

PRÓLOGO

Este libro es resultado del proyecto de investigación intitulado “La estructura de la rendición de cuentas en México”, auspiciado por la *William & Flora Hewlett Foundation*. Se trata de un proyecto que nació en marzo de 2008, cuando un grupo de investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) nos dimos a la tarea de producir un diagnóstico sobre el estado que guardaba la rendición de cuentas en los tres poderes y en los tres ámbitos de gobierno de México, con el propósito de pensar, delinear y promover, una vez entendida la situación, una política integral de rendición de cuentas para el país. Nada menos.

Sabíamos que, si bien ya era posible argumentar que rendir cuentas no era una práctica establecida en nuestro país, carecíamos de un diagnóstico serio. Y formularlo reclamaba reunir evidencia empírica a partir de la precisión del significado y del alcance del término, así como de los métodos que evaluarían su cumplimiento, y con base en ello, de la revisión de tres conjuntos de datos complementarios:

- a) El estado de la regulación en materia presupuestal: su hechura y los sistemas de control sobre su ejercicio, a fin de establecer un “mapa” de las obligaciones asumidas por los gobiernos para formular sus presupuestos, así como los procedimientos y las rutinas seguidas para ejercerlo, controlarlo y evaluarlo.
- b) El estado de los sistemas de contabilidad gubernamental: desde los procedimientos de registro del gasto a partir de la aprobación de los presupuestos, hasta la formulación y aprobación de las cuentas públicas, analizándolos no sólo desde el plano de la formalidad jurídica sino de las cualidades técnicas de esos registros, a la luz de los criterios de transparencia: verificabilidad, accesibilidad, responsabilidad y publicidad.
- c) El estado de los sistemas de evaluación de procesos y resultados, con el enfoque de planeación y desde el mirador de las políticas públicas. El énfasis en este tercer rubro estaría puesto en la búsqueda de las normas formales y de los procedimientos para medir y

evaluar el desempeño y los resultados, a partir de los compromisos asumidos por los gobiernos en el ejercicio de sus funciones. A diferencia de los dos rubros anteriores, en éste no se buscaría comparar las rutinas para formular presupuestos y controlarlos, ni tampoco para verificar la existencia y la calidad del registro de gastos, sino que se pondría el acento en el control de los resultados y en la existencia de mecanismos para evaluar las políticas realizadas.

El hilo conductor de la investigación sería entonces el gasto público. Pero no desde el mirador exclusivo de las finanzas públicas ni de los presupuestos, sino de la rendición de cuentas y la transparencia. No sólo se pondría énfasis en la idea del acceso a la información que finalmente producen los entes públicos, sino también en la necesidad de construir una infraestructura ética, entendida ésta como el conjunto de instrumentos jurídicos y administrativos que tienden a producir incentivos para afirmar la coherencia entre los objetivos que asumen los gobiernos y los poderes, y los medios públicos disponibles para verificar su cumplimiento; así como entre los procedimientos formales que deben seguirse para formular, ejercer, controlar y evaluar el gasto y los medios públicos disponibles para verificar que efectivamente se cumplan.

En este sentido, la premisa principal del proyecto consistió en asumir que la clave para generar una verdadera rendición de cuentas —claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes— se encontraba en la delimitación y articulación (legal y procedimental) de tres piezas complementarias: 1) la información relacionada con las decisiones, los procesos y los resultados de las autoridades públicas; 2) un sistema de responsabilidades capaz de identificar claramente las atribuciones, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos, y 3) las cuentas, entendidas como un registro fidedigno, oportuno y comparable de los dineros que utiliza el gobierno, y su relación con los propósitos públicos que los justifican. El argumento rector del estudio sería que la condición de principio para diseñar una política de rendición de cuentas es la existencia de información, cuentas y responsables inequívocos del ejercicio de la autoridad pública, sin excepciones.

Al comenzar el proyecto intuimos, en consecuencia, que no sería posible la existencia de un verdadero acceso a la información sin información relacionada con las decisiones que toman las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, con los procedimientos que siguen para hacer-

lo, con los resultados que obtienen y con el uso de los presupuestos que se les asignan. Que no podría existir la rendición de cuentas, sin registros fidedignos, oportunos y comparables de los dineros empleados. Y que no podría haber sistemas de responsabilidades, sin objetivos previamente fijados y sin agencias y cargos públicos responsables de su cumplimiento.

La investigación se inició, además, justo cuando se habían aprobado varias reformas constitucionales a las normas en materia de transparencia y acceso a la información, contabilidad pública, fiscalización y responsabilidades de los servidores públicos, y estaban en curso de ser aprobadas las reformas legales correspondientes, tratando de conformar un sistema jurídico que asentara la rendición de cuentas como práctica permanente. Algo que todavía no acaba de suceder. De modo que nuestra hipótesis fue que esas normas carecían de medios para producir una verdadera política de rendición de cuentas; que abundaban las normas pero hacían falta los instrumentos, y que el resultado había sido la multiplicación de los controles (y de las agencias de control), así como la sobrecarga de rutinas y procedimientos sin contenido.

Para desarrollar esta línea argumentativa y llegar a resultados válidos era necesario estudiar, lo más detalladamente posible, las normas que regulan la actuación de las autoridades públicas y el modo en que el cumplimiento de esas normas es vigilado y controlado, así como los procedimientos para justificar la responsabilidad asumida y los resultados. Todo ello, a la luz de las tres piezas ya mencionadas (información, cuentas y responsables), en los tres poderes y en los tres ámbitos de gobierno del país.

Tras un primer acercamiento a los datos correspondientes, en enero de 2009, el grupo responsable del proyecto presentó las primeras reflexiones sobre cómo funcionaba y cómo era la estructura de la rendición de cuentas en el país, en el primero de una serie de seminarios públicos convocados a lo largo del desarrollo de la investigación. Ya desde la primera etapa vislumbramos un panorama oscuro. Un par de meses recopilando datos bastó para comprobar que, efectivamente, en México no se rinden cuentas completas; que los problemas obedecen no sólo a la ausencia de una definición precisa del término, sino a la carencia de regulaciones coherentes, de procedimientos estables y de instrumentos técnicos eficaces destinados a cumplir con ese propósito. Pudimos constatar que a pesar de existir normas destinadas a proveer información pública, a regular el sistema de cuentas y a identificar responsables, estamos en realidad ante un conjunto de normas desarticuladas, fragmentadas e incompletas, in-

capaces de generar certidumbre y de someterse al escrutinio y la sanción pública.

Este libro, compuesto por diez capítulos, recoge los resultados más importantes de esa investigación —cuyo desarrollo completo abarca más de 2000 páginas que pueden verse *in extenso* en la página www.rendicionde cuentas.cide.edu—, antecedidos por el marco teórico del proyecto que escribimos Sergio López Ayllón y el autor de este prólogo, tratando de precisar el concepto y el modelo de rendición de cuentas que guiaron el conjunto de la investigación. En ese primer capítulo, los autores realizamos también un análisis del diseño constitucional vigente en torno a las tres piezas fundamentales de la rendición de cuentas.

Sobre esa base y de lleno en la formulación del diagnóstico, María del Carmen Pardo estudia la rendición de cuentas en el Poder Ejecutivo Federal. Tras un examen del marco jurídico que se emplea en ese nivel de gobierno y un cuidadoso análisis de la estructura y el funcionamiento de las instituciones responsables de vigilar y evaluar el desempeño de las atribuciones en esa materia (la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Auditoría Superior de la Federación), la profesora Pardo estudia los principales programas y mecanismos que esas oficinas ejecutan para cumplir el propósito de rendir cuentas. Debo decir que ese relato y sus conclusiones nos recordaron, en el trayecto de esta investigación, la parábola del rey que iba desnudo pero nadie quería decirlo, inhibidos con el argumento de que solamente las buenas personas eran capaces de ver con claridad su vestido. La doctora Pardo no se ha dejado llevar por ese argumento y nos cuenta, con la claridad que caracteriza su obra, por qué todos esos ropajes que nos hablan de controles, evaluaciones y transparencia hacen que el Ejecutivo, en realidad, vaya desnudo.

Por su parte, Alejandra Ríos y Guillermo Cejudo se ocupan de estados y municipios. En el tercer apartado del documento, los autores analizan la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas ejecutados por los gobiernos locales, evaluando dos de sus dimensiones: de un lado, los procesos de vigilancia, control y evaluación que se llevan a cabo dentro de la administración local y, de otro, los que se han diseñado para vincular las responsabilidades públicas con los ciudadanos y los órganos de control del gobierno estatal. En otro apartado, Ríos y Cejudo examinan las características y la gestión de las instituciones del Ejecutivo estatal relacionadas con cuatro procesos de rendición de cuentas: 1) la generación

y el manejo de información gubernamental; 2) la evaluación de responsables y políticas; 3) el control interno, y 4) la fiscalización. Para concluir ese diagnóstico sobre la rendición de cuentas en los niveles locales —el más profuso y el más completo de libro—, Guillermo Cejudo y Roberto Gerhard incorporan un estudio sobre las aportaciones federales que se transfieren a estados y municipios a través del Ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación, con énfasis en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que revela y ejemplifica las enormes deficiencias que tiene la rendición de cuentas de esos dineros enviados por la federación y gastados por los estados y que confirma con datos duros nuestras intuiciones más lamentables.

En los capítulos que siguen, Laura Sour y yo exponemos la situación que guarda el sistema de contabilidad gubernamental y buscamos identificar el sentido y la utilidad de la información que se difunde a través de las cuentas públicas. El argumento central de nuestros análisis es que, en efecto, el registro detallado del manejo de los dineros públicos que utiliza el Estado es una pieza medular de la rendición de cuentas (no puede haber rendición de cuentas, sin cuentas) pues la información emanada de los sistemas contables debe ser útil al menos para: 1) controlar la gestión gubernamental; 2) evaluar los procesos y resultados de los programas y políticas, y 3) darle sentido público al proceso de rendición de cuentas. Siguiendo esas premisas, en el sexto apartado identifico si es posible conocer de dónde viene el dinero público y cómo se gasta, a través de la revisión de las cuentas públicas que presentan los estados de la República, entendidas éstas como medios de información a la luz de 15 indicadores básicos. Y más adelante, Laura Sour y Eunises Rosillo analizan la situación de los sistemas contables del país con mucho mayor detalle, para proponer una clasificación comparada de la calidad de la información relativa a los ingresos y los egresos plasmada en las cuentas públicas nacionales, estatales y municipales.

En la octava sección de este libro, María Amparo Casar, Ignacio Marván y Khemvirg Puente examinan ante quién, sobre qué y cómo rinde cuentas el Poder Legislativo. Señalan como premisa principal de análisis que la rendición de cuentas dentro de ese ámbito ocurre en dos dimensiones: *intraorgánica* e *interorgánica*, y en dos niveles: *individual* y *colectivo*. Y tras detallar y revisar cada una de esas clasificaciones, las obligaciones asumidas por ese poder, así como las herramientas de rendición de cuentas utilizadas, los autores observan que el Poder Legislativo

ha sido diseñado para fiscalizar y acaso controlar al Ejecutivo, pero no para rendir cuentas sobre sus facultades. Un poderoso farol de la calle, casi totalmente oscuro en la casa. En este sentido, me atrevo a añadir que el texto de Casar, Marván y Puente es quizás una de las mejores críticas a la opacidad de nuestro poder encargado de vigilar el dinero público a nombre del pueblo.

José Antonio Caballero, por otro lado, diagnostica la situación de la rendición de cuentas en los poderes judiciales del país tanto a nivel federal como local. En ese penúltimo apartado, el autor estudia los tres ámbitos dentro de los cuales ocurre la rendición de cuentas del Poder Judicial: 1) el ámbito jurisdiccional, es decir, el relacionado con el desempeño sustantivo de los tribunales; 2) la carrera judicial, a través de la cual se desarrollan profesionalmente los funcionarios, y 3) el ámbito del ciclo presupuestal, es decir, la información generada por los responsables sobre el uso de los recursos asignados para realizar sus labores y sobre los resultados obtenidos. Caballero parte del análisis de los principios constitucionales que rigen cada uno de esos tres ámbitos y, tras identificar los actores involucrados, concluye con una reflexión sobre la manera en que podría reforzarse la rendición de cuentas en ese poder, que en esta materia no difiere gran cosa de los otros dos.

Finalmente, Sergio López Ayllón —en coordinación con Ana Elena Fierro, Gerardo Covarrubias y Paulina Madrigal— revela los resultados de su examen sobre la regulación plasmada en los distintos ordenamientos jurídicos que norman el ciclo del uso de los recursos públicos: la planeación, la presupuestación, la contabilidad, el ejercicio y la fiscalización; de cuyo correcto fluir, como argumentan los autores, depende la rendición de cuentas. Este último estudio detalla la situación de las normas y preceptos constitucionales y reglamentarios de cada una de esas fases y estudia si las normas les dotan de complementariedad, congruencia y coherencia, de manera que liguen la planeación con los resultados. Es decir, que generen un verdadero ciclo de retroalimentación y evaluación del uso de los dineros públicos y permitan un ejercicio eficiente, eficaz, transparente y honrado de los recursos —como lo ordena la Constitución—. Cosa que no sucede; por el contrario, los resultados nos dicen que las instituciones y los procedimientos gubernamentales destinados a garantizar el control de la legalidad, la evaluación del desempeño y la información pública sobre el ejercicio de los recursos y los resultados en México están diseñados, a la postre, para no rendir cuentas.

Antes de concluir, quiero dejar constancia de mi gratitud con todos los investigadores involucrados en este proyecto y hacia todas aquellas personas que hicieron posible su desarrollo. Y en especial, al grupo de funcionarios y académicos que conformaron el Consejo Asesor del proyecto y sin cuyas aportaciones, estoy seguro, no habríamos logrado los resultados que ahora se plasman en este libro. Me refiero a David Arellano, Enrique Cabrero, Jesús Cantú Escalante, Jorge Chávez Presa, Carlos Elizondo, Rosario Guerra Díaz, Benjamín Hill, José Octavio López Presa y Alicia Ziccardi. Todos ellos dedicaron mucho tiempo a discutir los protocolos de investigación y a discutir, desde su experiencia y sus conocimientos, los avances de investigación que fuimos presentando durante esta investigación. Desde luego, los únicos responsables del contenido de este libro somos sus autores.

Mauricio MERINO