
La rendición de cuentas en la gestión pública de México

Daniel Armando Olivera Gómez *

RESUMEN

Analizar los procesos de rendición de cuentas en México en los tres ámbitos de gobierno se ha hecho prioritario para la vida democrática de la ciudadanía, que demanda de las entidades públicas mejor información, transparencia, control y seguimiento resultados e impactos de la gestión de los recursos públicos por parte de las autoridades de gobierno. El caso del estado de Veracruz y sus municipios no es la excepción. La información obtenida del control y seguimiento de las actividades financieras gubernamentales no está dirigido solo a facilitar el proceso de la toma de decisiones de los encargados de la gestión, sino a ser un instrumento que suministre una rendición de cuentas a la ciudadanía de los recursos que le son confiados al ente municipal, sobre parámetros de eficiencia, eficacia, economía, equidad, transparencia y honradez en la aplicación de los recursos públicos.

I. INTRODUCCIÓN

En México, las reformas que se han hecho en materia de rendición de cuentas no han alcanzado la madurez suficiente que necesita un Estado democrático. Si bien se ha avanzado en el acceso a la información, transparencia, contabilidad pública, fiscalización y responsabilidades de los servidores públicos, estos esfuerzos no proveen los medios o instrumentos para asegurar una correcta aplicación de los recursos públicos, desafortunadamente solo han logrado multiplicar los controles y sus agencias, la sobrecarga de rutinas y los procedimientos sin contenido ni propósitos firmes (González, 2011).

Si partimos de que la gobernabilidad está sustentada en el ejercicio de la democracia, se debe entonces garantizar la participación de la comunidad en la elección de las autoridades, el tiempo de su mandato, la toma de decisiones sobre el quehacer de la administración, y sobre todo el control y seguimiento del ejercicio de los recursos públicos.

Es necesario revisar la normatividad de la gestión pública y el modo en que el cumplimiento de esta normatividad es seguido y controlado, y lo más importante, asegurar que contemple procedimientos, resultados e impactos en los tres ámbitos de gobierno.

II. DESARROLLO

El problema en México con la rendición de cuentas parte de su errónea conceptualización, lo que

impide una regulación coherente y una carencia de instrumentos técnicos eficaces para llevarla a cabo, traduciéndose en un proceso que no cumple con la generación de certidumbre financiera, política, económica y social ante la sociedad, cuando debería ser un instrumento democrático para su escrutinio y sanción pública.

Más allá de querer justificar la imprecisión del término de rendición de cuentas por provenir de términos importados de otros países y regiones, el término "rendición de cuentas" es muy complejo y tiene que verse bajo el enfoque de las finanzas públicas modernas, de manera inter y multidisciplinaria. Si bien supone y articula un conjunto de normas, actores, instituciones y procedimientos, en la práctica exige además diseñar y operar mecanismos para no sólo exigirla en un régimen democrático sino también poder cumplirla. (elorbe.com, 2010).

Se ha cometido el error de tratar de conceptualizar el término rendición de cuentas como una traducción al castellano de la palabra *accountability* que se refiere a control, fiscalización, responsabilidad y que finalmente su traducción se ha apegado más al término que nos interesa y que Schedler (2004) la enriquece con *answerability* que es la capacidad de asegurar que los entes públicos respondan por sus actos y *enforcement* que se describe como el conjunto de actividades orientadas a la observación de la ley. Tres conceptos fundamentales de la rendición de cuentas: la información, la justificación y el castigo; la *accountability* que obliga a abrirse a la inspección pública; *answerability* que lo fuerza a explicar y justificar sus actos; y *enforcement* que lo supedita a la amenaza de la sanción.

Sin embargo, al ser un concepto integral debe tomarse en cuenta dos aspectos, el primero de ellos, las relaciones de control y vigilancia que se establece entre sí las agencias del Estado para limitar y a la vez garantizar el ejercicio de sus facultades y la otra entendida como los medios que tiene en sus manos la sociedad para exigir cuentas a sus gobernantes incluyendo el acceso y el uso de la información pública, la presión social o mediática y las sanciones electorales (O'Donnell, 2010).

La rendición de cuentas para Delmer D. Dunn significa "la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia" (Przeworski, Stokes & Manin, 1999).

* Investigador del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana. Correo electrónico: dolivera@uv.mx y mcano@uv.mx

Clarificando la expresión "rendición de cuentas", según Fearon (1999), se emplea para identificar y analizar los objetivos de la gestión pública, con un sentido de responsabilidad; es decir, este objetivo exige a los gobiernos municipales responder ante los ciudadanos para justificar el ingreso y el gasto público y el impacto del uso de los recursos. Es por la delegación del poder de parte de la ciudadanía a los encargados del gobierno para administrar en su nombre tanto los ingresos como egresos, que la ciudadanía tiene una autoridad superior, ante quienes gobernantes y gestores deben rendir cuentas.

Para Ian McLean, la rendición de cuentas es el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño. La rendición de cuentas es un mecanismo retrospectivo porque las acciones de los gobernantes son evaluadas ex post por los efectos que generan.

Rendir cuentas entonces, significa entregar o dar cuentas a alguien de algo, de ahí que sea siempre una acción subsidiaria a una responsabilidad previa, que implica una relación transitiva y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad. (López y Merino, 2009).

Es por ello que en la concepción de la rendición de cuentas de los entes de gobierno en sus tres órdenes, debemos tener en cuenta tres cosas:

- Primero, tenemos la autoridad gubernamental encargada de la gestión pública y la ciudadanía que es quien a través de sus procesos democráticos concedió el poder para llevar a cabo su gestión durante el mandato correspondiente.
- Segundo, un asunto sobre de lo que la autoridad gubernamental rinde cuentas, relacionado con la responsabilidad asumida en el sentido de responder por lo que ha hecho, dicho o dejado de hacer, como punto de referencia para la ciudadanía.
- Tercero, se involucra un juicio y/o una sanción emitida por la ciudadanía del asunto gestionado por la autoridad.

Al ser un acto subsidiario a una responsabilidad previa, la rendición de cuentas no puede ser un acto único y aislado, por lo que debe ser sistemático y metódico. En la rendición de cuentas los dos sujetos -tanto autoridad como ciudadanía- participan activamente, pero aquel que rinde las cuentas debe estar obligado, debe someterse a los juicios y debe acatar los resultados de las sanciones impuestas por aquellos ante quienes se rinden las cuentas.

La mayor preocupación es que se ha pensado que fortaleciendo el control y vigilancia de manera intergubernamental se fortalecerá *per sé* la relación con la ciudadanía. Sin embargo la complejidad de

las relaciones intergubernamentales termina por desconectar a los distintos actores del proceso de rendición de cuentas acabando por desvirtuar su propósito, ya que no favorecen el conocimiento público sobre los actos gubernamentales ni el compromiso de éste por responsabilizarse de sus consecuencias.

La rendición de cuentas implica un marco de legalidad y un propósito democrático. De nada serviría que los entes gubernamentales informen, expliquen y justifiquen sus actos a la ciudadanía, si ésta no contara con los instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento vía sanciones o incentivos, lo cual debe estar plasmado jurídica y políticamente en las dimensiones correspondientes para dar legitimidad democrática a los actos del Estado (López y Merino, 2009).

Es precisamente esa legitimación de la ciudadanía a los actos del Estado, lo que demanda a la rendición de cuentas impedir la desconexión de sentido de las normas y los procedimientos de control y evaluación de la gestión pública y de sus resultados.

Es por ello que informes aislados de actos del Estado sin que la información tenga consecuencias sobre la actuación de los funcionarios no puede llamarse propiamente un acto de rendición de cuentas, es por ello que de ninguna manera equivale al derecho de acceso a la información pública ni ésta es sinónimo de transparencia.

La transparencia en la gestión es el mejor método para incentivar la participación de la comunidad en el quehacer de su gobierno y la rendición de cuentas de las autoridades. Pero el concepto de "transparencia" no es sinónimo de rendición de cuentas.

Sin embargo, la autoridad gubernamental confunde la divulgación de información con rendición de cuentas (Ruezga, 2009). Bajo esta premisa, no se niega que el gobierno divulga información, pero ésta acción no mejora por sí sola el desempeño gubernamental y mucho menos da la pauta para una valoración objetiva.

Al igual que se confunde divulgación de información con transparencia, "control" y "fiscalización" se confunde con rendición de cuentas. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos (Przeworski, Stokes & Manin, 1999).

La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de

acceso a la información del gobierno. Pero ello solo implica la práctica de colocar la información en la "vitrina pública" para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Esto no es un acto de rendir cuentas a un destinatario específico.

Aunque se complementan, el Estado no es transparente sólo por el hecho de responder a las solicitudes de información de los ciudadanos, ya que aunque el derecho a la información es un derecho fundamental y un valor en la democracia (Salazar, 2008), la transparencia es una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En un régimen transparente se puede ver y saber las decisiones que está tomando el gobierno, qué recursos está empleando, cómo está usando los medios que tiene a su alcance y qué resultado está teniendo. Pero aún con todo esto, la transparencia sigue siendo un medio unilateral del gobierno, quien puede decidir qué informa, cómo lo hace y hasta dónde lo hace, carece de los atributos de la rendición de cuentas, al no suponer una relación transitiva entre dos agentes con atribuciones y obligaciones precisas, en donde cada uno de ellos está facultado para examinar, juzgar o sancionar las acciones y decisiones del otro con respecto al ejercicio sustantivo de sus funciones y al uso de los recursos públicos que emplea para cumplir su tarea (Merino, 2008).

Así, la rendición de cuentas es algo más que transparencia y el acceso a la información; es una tarea obligada y permanente, con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, en un entorno legal y democrático explícito y abierto, que identifica con claridad las obligaciones que cada autoridad de gobierno debe cumplir.

La transparencia y el acceso a la información son condiciones necesarias para el proceso de rendición de cuentas, mas no suficientes para garantizar la relación entre el Estado y la ciudadanía con respecto a su quehacer, en un marco jurídico y social que asume la existencia de un orden democrático. Éste es en el fondo el sentido de la rendición de cuentas entendida como un concepto más amplio, complejo, inter y multidisciplinario (Bustillos y Carbonell, 2007).

Al ser la rendición de cuentas el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar positiva o negativamente a los actores que las asumen, debe ser el medio para el correcto ejercicio de la función pública y no el fin.

Si se tomara en cuenta el interés público en los intentos de rendición de cuentas en México, se encontraría información pública sobre impactos de la gestión gubernamental en los tres órdenes de gobierno, desafortunadamente se tiene mucha información sobre insumos, poca información sobre resultados y escasa o nula información sobre los impactos (Cossío, 2008).

Contar con transparencia propiciada por el acceso a la información en los niveles gubernamentales es un mecanismo que genera la rendición de cuentas gubernamental, ya que a partir de la publicación del quehacer gubernamental de manera sistemática y con oportunidad y claridad y la explicación de las razones, los propósitos, los costos y los beneficios que los sustentan, se pueden aplicar sanciones y compensaciones, así como exigir cambios en el actuar del gobierno.

En la gobernanza contemporánea no se puede asumir que el funcionamiento de la gestión pública esté configurado sólo a partir de las intenciones o preferencias de los funcionarios, o de la lógica de las organizaciones públicas. El modo de la gobernanza auto-motivada y auto-referenciada del gobierno mismo, debe dejarse atrás para adoptar las formas y propósitos de la Gobernanza, cuya columna vertebral es el papel protagónico de la Sociedad Civil y sus organizaciones (Aguilar, 2006)

Ante ello, la rendición de cuentas y la transparencia, no deben verse ya como medios de contacto entre gobierno y ciudadanos, sino como el verdadero mecanismo de debate y consenso entre ambos extremos de la Gobernanza; por lo que se debe preponderar en el Estado mexicano el desarrollo y perfeccionamiento de la política de transparencia y el ejercicio de la rendición de cuentas.

De ahí que deba considerarse de manera definitiva que la rendición de cuentas es un proceso dinámico que implica estar en constante diálogo con la sociedad para explicar y justificar las acciones gubernamentales. Una mejor rendición de cuentas pública está relacionada con el uso del poder público para beneficio público (Merino, 2008).

III. CONCLUSIÓN

Ejercer la rendición de cuentas aporta al mejoramiento del desempeño gubernamental al permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones y procesos desarrollados por los órganos de gobierno, así como a los resultados e impactos de programas y procesos que operan las dependencias y entidades gubernamentales. Desafortunadamente, en el país, no hay una adecuada rendición de cuentas. Las autoridades de la mayoría de los tres órdenes de gobierno se resisten a dejar al escrutinio público los datos sobre su desempeño, gastos, resultados e impactos, ya sea porque no existen incentivos para trabajar sobre ello; o que para algunos, transparentar esta información le ocasiona al gobierno costos políticos al dar a conocer los beneficios discrecionales de ciertos grupos dentro y fuera de la burocracia, que si bien no implican necesariamente la ocurrencia

de actos de corrupción legalmente sancionables; es cuestionable que una buena parte de los programas públicos adopten configuraciones tendenciosas que van más allá de las obvias e inevitables vinculaciones que toda política asume, es decir acciones no siempre reconocidas por las dependencias y entidades gubernamentales de México, que involucran la adopción de un criterio de un sector productivo o de un grupo de interés a la hora de formular una cierta política o programa; y con ello, atienden desde la actuación gubernamental los propósitos o despropósitos de los grupos favorecidos.

La responsabilidad pública de la rendición de cuentas se basa en el derecho de los ciudadanos a recibir datos medibles y comparables que guíen el debate público entre los ciudadanos y sus representantes electos sobre la efectividad de la gestión. De esta forma, la información y análisis de la gestión financiera pública, juega un papel fundamental en una sociedad democrática ya que el cumplimiento del deber de los gobiernos es precisamente el de ser públicamente responsables por el buen uso de los recursos otorgados y responsabilidades conferidas por ello.

La finalidad atribuida a la rendición de cuentas, consiste en demostrar la responsabilidad de los actos de los gobiernos ante los ciudadanos; dichos actos pueden abarcar tanto la necesidad de proporcionar información que facilite el análisis de la posición y condición financiera de la gestión gubernamental; la transparencia al permitir a los usuarios su evaluación, y el análisis para determinar la suficiencia de los ingresos del año para atender los pagos provocados por los servicios prestados del mismo, o demostrar la conformidad con la normativa presupuestaria y financiera y otras normas legales o contractuales vigentes, y por último, el de proporcionar información que permita la valoración de los servicios municipales, sus costos y el grado de cumplimiento entre otros.

IV. REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva L. (2006) *Gobernanza y gestión pública*. México, FCE.
- Bustillos Roqueñí J y Carbonell M. (2007) *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*. México, UNAM-IFAI-INFODF, pp. 207-220. Consultado en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2521/11.pdf>
- Cheibub, José A. y Adam Przeworski, "Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes", Citado en Przeworski, A., Stokes, S. C., & Manin, B. (1999). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge, U.K: Cambridge University Press, p. 225.
- Cossío José R. (2008) *Transparencia y Estado de Derecho*, en John M. Ackerman (coordinador), *Más allá del acceso a la información*. México, Siglo XXI,.
- Delmer D. Dunn, "Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility", en Przeworski, A., Stokes, S. C., & Manin, B. (1999). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge, U.K: Cambridge University Press. Citado por Ugalde, Luis C. (2002). *La rendición de cuentas y democracia en México*. Instituto Federal Electoral. México. Consultado electrónicamente en <http://es.scribd.com/doc/48574620/UGALDE-Rendicion-de-Cuentas-y-Democracia-en-Mexico>
- El Orbe.com. *Reprueban Aytos. Rendición de Cuentas*. Consultado en enero de 2010 en <http://elorbe.com/portada/12/03/reprueban-aytos-rendicion-de-cuentas.html>
- Fearon, James, "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance", en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
- González Maya I. (2011) *Reprueba México en rendición de cuentas*. Acento 21 Editorial en línea. Consultado el 31 de Enero de 2011 en <http://www.acento21.com/acento/01PP31012011.html>
- Ian McLean, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p.1. Citado por Ugalde, Luis C. (2002). *La rendición de cuentas y democracia en México*. Instituto Federal Electoral. México. Consultado electrónicamente en <http://es.scribd.com/doc/48574620/UGALDE-Rendicion-de-Cuentas-y-Democracia-en-Mexico>
- Le Cour des Comptes. Consultado en <http://www.ccomptes.fr/es/JF/Accueil.html>
- López Ayllón S y Merino M. (2009). *Cuadernos sobre rendición de cuentas*. Secretaría de la Función Pública. México.
- López Ayllón S y Merino M. (2009). *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM-CIDE
- Merino, Mauricio (2008), "La transparencia como política pública", en *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, John M. Ackerman (coord.), México, Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados, Centro internacional de estudios sobre la transparencia y el acceso a la información, pp. 240-262.
- O'Donnell Guillermo.(2010) *La retrospectiva de schmitter: algunas notas de disenso*. Publicado originalmente como "Schmitter's retrospective: a few dissenting notes". *Journal of Democracy* Vol. 21, Nº 1 enero 2010:2-32 © 2010 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press. Consultado en http://www.journalofdemocracyen espanol.cl/pdf/08_ODonnell.pdf
- Rueza García Ma. Fernanda (2009) *Valorando la política de transparencia en México*. Revista de Administración Pública. INAP. Consultado en noviembre de 2010

en http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap121.pdf

Salazar P. (2008) El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana. Razones, significados y consecuencias. UNAM-IFAI. México

Shedler, A. (2004) ¿Qué es la rendición de cuentas? IFAI. México. P. 11-16