciones”. Dado que ya se vislumbra un sistema nacional de desarrollo social, con una Ley General, una Comisión Nacional un Programa Nacional de Desarrollo Social y una Política Nacional de Desarrollo Social, es entendible que se piense que haya un órgano de Estado que se encargue de la evaluación. ¿Cómo conciliar la idea de un consejo nacional con lo que establece el Artículo 134 de la misma constitución sobre las “instancias técnicas” de los estados que deben evaluar los resultados del ejercicio de los recursos.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Y en todo este proceso, lo importante será tener siempre presente la utilidad de la evaluación. Una evaluación que no genera información relevante para mejorar el contenido o los procesos de una política pública es probablemente una evaluación sin sentido. Al mismo tiempo, la mera existencia de recomendaciones puntuales derivadas de una evaluación no significa que serán procesadas adecuadamente por los operadores del programa.¹²

LOS RETOS AL FUTURO.

Los innegables avances en materia de rendición de cuentas tienen, sin embargo, dos problemas serios. En primer lugar, desde la administración pública y desde los responsables políticos ha habido resistencias notorias para que estas reformas cumplan con su propósito. El servicio profesional de carrera ha sido entorpecido por la falta de compromiso con el proyecto de convertir el mérito (en lugar de la lealtad partidista, personal o de grupo) en el criterio definitorio para entrar al servicio público. México es el único país de la OCDE que no ha logrado consolidar un sistema profesional de carrera, lo cual incide en la capacidad directiva del cuerpo burocrático y, por tanto, en la efectividad del ejercicio del gobierno.

En materia de transparencia y acceso a la información más allá de las cuestiones normativas, la condición que guarda la práctica del derecho de acceso a la información no es alentadora. Los resultados de la métrica de transparencia 2014 muestran que la situación general en la materia no difiere sustantivamente de la que existía en 2010. Así del resultado del estudio se desprende que “persisten asimetrías importantes en la materia, así como una mala calidad en la información que es proporcionada a los ciudadanos. El ejercicio del derecho de acceso a la información tiene diferencias importantes en función de la entidad federativa y del sujeto obligado a quien se le requiere la información. De manera más puntual, el estudio identifica que aunque hubo algunos avances en materia de calidad normativa y portales, existen sin embargo retrocesos significativos en materia de usuario simulado y capacidades institucionales de los órganos garantes. Esto confirma que mejores leyes —con más obligaciones de transparencia y plazos menores— no garantizan mejor desempeño, y que resulta crucial dar mayor importancia a las capacidades institucionales de los actores institucionales de la transparencia (órganos garantes y sujetos obligados) y a sus procesos. En otras palabras, los retos fundamentales de la transparencia en México radican menos en las leyes y más en su operación concreta.”¹³

¹² Cejudo Guillermo y Claudia Maldonado, *De las recomendaciones a las acciones*, México, CIDE-SFP, 2011.

¹³ Véase CIDE-COMAIIP, *Métrica de transparencia 2014*, México, CIDE, 2015 en www.metricadetransparencia.cide.edu.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

La reciente aprobación de las reformas constitucionales en materia de transparencia, que otorgan autonomía constitucional al ahora Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y crean el Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la expedición y la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública son pasos muy importantes, pero su implementación y articulación con los otros elementos institucionales de la rendición de cuentas, en particular los sistemas nacionales de archivos, contrabilidad gubernamental, fiscalización y anti-corrupción, suponen retos normativos y prácticos mayores que debemos superar con un adecuado diseño institucional que facilite la cooperación y sinergia de las políticas implícitas en cada uno de ellos.

La evaluación del desempeño de los programas públicos ha logrado convertirse en una actividad regular, pero que, para muchas oficinas públicas es sólo un trámite más, que no utilizan para informar la toma de decisiones y mejorar el diseño o ejecución de los programas; más aún, los responsables políticos —desde el Presidente de la República y sus secretarios de despacho hasta los diputados que aprueban el presupuesto para estos programas— no toman sistemáticamente en cuenta muchas veces los hallazgos de las evaluaciones cuando deciden el destino del dinero público.

Finalmente el control interno y la fiscalización —si bien han sofisticado sus mecanismos de supervisión y ampliado su alcance— siguen enfrentando dificultades para incidir en la gestión cotidiana (pues se les ve más como un instrumento punitivo) y para generar consecuencias cuando se encuentran desvíos o irregularidades (pues tanto la Secretaría de la Función Pública como la Procuraduría General de la República han sido poco eficaces en la integración de expedientes que deriven en sanción).

Un problema relacionado se desprende de la complejidad y poca eficacia de los sistemas de rendición de cuentas correspondientes a cada ámbito de gobierno, tal como ha documentado el estudio sobre la *Estructura de Rendición de Cuentas en México* del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.¹⁴ En principio, cada ámbito de gobierno debería contar con mecanismos eficaces de rendición de cuentas: evaluaciones, contralorías, auditorías, acceso a la información, indicadores de gestión y resultados, vigilancia ciudadana, etc. En lugar de ello, México tiene un sistema de rendición de cuentas con serias deficiencias en el funcionamiento de los mecanismos que, dentro de cada ámbito de gobierno, deberían garantizar que los recursos se utilicen adecuadamente, que las responsabilidades se ejerzan con apego las normas y a los criterios definidos en el proceso democrático, y que las políticas

¹⁴ Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.). *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, CIDE-UNAM, 2010.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

públicas y los bienes y servicios públicos producidos por los gobiernos alcancen los resultados esperados en términos de necesidades sociales satisfechas y aspiraciones logradas. La rendición de cuentas en los municipios, en los gobiernos estatales y en la federación ocurre en procesos desarticulados, capacidades institucionales frágiles, responsabilidades diluidas y, todo ello, sin salida al ciudadano como destinatario de la rendición de cuentas.

El gran desafío que la administración pública federal mexicana debe resolver es el déficit estructural en materia de rendición de cuentas. Como diversos diagnósticos han mostrado, el diseño de los diversos mecanismos de rendición de cuentas tiene, al menos, tres problemas:

- 1) El sistema de rendición de cuentas está desarticulado, pues cada uno de sus componentes carece de comunicación con el resto de los mecanismos.
- 2) El sistema de rendición de cuentas no tiene vocación ciudadana, pues la mayoría de los mecanismos son sistemas de gestión interna o relaciones intraburocráticas en la que funcionarios públicos se vigilan unos a otros, pero los funcionarios y agencias de gobierno no informan, explican y justifica al ciudadano sus acciones, decisiones y los resultados de su desempeño.
- 3) El sistema de rendición de cuentas vigente está concentrado en aspectos adjetivos del desempeño del ejercicio del gobierno y no en los sustantivos: la mayor parte de los controles están dirigidos a asegurar que se vigile el cumplimiento de las normas y a la vigilancia del ejercicio presupuestal, pero pocos son capaces de capturar los resultados del desempeño de atribuciones en el ejercicio de presupuestos ni, mucho menos, los efectos que ambos tienen en los problemas que se busca atender, los bienes públicos que se producen, y en la calidad de vida de los ciudadanos.

La reforma en materia anticorrupción puede ser el primer eslabón en una gran cadena de decisiones y acciones para construir un régimen eficaz de rendición de cuentas.

CONCLUSIONES.

En México coexisten dos realidades respecto a la evaluación y la rendición de cuentas. Tenemos en un extremo normas e instituciones de transparencia que son referentes mundiales (instituciones y prácticas de evaluación que son replicadas en países de varios continentes), tenemos también algunos rubros del gasto en desarrollo social,

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

varios de los programas federales, que son sujetos a evaluación de manera cotidiana. Sobre ellos hay un escrutinio por parte de los legisladores, y hay también numerosos estudios de académicos, organizaciones civiles y organismos internacionales que dan cuenta de los efectos y logros del gasto público. Sabemos el destinatario final de cada peso público invertido en ellos y lo que se espera lograr de manera individual y agregada. Esto ha permitido que varios de estos programas sean referente mundial, que delegaciones de otros países nos visiten para conocer metodologías y mecanismos de evaluación y, lo más importante, que los gobiernos puedan hacer ajustes en el diseño de los programas para hacerlos más efectivos y calibrar mejor las decisiones de gasto.

Pero existe otro extremo, rubros de gasto público sobre los cuales sabemos poco, en los que las decisiones de asignación tienen la sombra de la discrecionalidad y que generan poca información sobre sus efectos, sus beneficiarios e incluso sobre los criterios con que operan. La Auditoría Superior de la Federación insistentemente nos llama la atención sobre estas “áreas de opacidad del Estado mexicano” que incluyen el gasto federalizado y mucha de la inversión en obra pública. Se trata de miles de millones de pesos que cada año se erogan, que seguramente tienen efectos importantes, pero que no los podemos conocer, que abren espacio para usos indebidos del dinero y que generan desconfianza entre los ciudadanos sobre el destino de los recursos públicos.

El país tiene por delante el reto de construir un régimen de rendición de cuentas en el que sus componentes —la transparencia, las cuentas, la evaluación, la fiscalización y las responsabilidades— funcionen articuladamente. Y en el que la rendición de cuentas no se agote en el cumplimiento de formalismos o en el ejercicio oportuno del gasto, sino en la calidad de cada decisión y en los resultados esperados. En otras palabras, no se trata de vigilar solo los montos, sino la calidad del gasto.

La literatura comparada nos ha mostrado ya que los países con más rendición de cuentas tienen mejores indicadores de desarrollo económico, de competitividad, de desarrollo humano y calidad de vida. Los gobiernos más transparentes (esto no es un argumento aspiracional, sino un hallazgo empírico) tienden a tener mayor disciplina fiscal y menor corrupción en sus instituciones. Finalmente, hay una relación positiva entre la transparencia presupuestal y la forma en que el ciudadano valora sus gobiernos, su disposición a pagar impuestos y la participación electoral.

Aunque estos parezcan logros abstractos tienen una realidad concreta innegable: el contribuyente que sabe que sus impuestos tienen un buen fin: el empresario que sabe que hay reglas claras para la contratación con los gobiernos, el presidente municipal que puede mostrar los efectos reales de las obras públicas, el legislador que tiene mejores

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

elementos para decidir las asignaciones presupuestales, y el ciudadano que puede, con su voto, premiar a los gobiernos por sus obras, y no por sus promesas. Eso es lo que completa la fórmula del gobierno democrático: los ciudadanos saben que los gobiernos que eligieron hicieron bien su trabajo y que todo ocurrió bajo la lupa del escrutinio público.

Se trata de desafíos que desbordan el ámbito de decisión de la propia administración pública. Su atención requerirá el diseño de una arquitectura constitucional (aún en marcha) y las adecuaciones legales y construcción de instituciones y procesos que permitan contar con gobiernos donde la discrecionalidad —y todas sus consecuencias: corrupción, nepotismo, arbitrariedad, patrimonialismo y clientelismo en el uso de recursos y atribuciones— no tiene cabida; donde cada acto administrativo y cada peso público gastado activan mecanismos de rendición de cuentas con información completa, con vocación ciudadana y con consecuencias, y donde la administración pública federal logra interactuar con gobiernos estatales y municipales con certeza sobre las atribuciones, con claridad en los procedimientos para ejecutar políticas públicas y con responsabilidad sobre las consecuencias que cada política tiene en la calidad de vida de los ciudadanos.

En el trayecto, se logrará atenuar el desencanto ciudadano con la democracia y la administración pública federal podrá diseñar e implementar políticas públicas eficaces para generar los bienes y servicios públicos que atiendan los problemas públicos del país.