

POR UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Mauricio MERINO*
Liliana VELOZ MÁRQUEZ
Jaime HERNÁNDEZ COLORADO

SUMARIO: I. *Democracia y rendición de cuentas*. II. *El sistema de rendición de cuentas: propuesta conceptual-metodológica*. III. *Consideraciones finales*.

La rendición de cuentas es una respuesta, no una pregunta. El problema es que constituye una respuesta más o menos uniforme a preguntas distintas: ¿Cómo combatir la corrupción? Con rendición de cuentas. ¿Cómo mejorar la gestión pública? ¿Cómo conseguir una mejor administración de justicia? ¿Cómo perfeccionar nuestra democracia? ¿Cómo salvar el federalismo? ¿Cómo cambiar la cultura política? La respuesta es siempre: con rendición de cuentas.

Es posible que, en efecto, esa respuesta valga lo mismo para todas esas preguntas —y seguramente podríamos hacer esta lista mucho más larga—, pero es también evidente que usarla para todos los casos no sólo la debilita sino que, al final de la ruta, la convierte a su vez en la pregunta inicial y en un círculo autorreferente: ¿cómo conseguimos una mejor rendición de cuentas? Respuestas: combatiendo la corrupción, con una mejor gestión pública, con un buen sistema de administración de justicia, con otra cultura política, con más democracia.

Con la emergencia de la Nueva Gestión Pública (NGP) y la “revolución” que introdujo en las prácticas y los términos conceptuales de la administración pública como disciplina, la gestión gubernamental ha tenido un giro importante. Por un lado, la NGP introdujo dos líneas principales de acción, según sostiene Bevir, la primera estuvo relacionada con las prácticas de la gestión privada, que reclaman mayor eficiencia, innovación y añaden el concep-

* Doctor en ciencias políticas y sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor investigador titular de la División de Administración Pública del CIDE y coordinador de la Red por la Rendición de Cuentas.

to de “*responsiveness*”—estrechamente relacionado con la rendición de cuentas.¹ La segunda de las vertientes que señala Bevir es la capacidad que otorga la NGP a los funcionarios públicos para la gestión.² Si bien esas dos vertientes han modificado la dinámica de las prácticas de gobierno, a la par de ellas han obtenido cada vez más importancia los mecanismos de control, cuya base podría rastrearse en la administración de organizaciones privadas.

En ese marco, la rendición de cuentas, entendida como elemento de control tanto de los gobernados hacia sus gobiernos, cuanto entre instituciones públicas, no sólo es un concepto eminentemente administrativo, sino también político. Esa dualidad se observa en el hecho de que la rendición de cuentas tiene al menos dos tipos: uno vertical y otro horizontal. La verticalidad estriba en que la rendición de cuentas puede ser un mecanismo en el cual los ciudadanos retiren el mandato, sea al gobernante o a su partido político, como respuesta a los resultados de la gestión de gobierno. La horizontalidad se refiere al control que ejercen entre sí las organizaciones públicas, remitiendo directamente a la idea clásica de los *checks and balances*.

Desde ese mirador, la rendición de cuentas no sólo atañe a la administración pública sino también a los procesos electorales y, en última instancia, a la legitimidad de los gobiernos y la calidad de la democracia. En este artículo desarrollamos dos elementos de esa compleja configuración. Primero, exponemos la imbricación entre la democracia y la rendición de cuentas, es decir, entre dos conceptos que pertenecen a la ciencia política y a la administración pública, respectivamente. Esta base servirá para sostener la urgencia de desarrollar mecanismos coherentes y ordenados de rendición de cuentas como medio para consolidar los valores democráticos y generar legitimidad a un gobierno. En segundo lugar, desarrollaremos una propuesta conceptual-metodológica,³ que entiende a la rendición de cuentas como una serie de eslabones relacionados estrechamente. Dicha propuesta sostiene que un sistema coherente de rendición de cuentas debe desarrollar al menos siete rubros que integran una cadena, a riesgo de que, si se omite

¹ Morlino sostiene que las condiciones contextuales que favorecen tanto la *responsiveness*, cuanto la rendición de cuentas son similares. A saber, son elementos necesarios: una sociedad civil bien establecida, informada, comprometida, independiente, así como la existencia, concurrentemente, de estructuras de intermediación fuertes.

Morlino, Leonardo, “What is a ‘good’ democracy? Theory and Empirical Analysis”, ponencia presentada en la Universidad de California, en Berkeley, Conference on The European Union, Nations State and the Quality of Democracy. *Lessons from Southern Europe*, 2002, p. 14. En adelante, *ponencia*.

² Bevir, Mark, *Governance: A very short introduction*, Oxford, OUP, 2012, p. 60.

³ Esta metodología se originó en los planteamientos que Mauricio Merino ha realizado, desde la Red por la Rendición de Cuentas, sobre la necesidad de integrar un verdadero sistema de rendición de cuentas para mejorar la gestión pública.

alguno de ellos, no se podrá sostener la eficacia del sistema en su conjunto. Finalmente, se incluyen algunas consideraciones finales que concretan los argumentos del artículo.

I. DEMOCRACIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Para hablar de democracia y rendición de cuentas se requiere de una reflexión más cuidadosa sobre las condiciones que anteceden a la segunda. Si ésta supone que un sujeto obligado debe dar cuenta sobre el cumplimiento de sus responsabilidades ante otro sujeto facultado para evaluar y emitir juicios sobre su rendimiento –y, eventualmente, para corregir o sancionar su desempeño– de lo que estamos hablando es en realidad de un sistema de garantías para afirmar la responsabilidad pública en sus diferentes aristas; la que se asume cuando se actúa en nombre de otros o se utilizan recursos otorgados por otros. ¿Sobre qué se rinden cuentas? Sobre la responsabilidad asumida a nombre de otros, es decir, sobre el uso de la dotación de autoridad legítima que se otorga a una persona para ejercer recursos y cumplir cometidos públicos. De ahí el vínculo inexorable entre esas garantías y los procesos democráticos que invisten de autoridad a los gobernantes.

Para decirlo en términos llanos, la rendición de cuentas es, al ejercicio de la autoridad otorgada, el equivalente al sistema electoral necesario para la distribución democrática de esa autoridad. De modo que la rendición de cuentas no puede entenderse sino en un contexto democrático y como un sistema –no un órgano, ni un conjunto de normas aisladas– que integra a varios ámbitos de actuación en el ejercicio de la autoridad otorgada.

Leonardo Morlino ha propuesto entender a una “buena” democracia como aquella con “una estructura institucional estable, que materializa la libertad y la igualdad de los ciudadanos a través del funcionamiento adecuado y legítimo de las instituciones y sus medios de acción”.⁴ En esa misma lógica, considera que una “buena” democracia es “un régimen legítimo que satisface a plenitud las necesidades de sus ciudadanos”, vinculando esa “satisfacción” con los resultados de las políticas públicas y, en general, con las acciones de gobierno. De tal suerte, una democracia no únicamente debe contar con la aprobación electoral de sus ciudadanos, sino que debe procurarse esa satisfacción a través de las decisiones públicas que ejecuta. A ello añade, en segundo término, que en una “buena” democracia las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad y los ciudadanos a título individual, disfrutan de un nivel adecuado de libertad e igualdad. Y como

⁴ Morlino, Leonardo, *ponencia*, p. 4.

una tercera vertiente, Morlino subraya que los ciudadanos deben tener la posibilidad —y ejercerla— de evaluar las acciones del gobierno y exigir cuentas a sus representantes. En esta idea de lo que es una “buena” democracia, propone que esos regímenes deben garantizar esos objetivos a través de varias dimensiones procedimentales. De ellas, la que aquí nos ocupa es la rendición de cuentas.⁵

Es posible entender, según la definición de Subramaniam, que el concepto de *accountability* se refiere a la “rendición de cuentas respecto del dinero público, la responsabilidad pública de los políticos respecto del uso que hacen del poder del gobierno y la capacidad de los servidores públicos para diseñar políticas que no sólo hagan eficiente el gasto, sino que lo dirijan a resolver necesidades ciudadanas”.⁶ En ese tenor, la rendición de cuentas, caracterizada como concepto político y administrativo, no sólo es un ámbito mediante el cual se pueden conocer los pormenores de las acciones del gobierno, sino que también es, explícitamente, un medio para ejercitar la democracia más allá de los procesos electorales.

Así que, en su versión más pragmática y menos cargada de apelación a criterios normativos generales, el tema se ha ido haciendo un espacio en la deliberación pública como un conjunto de procedimientos de vigilancia, supervisión, evaluación y sanción, así como de organismos dotados de autoridad para garantizar la ejecución de esos procedimientos. De acuerdo con esa concepción práctica, no puede haber rendición de cuentas sin cuentas; no se puede acceder a la información, sin información; y no se pueden buscar responsables, donde no hay dotaciones claras de autoridad legítima. Es decir: dineros, documentos (o, más correctamente, expedientes de archivo) y funcionarios dotados de atribuciones. Pero detrás de esos componentes de la rendición de cuentas sigue estando pendiente la pregunta fundamental: ¿cuál es la responsabilidad asignada a cada uno?

Para que una política de rendición de cuentas tenga resultados palpables, requiere no sólo de acciones concretas, coherentes y sistemáticas de parte de las instituciones gubernamentales, sino que también precisa de una ciudadanía que tenga interés por enterarse de qué, cómo, por qué y bajo qué circunstancias suceden las decisiones públicas. La rendición de cuentas

⁵ Morlino, Leonardo, *ponencia*, p. 4. El autor remite al texto de Kitschelt, Herbert y Wilkinson, Steven I., *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, CUP, 2007, en el cual también se entiende a la rendición de cuentas como una dimensión procedimental de la democracia.

⁶ Subramaniam, V., “Public Accountability: Context, Career and Confusions of a Concept”, *Indian Journal of Public Administration*, vol. 29, núm. 3, 1983, pp. 446-456.

no sólo es un medio de legitimación del gobierno, sino un recurso indispensable contra aquellas prácticas que pueden minar —y que de hecho, lo hacen— la validez de la democracia. Es decir, es un concepto con dos caras que requiere para su ejercicio tanto de la voluntad de las instituciones gubernamentales, cuanto de la acción colectiva de los ciudadanos. En su definición más simple, esas prácticas nocivas a las que se enfrenta la rendición de cuentas pueden resumirse en aquellas que, por un lado, atentan contra la idea de un buen gobierno —el que está al servicio de la sociedad y cumple sus cometidos— y, por otro, contra las que afectan el derecho a la propiedad de los bienes públicos y la defensa de los derechos fundamentales. En estas ideas pueden englobarse las prácticas a las que se opone la rendición de cuentas. Esos comportamientos, que no sólo erosionan la legitimidad y la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos, sino que, también, en términos estructurales, afectan la calidad de la democracia e incluso llegan a amenazar la permanencia de ésta como el régimen más deseable en la sociedad.⁷

La rendición de cuentas, con la condición bifronte que ya hemos descrito, a la par de ofrecer herramientas útiles a los ciudadanos para monitorear de cerca las acciones de gobierno, garantiza a los gobiernos mecanismos para acercarse a sus ciudadanos, granjearse su confianza y fortalecer su legitimidad. En última instancia, será mayor la cercanía de un gobierno que se presente a sus ciudadanos como una entidad abierta al escrutinio social, que un gobierno opaco y carente de resultados visibles.

Contrario a la concepción que ve a la rendición de cuentas como causa latente de la fragilidad de un gobierno, la exposición de la gestión gubernamental a los ciudadanos —como una “caja de cristal”— tiende a reafirmar el voto de confianza de los ciudadanos hacia la vigencia del régimen democrático en su conjunto, aunque eventualmente castigue a determinado gobierno o partido político, si no ha desarrollado exitosa y eficientemente sus cometidos. Si la condición de existencia de un sistema electoral democrático estriba en la posibilidad de modificar el veredicto de los ciudadanos ante las distintas opciones partidarias que compiten por su confianza —y no en el predominio permanente de una sola de esas opciones—, la rendición de cuentas constituye la condición de existencia para el ejercicio democrático de la autoridad concedida en las urnas. En este sentido, es probable que someterse a la rendición de cuentas no siempre represente la mejor alternativa para quienes ejercen la autoridad durante un periodo determinado, pero

⁷ Moncrieffe, Joy Marie, “Reconceptualizing Political Accountability”, *International Political Science Review*, vol. 19, núm. 4, 1998, p. 388.

siempre será la mejor garantía para la vigencia del régimen democrático en su conjunto.

La construcción de la legitimidad de un gobierno es un proceso constante y de suma complejidad, que interrelaciona la eficiencia de las acciones gubernamentales con la calidad en el ejercicio del gasto público y con la publicidad de esa información, amén de las múltiples relaciones establecidas con los ciudadanos. En este sentido, es obvio que el vínculo entre democracia y rendición de cuentas no se realiza cuando las personas emiten su voto, sino que éste es el mecanismo que tienen los ciudadanos para premiar o castigar el desempeño de los gobernantes, en la medida en que tengan los medios para emitir un juicio informado sobre su rendimiento. De modo que, más allá de la rendición de cuentas “vertical”, que se verifica en los procesos electorales —siempre limitados y acotados por los procedimientos vigentes—, la *accountability*, en términos instrumentales, sucede todos los días del periodo gubernamental.⁸

Las acciones de un gobierno pueden —y deben— ser evaluadas por los ciudadanos en ámbitos distintos que remiten al cumplimiento de la responsabilidad pública: desde las decisiones políticas acerca de algún tema, hasta la ejecución transparente del gasto, pasando por la planeación, el desempeño, la implementación y los demás aspectos relacionados con el diseño y la ejecución de las políticas y programas públicos. Queda así de manifiesto que la rendición de cuentas tiene varias vertientes relacionadas con el ámbito de la administración pública, además de estar íntimamente ligada con la concepción política de la democracia, en tanto que ofrece los medios para que los ciudadanos ejerzan todos sus derechos a plenitud. En sentido contrario, la visión de la rendición de cuentas que existe en algunos casos no va más allá del discurso.⁹ Ante la poca voluntad de implementar políticas de rendición de cuentas, los gobiernos agotan la profundidad del concepto en el discurso ceñido a ofrecer informes parciales sobre sus propias evaluaciones, sin que haya interrelación alguna con la objetividad de un juicio independiente sobre sus acciones y resultados. Esa actuación equivocada se afirma si existe una sociedad poco interesada y participativa, dando como resultado una simulación y la pérdida de afecto sobre el régimen democrático.

La participación ciudadana en algunos ámbitos de la acción de gobierno es un componente connatural a la rendición de cuentas. Si bien ha quedado claro que la publicidad de la información y la transparencia permiten

⁸ *Ibidem.*, p. 391.

⁹ Borowiak, Craig T., “Accountability Debates: the Federalists, the Anti-Federalists, and Democratic Deficits”, vol. 69, núm. 4, 2007, p. 998.

la observación de los ciudadanos y eso, por sí mismo, genera legitimidad a los gobiernos, la integración de los ciudadanos a la participación directa en ciertos ámbitos de la vida pública, mediante cuerpos de acompañamiento, observación y consejos, ofrece un respaldo sin par a las decisiones gubernamentales.¹⁰ En suma, la rendición de cuentas, con la claridad que ofrece sobre las decisiones públicas y, en general, sobre las acciones de los gobiernos, es “la expresión administrativa fundamental de la democracia”.¹¹

Con todo, el marco de la rendición de cuentas involucra varias vertientes, cruzadas transversalmente por el acceso a la información pública como necesidad primigenia. Pero también supone otras acciones en varios ámbitos de la gestión pública, cuyo objetivo principal es dar claridad, puntualidad y veracidad a las decisiones tomadas por el gobierno. De esta forma, la cadena de la rendición de cuentas, además de ofrecerse como una respuesta para alcanzar la buena gestión y el buen funcionamiento de los asuntos gubernamentales, requiere que todas las acciones derivadas de las distintas vertientes que la integran estén permeadas por los principios de máxima publicidad y máxima disponibilidad.

II. EL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS: PROPUESTA CONCEPTUAL-METODOLÓGICA

Uno de los objetos principales de este artículo es exponer con claridad los términos de la propuesta que hemos denominado “sistema de rendición de cuentas”. Esta proposición entiende a la rendición de cuentas como una “cadena” integrada por un conjunto de componentes: un servicio profesional de carrera, un buen sistema de archivos, una buena asignación de los presupuestos, el acceso pleno a la información pública (gobierno abierto), un buen sistema contable, sistemas abiertos de compras públicas, la mejor fiscalización posible, monitoreo y evaluación de políticas públicas y supervisión ciudadana. Pero cada uno de esos componentes prácticos de la rendición de cuentas siguen formando parte de una respuesta, cuya pregunta es: ¿qué responsabilidades hemos asignado a los funcionarios? ¿Para qué les damos dinero y facultades?

Este sistema coherente de rendición de cuentas presupone la existencia de esos rubros, que son resultado de todas las etapas de las decisiones

¹⁰ *Ibidem*, p. 402.

¹¹ Red por la Rendición de Cuentas, “Programa Especial de Rendición de Cuentas”, México, 2014, www.rendiciondecuentas.org.mx.

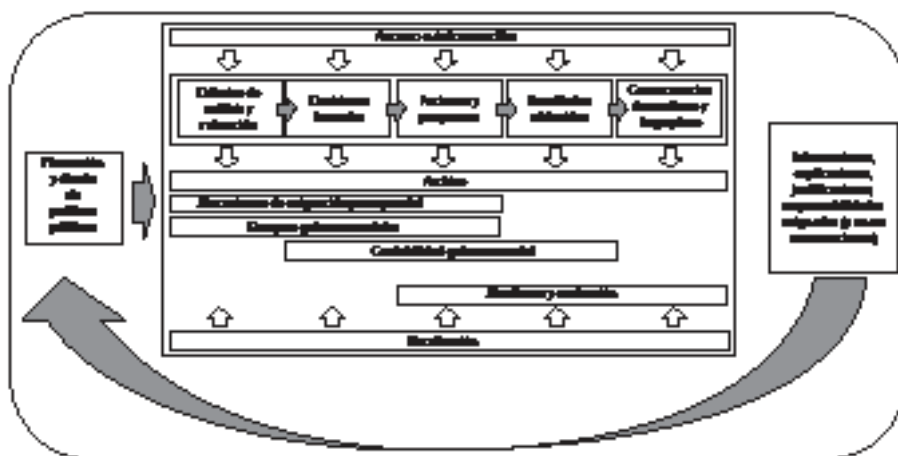
públicas. Es decir, los eslabones de la “cadena” de la rendición de cuentas corresponden a momentos distintos de la gestión de gobierno. En esa explicación, cada uno de los rubros es tan importante como el anterior y como el siguiente, en tanto que todos ellos integran un sistema coherente. Aislados no garantizan la rendición de cuentas mientras, en conjunto, permiten generar acciones que permiten la información oportuna y abierta, la corrección y, en su caso, la sanción de las acciones que han contrariado las normas vigentes.

El sistema de rendición de cuentas es una propuesta conceptual y también metodológica. Es conceptual porque sugiere entender y definir a la rendición de cuentas en términos procedimentales. Es decir, entenderla como un conjunto de procesos de gestión que, sumados, dan como resultado la garantía de un ejercicio democrático de la autoridad. En segundo lugar, es metodológica porque al proponer al menos siete “eslabones” de gestión –estructurados en torno de un ambiente profesional, responsable y participativo– hace posible observar empíricamente y cuantificar, mediante indicadores puntuales, en qué medida un gobierno tiene o no un sistema de rendición de cuentas y cómo funciona. En este sentido, la propuesta contiene una metodología para estudiar casos particulares, además de posibilitar, una vez evaluada la situación en la que se encuentra un gobierno, proponer líneas de acción en cada uno de los rubros que integran ese sistema.

Es interesante hacer notar que la metodología propone evaluar la situación de un gobierno a partir de un grupo de indicadores que, cumplidos, constituirían el tipo ideal de un sistema de rendición de cuentas. Los indicadores no son fijos, ni se construyeron a partir de prescripciones teóricas; se elaboraron a partir de las mejores prácticas observadas en el ámbito internacional. Si bien el concepto de “mejores prácticas” podría discutirse, las que se proponen han sido retomadas de documentos especializados publicados por instituciones de referencia en cada uno de los siete rubros relacionados con la gestión pública. En todo caso, la ventaja del modelo que proponemos estriba en que los indicadores no son estáticos sino que, en caso de surgir una mejor práctica capaz de superar las condiciones actuales que permiten medirlos, pueden ser ajustados. Por ejemplo, uno de los indicadores comunes a todos los “eslabones” es la existencia de marcos legales formales. Si bien el indicador se puede cumplir rígidamente, en el modelo metodológico propuesto, el investigador tiene oportunidad de analizar si ese marco jurídico es adecuado y responde a las mejores prácticas, introduciendo matices que, si bien no alteran el cumplimiento del indicador, sí inciden en el resultado del diagnóstico y dirigen la atención de las recomendaciones hacia puntos específicos de la acción pública.

Esta propuesta conceptual-metodológica entiende a la rendición de cuentas como una cadena cuyos eslabones son en sí mismos condiciones de un buen gobierno. Dicha propuesta sostiene que una política de rendición de cuentas, para que cumpla coherentemente sus objetivos, debe mejorar al mismo tiempo todos los ámbitos –“eslabones”– que la integran. El reto de lograr esta coherencia no es menor, tal como se observa en el Diagrama 1, que ilustra la manera en que opera un sistema de rendición de cuentas.

Diagrama 1. Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas



FUENTE: Red por la Rendición de Cuentas, 2014.

Como se observa en el Diagrama 1, los siete elementos que conforman la cadena de gestión del sistema de rendición de cuentas son: Archivos, Información pública, Contabilidad, Presupuesto, Compras públicas, Monitoreo y Evaluación y Fiscalización. Se ha señalado que estos son, al mismo tiempo, ámbitos de política pública. De manera que una política de rendición de cuentas, para tener éxito, debe incluir acciones encaminadas al mejoramiento de los siete eslabones que se han señalado.¹² En suma, al hablar

¹² No sobra reiterar que el servicio de carrera es un elemento que abona a que esta estructura de rendición de cuentas pueda funcionar de mejor manera. Sin embargo, decidió dejarse de lado, pues no siempre hay condiciones para hacer cambios estructurales en esta materia. De esta manera, la propuesta busca que los gobiernos generen cambios en los dis-

de siete rubros o “eslabones” de la rendición de cuentas, en la práctica se habla de siete vertientes de gestión para articular el sistema de rendición de cuentas en su conjunto. Conviene describir cada uno de esos elementos, en sus componentes mínimos.

Archivos. El rubro dedicado a la gestión y organización de los archivos públicos es el iniciador de la cadena, pues la rendición de cuentas requiere de esquemas archivísticos definidos y funcionales que permitan que los ciudadanos ejerzan el derecho de acceso a la información. Sobra añadir que los archivos gubernamentales son, en sí mismos, evidencia de las acciones públicas y que, en última instancia, ninguna política de transparencia o de rendición de cuentas está en condiciones de efectivamente cumplir sus objetivos si no cuenta con la información pública sistematizada en un sistema de gestión de archivos.¹³

Información pública. Este rubro remite a la necesidad de crear, con bases normativas sólidas, un sistema de gestión de la información que, en conjunto con la gestión archivística, esté en condiciones de responder a las solicitudes de información de la ciudadanía y poner en acto la llamada “transparencia proactiva”: todos los datos que, aun sin ser requeridos por los ciudadanos, ofrece el gobierno para documentar sus decisiones, el uso de sus recursos y los resultados que obtiene. Todo esto, con el objetivo de convertir al gobierno en una caja de cristal sólido pero transparente y con el fin último de llegar al punto en que se deje de responder solicitudes de información, porque el ciudadano puede acceder de suyo a toda la información que necesita.¹⁴

Contabilidad. Este ámbito remite a la necesidad de estructurar de forma clara, coherente y homogénea los registros contables de las instituciones públicas. La importancia de este rubro reside en la necesidad de contar con documentos contables de diseño óptimo que, además de cumplir con las exigencias de las mejores prácticas globales en la materia, transparenten absolutamente la manera en que se obtiene y se gasta el dinero público.

tinios ámbitos del sistema de rendición de cuentas, independientemente de si cuentan o no con servicios de carrera más o menos bien estructurados. De avanzar en la consolidación del sistema, las mismas condiciones permitirán la consolidación de servicios civiles para atender las acciones del gobierno.

¹³ Aguilera, Ramón, *Archivos: un componente indispensable del sistema de rendición de cuentas*, México, Red por la Rendición de Cuentas, CIDE, 2014; Jimerson, Randall C., “Archives for All: Professional Responsibility and Social Justice”, *The American Archivist*, vol. 70, núm. 2, 2007, pp. 257-262.

¹⁴ Red por la Rendición de Cuentas, “Programa Especial de Rendición de Cuentas”, México, 2014, www.rendiciondecuentas.org.mx.

Presupuesto. De la mano con el ámbito anterior, este rubro remite al diseño presupuestal. En una visión general, el presupuesto debe cumplir requerimientos mínimos para ser claro y regular fielmente la asignación de los recursos que son de la sociedad. Junto con la contabilidad, la asignación presupuestal requiere de un nivel de especialización importante; por ello, las mejores prácticas internacionales se dirigen a afirmar que el presupuesto, además de existir con los criterios técnicos exigibles y ser coherente con la ejecución del dinero público que se refleja en la contabilidad y en los resultados de los ejercicios presupuestarios previos, debe incluir elementos de participación ciudadana, por un lado, y de claridad para el ciudadano, por otro. Todo eso con la finalidad de que la ciudadanía no únicamente comprenda el contenido y las claves del documento presupuestal, sino que pueda asimilar los comportamientos presupuestales de años anteriores o, incluso, tenga posibilidad de participar en el diseño mediante el planteamiento de necesidades sociales.

Compras públicas. El ámbito de las compras públicas –contrataciones, adquisiciones, arrendamientos y *outsourcing*– es uno de los más relevantes para la discusión pública. Si bien la contabilidad y el presupuesto son los instrumentos de control del gasto público, las compras son un espacio de riesgo de discrecionalidad, en el cual pueden desarrollarse prácticas de corrupción y abuso en el ejercicio del poder. Así, la rendición de cuentas no debe sólo ocuparse de que el dinero público se asigne correctamente y se ejecute de acuerdo con lo presupuestado, sino, además, debe asegurarse de que el gasto que se ejecuta a través de contrataciones de obras y compras públicas no se desvíe en favor de intereses privados, que satisfagan las mejores condiciones para el Estado y que cumplan cabalmente con los objetivos trazados.

Monitoreo y evaluación. Este rubro hace referencia a otro elemento natural a la rendición de cuentas: la eficiencia del gasto que se ejecuta a través de programas públicos. Como queda claro, el dinero público no sólo está destinado a solucionar problemas ciudadanos, sino a solucionarlos eficientemente. Eso quiere decir que el monitoreo y la evaluación de los programas es un elemento básico en la cadena de la rendición de cuentas, pues permite asegurarse de que las acciones que un gobierno está desarrollando están teniendo éxito para determinar si deben modificarse o suprimirse. La eficiencia en la ejecución del gasto es un elemento que la administración pública ha perfeccionado a través de ejemplos de la administración privada, con resultados sumamente satisfactorios.

Fiscalización. Este rubro remite al control *ex post facto* de las acciones gubernamentales. La cadena de la rendición de cuentas no sólo debe ocuparse de que el dinero se gaste conforme fue planeado, de que ese gasto se regis-

tre correctamente y de que se ejecute eficientemente. Además de todo ello, es preciso asegurar, mediante los procesos de fiscalización, que, después de todos los controles existentes, el dinero público se gastó de forma honesta y no se desviaron recursos para intereses privados. En suma, la fiscalización corona los controles que plantea la cadena de la rendición de cuentas, asegurándose de que no ha habido comportamientos deshonestos en los funcionarios públicos y, en caso de que así sea, asegurándose de que dichos comportamientos sean sancionados.¹⁵

Los siete rubros del sistema de rendición de cuentas implican una serie de acciones encaminadas a modificar radicalmente el funcionamiento de la gestión cotidiana de los gobiernos. Asimismo, cada uno de los rubros plantea la creación de esquemas de gestión especializados y con énfasis en ciertos ámbitos de la administración pública. Al mirarlo en perspectiva general, es posible identificar que la cadena de la rendición de cuentas constituye un conjunto de controles que, en última instancia, disminuyen la discrecionalidad en el ejercicio del poder y del dinero público.

La propuesta contempla la integración de sistemas de gestión especializados en siete ámbitos acompañados, como se ha dicho, por sistemas de gestión profesional del personal público, por amplios espacios de participación ciudadana y por un cuidado especial en la asignación y sanción de responsabilidades. Estos tres puntos adicionales, sin embargo, corren por medios y procedimientos específicos que, por su naturaleza, deben constituir una vertiente de acción distinta.

III. CONSIDERACIONES FINALES

La imbricación entre democracia y rendición de cuentas ofrece una amplia oportunidad para construir nuevas formas de entender la gestión gubernamental. Ante el fenómeno creciente de erosión de la legitimidad de los gobiernos, es útil entender a la democracia más allá de los procesos electorales, como un ciclo que inicia con las elecciones, pero que continúa a través de las acciones de gobierno, la rendición de cuentas y la observación y acompañamiento ciudadano.

Las condiciones del sistema político mexicano hacen urgente echar mano de la rendición de cuentas. La responsabilidad de introducir cambios institucionales en la gestión del gobierno es inaplazable para consolidar el

¹⁵ Joseph, K. P., "Accountability of Government Audit in India", *Economic & Political Weekly*, vol. 21, núm. 22, 1986.

tránsito democrático que ha vivido el país durante dos décadas. Sin embargo, la condición bifronte de la rendición de cuentas exige también la participación de la ciudadanía. Si bien la propuesta que hemos desarrollado en este artículo se dirige esencialmente a introducir mejoras en las prácticas gubernamentales, de otro lado es evidente la necesidad de propiciar una sociedad cualificada que tenga posibilidades no sólo de exigir la “caja de cristal”, sino de emplearla para la consolidación de sus propios espacios de convivencia.

En la época actual, con las tecnologías de la información y comunicación y la evolución consistente de los medios de participación política, la opacidad gubernamental y la separación entre el gobierno y la ciudadanía se han vuelto riesgos tangibles para la viabilidad del Estado, pues es prácticamente imposible que un gobierno pretenda esconder a sus ciudadanos los pormenores de la gestión pública. La rendición de cuentas, como la hemos caracterizado en este artículo, no es un elemento deseable para un futuro lejano, sino una condición necesarísima para el mantenimiento y consolidación del régimen democrático.