



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Morales, Lourdes; Campos, Mariana; Veloz, Liliana; Dussauge Laguna, Mauricio I.
El Programa Especial de Rendición de Cuentas: propuestas para el desarrollo de una
política pública articulada, coherente y completa
Buen Gobierno, núm. 17, julio-diciembre, 2014, pp. 104-129
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660538008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

El Programa Especial de Rendición de Cuentas:

propuestas para el desarrollo
de una política pública articulada,
coherente y completa

*Por Lourdes Morales, Mariana Campos, Liliana Veloz
y Mauricio I. Dussauge Laguna*

RESUMEN

El presente artículo introduce los contenidos generales del “Programa Especial de Rendición de Cuentas” (PERC), propuesta de política pública elaborada desde la Red por la Rendición de Cuentas. El texto describe los antecedentes y fundamentos analítico-conceptuales del PERC; sus siete temas básicos (archivos, acceso a la información, presupuestos, compras públicas, contabilidad gubernamental, monitoreo y evaluación, y fiscalización); un breve diagnóstico sobre el cual se construyeron las propuestas de política pública del programa; los objetivos y líneas de acción específicos para cada uno de sus temas; y un esquema general de implementación, seguimiento y evaluación del PERC.

Palabras Clave: Rendición de cuentas, Archivos, Acceso a la Información, Compras Públicas, Contabilidad Gubernamental, Administración Pública

This article introduces the general features of the “Special Program for Accountability” (SPA), which is a public policy proposal that has been drafted by the Accountability Network. The article describes the SPA’s background and conceptual-analytical foundations; its seven thematic areas (archives, access to information, budget systems, public tendering, government accountancy, monitoring and evaluation, and auditing); the diagnosis which served as a basis to develop the program’s public policy proposals; the specific objectives and guidelines for each thematic area; and a general framework for implementing, monitoring, and evaluating PERC.

Keywords: Accountability, Archives, Access to Information, Budget Systems, Government Accountancy, Public Administration

INTRODUCCIÓN

El presente artículo describe los contenidos generales del “Programa Especial de Rendición de Cuentas” (PERC), que a pesar de lo que sugiere su nombre no ha sido redactado en el ámbito gubernamental. Por el contrario, se trata de una propuesta de política pública hecha desde la academia y la sociedad civil y, más específicamente, desde la Red por la Rendición de Cuentas (RRC). Ésta se encuentra integrada a su vez por 75 organizaciones académicas, sociales, e incluso algunas instituciones públicas, que comparten un profundo interés por crear las condiciones de opinión pública y exigencia social, que permitan apoyar el diseño de políticas públicas de rendición de cuentas eficaces.

En este sentido, desde su título y hasta el uso de indicadores específicos, pasando por su estructuración y lógica generales, el PERC busca proponer al Poder Ejecutivo Federal, en los términos y lenguaje habituales de los programas sectoriales federales, un conjunto de acciones concretas para desarrollar una política pública de rendición de cuentas articulada, coherente y completa. Así, tanto en la forma como en el fondo, la intención ha sido detallar un “programa” que pueda convertirse en un sólido punto de partida para las discusiones públicas y gubernamentales en la materia. Las noticias y propuestas recientes respecto a la necesidad de construir un “sistema nacional anti-corrupción” parecieran, de hecho, confirmar la pertinencia y utilidad potencial tanto de las propuestas específicas del PERC, como de su aproximación sistémica a la rendición de cuentas.

Las siguientes páginas describen los diversos componentes del PERC, con algunas modificaciones respecto de la versión pública que puede consultarse en el sitio oficial de la RRC (<http://rendiciondecuentas.org.mx/PERC/>). El primer apartado posterior a esta introducción describe algunos antecedentes y fundamentos analítico-conceptuales del PERC, incluyendo un recuento de los siete

temas base del programa: archivos, acceso a la información, presupuestos, compras públicas, contabilidad gubernamental, monitoreo y evaluación, y fiscalización. El segundo apartado ofrece un breve diagnóstico sobre el cual se construyeron las propuestas de política pública del programa. El tercer apartado detalla los objetivos y líneas de acción específicos del programa para cada uno de los temas ya mencionados, aunque por razones de espacio se dejan fuera de este texto el universo de indicadores construidos para valorar los avances en cada área. El cuarto apartado presenta una propuesta de esquema general de implementación, seguimiento y evaluación al programa, los cuales sin embargo habrán de enriquecerse por medio de las sugerencias vertidas por el público (véase la consulta social sobre el tema en el sitio de la RRC). El texto cierra con un breve apartado de conclusiones.

1. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS DEL PERC

El PERC toma como base el diagnóstico compartido por las instituciones que constituyen la RRC¹. Sin embargo, cabe destacar que sus ideas y propuestas en realidad tienen relación directa con las metas y los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 del Ejecutivo Federal. En términos específicos, el PERC se relaciona de manera directa con lo planteado por la Meta 1, “México en Paz”, que afirma:

En la Administración Pública del país existen diversos factores que inciden negativamente en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Esto incluye deficiencias en materia de documentación y archivos, así como problemáticas relacionadas con la asignación presupuestal y su vinculación con mecanismos de evaluación. La diversidad de criterios utilizados y la fragmentación institucional no logran generar resultados comparables sobre la gestión pública, ni producir efectos eficientes en el combate a la corrupción, ni en el control eficaz de las políticas públicas.

La transparencia y el acceso a la información deben constituirse como herramientas que permitan mejorar la rendición de cuentas públicas, pero también combatir y prevenir eficazmente la corrupción, fomentando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales y en el respeto a las leyes.

Así, la corrupción no es un fenómeno aislado sino la consecuencia de distintas formas de trasgresión al Estado de Derecho, por lo que no puede combatirse de manera eficaz persiguiendo solamente a los individuos que han cometido faltas, sino construyendo garantías y creando políticas integrales que permitan disminuir esas conductas.

En cuanto a sus temas, el PERC se estructura en torno a siete áreas que las organizaciones integrantes de la RRC han destacado como esenciales para la construcción de un verdadero sistema de rendición de cuentas en México. Asimismo, se trata de siete áreas que en la experiencia internacional han sido resaltadas como fundamento básico para asegurar el buen funcionamiento político-administrativo de los gobiernos democráticos. El Cuadro I sintetiza los objetivos que el PERC persigue en cada una de estas áreas, los aspectos problemáticos que se toman como punto de partida (diagnóstico) y los escenarios (deseables) que se proponen como puntos de llegada.

Cuadro I

| Pasar de un escenario en el que... | | ... hacia la existencia de ... | | ... para construir un escenario en el que... |
|---|---|---|---|---|
| Las instituciones y principios en materia de rendición de cuentas se encuentran fragmentados y desarticulados... | → | Un verdadero sistema de rendición de cuentas, integral, coherente, articulado | → | El Estado mexicano en su conjunto, y cada una de las instituciones gubernamentales que lo integran en lo particular, informan sobre el uso de los recursos públicos, explican los fundamentos de las políticas y programas públicos, justifican las decisiones de política tomadas y se hacen responsables de las consecuencias de sus actos públicos |
| Los archivos gubernamentales están incompletos, descuidados y desorganizados... | → | Un sistema de gestión de archivos que permita documentar puntual y ordenadamente las acciones y decisiones públicas, así como acceder con facilidad a toda información relevante sobre las mismas | → | La "memoria" de las instituciones públicas se consolida y, por lo tanto, resulta posible acceder en todo momento a los documentos, datos e informaciones necesarias para explicar y entender las decisiones públicas |
| Se brinda acceso a la información de forma reticente, selectiva y tardada | → | Un derecho de acceso a la información pública con mecanismos que aseguren su máxima publicidad y su máxima disponibilidad | → | Las discusiones públicas, las valoraciones sociales y los debates políticos sobre las acciones y decisiones públicas pueden desarrollarse con base en información fidedigna y oportuna |
| La asignación y el ejercicio presupuestal se basan en criterios opacos, discrecionales y netamente políticos | → | Un presupuesto que, desde su elaboración y a lo largo de toda su ejecución, sea realista, transparente, integral, consistente y orientado a resultados | → | Los presupuestos públicos se ejercen de manera eficaz, eficiente, considerando los resultados de las políticas públicas, y explicando a la sociedad cómo se emplean los impuestos en el gasto gubernamental |
| El proceso de compras públicas es opaco y abre espacios a la discrecionalidad | → | Procesos de adquisiciones gubernamentales que se realicen de manera eficiente, transparente, honesta y de forma que los ciudadanos puedan conocer de manera oportuna la información relevante sobre los mismos. | → | Las compras se basan en procesos abiertos y transparentes que propician la competitividad, la eficiencia del gasto y el buen uso de los recursos públicos |
| Una compleja contabilidad gubernamental , que dificulta la comprensión y revisión de las cuentas públicas | → | Un sistema de contabilidad que parta de la transparencia, la armonización y la máxima publicidad como fundamentos, y que permita acceder en tiempo real a la información sobre los gastos y cuentas gubernamentales | → | Los ciudadanos pueden conocer fácil, oportuna y detalladamente las cuentas públicas correspondientes a cualquier órgano de gobierno |
| Los ejercicios de monitoreo y evaluación son poco sistemáticos, y generan información que no es utilizada por las autoridades | → | Mecanismos eficaces para monitorear y evaluar objetivamente las acciones y los programas gubernamentales, así como utilizar la información de su desempeño y resultados en futuros procesos de toma de decisiones | → | Las decisiones sobre el (re)diseño, permanencia o terminación de los programas y políticas gubernamentales se toman con base en información objetiva y oportuna sobre los logros y limitaciones de los mismos |
| Las actividades de fiscalización acerca del uso de los recursos públicos y el desempeño de las instituciones gubernamentales arroja información tardía y poco usada en la toma de decisiones | → | Una adecuada revisión de los logros y resultados de la gestión financiera, y una vinculación oportuna de la información producida con las actividades de planeación y presupuestación | → | Se evita el uso ineficiente o ineficaz de los recursos públicos y, en su caso, se sanciona oportunamente a los posibles responsables del mal desempeño gubernamental |

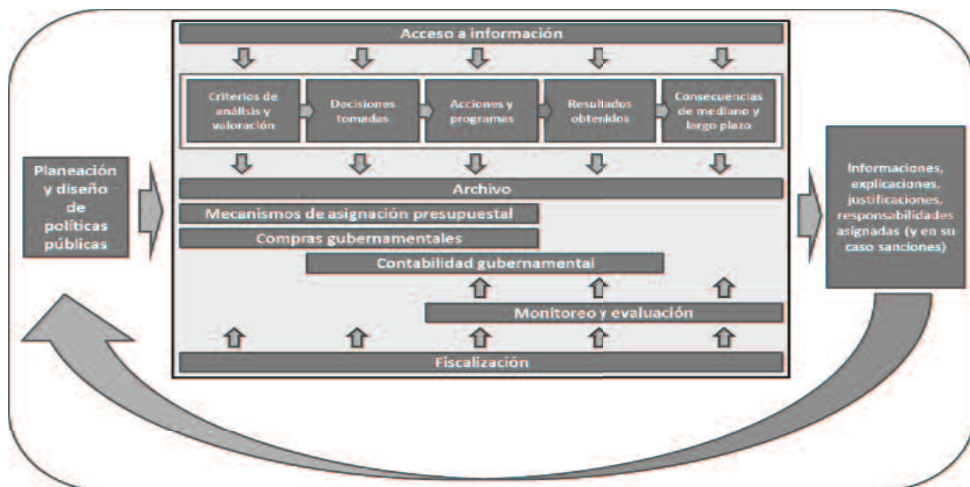
Tanto los siete objetivos particulares como sus correspondientes líneas estratégicas podrían ser de aplicación transversal y obligatoria para las instituciones de la Administración Pública Federal. Asimismo, cabe apuntar que los objetivos y líneas estratégicas complementan y en muchos casos amplían lo establecido tanto en el “Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018” (particularmente en cuanto a su Objetivo 1 “Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF”), como el “Plan de Acción 2013-2015” de la Alianza para un Gobierno Abierto, los cuales ofrecen importantes pero insuficientes pistas para consolidar un verdadero sistema de rendición de cuentas.

Aunque podría parecer muy ambicioso involucrar todos estos ejes en un mismo programa de rendición de cuentas, es importante reiterar que en términos prácticos el desarrollo de cada uno no puede aislarse del resto. Por el contrario, las acciones involucradas por dichos temas persiguen un mismo fin: mejorar la forma en que se informa, se explica y se justifica el desempeño de las instituciones públicas. No se puede avanzar en información pública si no existe un sistema de gestión documental que funcione correctamente. No se pueden monitorear y evaluar a cabalidad los resultados de los programas públicos sin información clara y oportuna. No es posible fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos sin saber qué productos y servicios adquirió el gobierno, sin tener acceso rápido y sencillo al registro contable de los gastos ejercidos y si no se conocen los resultados de las evaluaciones realizadas.

El PERC responde así a las demandas de la sociedad mexicana de poder contar con gobiernos capaces de informar, explicar y justificar, con claridad, oportunidad y responsabilidad, todo lo relacionado con el uso de los recursos públicos, las razones que sustentan sus decisiones públicas y los resultados obtenidos por los programas y políticas públicas bajo su responsabilidad. En suma, gobiernos que provean información y rindan cuentas claras de su actuar. Gobernantes que respondan puntualmente por los efectos y las consecuencias de su desempeño en la función pública. Y, como sustento de todo ello, un entramado institucional bien articulado, que promueva la administración eficaz de los recursos públicos y en su caso garantice la aplicación de sanciones justas ante comportamientos ineficientes, fuera de la norma o corruptos.

El PERC responde así a las demandas de la sociedad mexicana de poder contar con gobiernos capaces de informar, explicar y justificar, con claridad, oportunidad y responsabilidad, todo lo relacionado con el uso de los recursos públicos, las razones que sustentan sus decisiones públicas y los resultados obtenidos por los programas y políticas públicas bajo su responsabilidad.

Figura I
Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas en México



Fuente: Red por la Rendición de Cuentas.

El PERC representa a la vez un compromiso con la continuidad y una apuesta por el cambio. Es continuidad porque entiende la importancia que este tema tiene en la agenda pública nacional y porque construye sobre la base de los avances institucionales logrados en las últimas tres décadas en materia de integridad pública, transparencia y combate a la corrupción. Es cambio porque entiende a la rendición de cuentas en un sentido mucho más amplio que el acceso a la información o la mera sanción de comportamientos individuales, y porque propone los elementos necesarios para desarrollar una política articulada, completa y coherente sobre esta materia, que además responda cabalmente a las exigencias y condiciones de la vibrante vida democrática de nuestro país.

2. DIAGNÓSTICO

El tema de la Rendición de Cuentas ocupa hoy un lugar central en las discusiones y preocupaciones políticas y sociales de México. Después de varias décadas de profundas transformaciones, y gracias al esfuerzo de miles de personas, hemos logrado construir un régimen político de carácter democrático, capaz de albergar nuestra pluralidad política. Existen hoy instituciones electorales fuertes, una sana división de poderes, libres y animados debates en la opinión pública, una sociedad civil activa y organizada y, en general, más y mejores conductos de interlocución entre los partidos, los gobiernos y los ciudadanos. En términos generales, México vive una época política inédita, sustentada y orientada por los ideales y los valores de la democracia.

Sin embargo, mientras que nuestra vida político-electoral es cada vez más abierta y dinámica, los mexicanos no hemos sido aún capaces de trasladar los valores democráticos a la administración cotidiana de los recursos públicos en los tres poderes de la unión y en los tres niveles de gobierno del país. Hemos consolidado la democracia electoral, pero no hemos conseguido democratizar el ejercicio de la autoridad pública. Hoy entendemos que en democracia los gobiernos deben rendir cuentas claras a la sociedad a la que sirven. Pero todavía no hemos logrado articular una política integral, coherente y completa para que los gobernantes informen, expliquen y justifiquen cómo usan los dineros públicos, cómo toman sus decisiones, cómo responden ante los errores o fallas de las políticas y programas de cuyo diseño, implementación y gestión cotidiana son responsables.

Por supuesto, al comparar las condiciones político-administrativas del México del siglo XX con nuestro México actual, es innegable que mucho se ha avanzado en el diseño y construcción de leyes e instituciones orientadas a fomentar la transparencia y combatir la corrupción en los tres órdenes de gobierno del país. Hoy reconocemos constitucionalmente tanto el carácter público de la información gubernamental, como el derecho de cualquiera para acceder a la misma. Se han creado órganos como la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Federal de Acceso y Protección de Datos (en adelante IFAD), que además han servido de modelo para introducir instituciones similares en los ámbitos subnacionales. De hecho, recientemente se le han dado nuevas atribuciones y se ha otorgado autonomía constitucional al órgano garante de la transparencia y el acceso a la información a nivel federal². Se han aprobado una Ley General de Contabilidad Gubernamental y diversas disposiciones que han introducido un esquema de Presupuestación basada en Resultados. Asimismo, por ley se ha establecido un Sistema Nacional de Archivos. El desarrollo de evaluaciones de políticas y programas públicos se realiza con regularidad, sobre todo en el ámbito social bajo el liderazgo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, que también cuenta ya con autonomía constitucional. Por último, en el H. Congreso de la Unión actualmente se discuten diversas legislaciones secundarias en materia de acceso a la información y combate a la corrupción, al tiempo que el Poder Ejecutivo Federal se ha comprometido a impulsar diversas acciones en materia de “gobierno abierto”, según se establece en el “Plan de Acción 2013-2015” de la Alianza para el Gobierno Abierto.

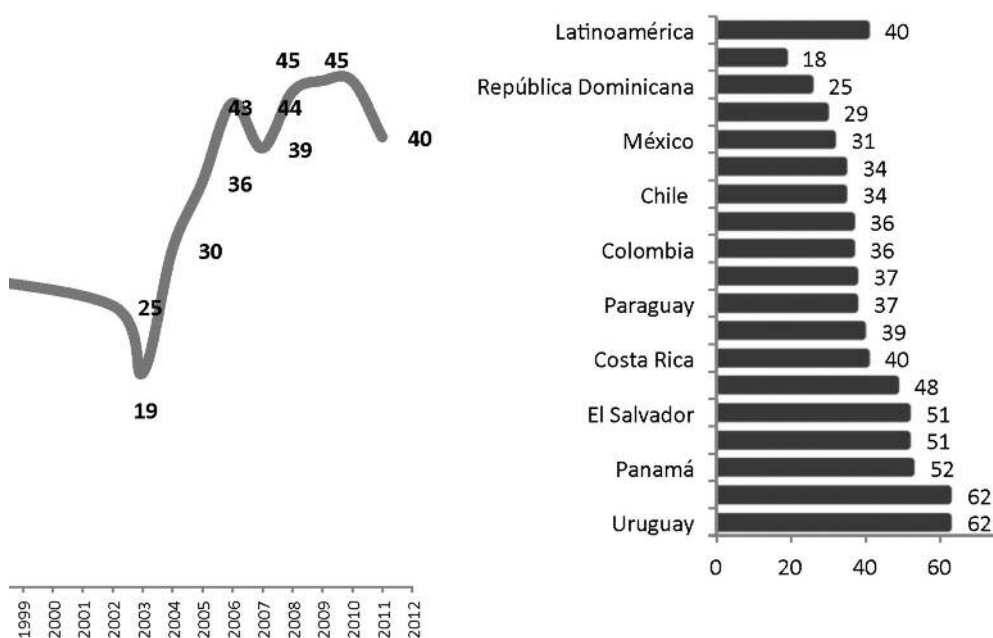
Todos estos cambios legales, administrativos e institucionales han sido enormemente importantes y han contribuido al desarrollo de un mejor México. Cada uno de estos esfuerzos ha generado aprendizajes útiles, información valiosa e incluso experiencias exitosas que deben reconocerse. Además, la creación de estas nuevas leyes e instituciones ha servido para asegurar la permanencia de la rendición de cuentas en los debates públicos y la agenda nacional.

A pesar de todos estos esfuerzos a favor del derecho de acceso a la información pública, la evaluación de las políticas y la fiscalización de los recursos, los cambios legales e institucionales de los últimos años no han logrado traer consigo los beneficios y efectos esperados. La eficacia gubernamental, es decir el logro de objetivos públicos y socialmente deseables con apego a la legalidad y con responsabilidad financiera, sigue siendo cuestionable. La presencia de la corrupción se sigue asociando con individuos que incumplen la ley para obtener provechos personales ilegítimos, y no como la consecuencia de procesos previos que auspician la discrecionalidad de las decisiones y la captura de los puestos y los presupuestos públicos. En consecuencia, los esfuerzos gubernamenta-

les se siguen centrando en combatir los efectos y síntomas de la corrupción, más que en atacar sus causas de origen³.

La ausencia de mecanismos de rendición de cuentas efectivos ha contribuido, asimismo, a la disminución en los niveles de confianza ciudadana en México. De esta manera, las dos *instituciones invisibles*⁴ de toda democracia, confianza y legitimidad, se encuentran vulneradas. Hoy en día la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno se ubica en nuestro país en niveles por debajo de los observados en otros países de América Latina similares en términos de problemas actuales y nivel de desarrollo. Los datos descritos en el Gráfico I no hacen más que confirmar que nuestro país atraviesa por una crisis de confianza ciudadana que exige pasos decididos para recuperarla.

Gráfico I
¿Cuánta confianza tiene usted en el Gobierno?



Fuente: Latinobarómetro 1996 – 2011. Total América Latina 1996 – 2011 – Totales por País.

La falta de eficacia de las transformaciones jurídico-institucionales de las últimas décadas puede en buena medida atribuirse a la ausencia de una concepción armoniosa y coherente sobre el verdadero significado y los alcances de la rendición de cuentas. En lugar de una política pública que reúna de manera articulada, coherente y completa los distintos componentes que se han ido construyendo, lo que predomina actualmente es la fragmentación.

Primero, una fragmentación institucional y jurídica, que ha impedido alinear todos los esfuerzos en una sola política nacional. Segundo, una fragmentación de sistemas de gestión y obligaciones para la administración pública que, traslapadas, actúan en contra de la eficacia e impiden la articulación de los procesos en curso. Finalmente, una fragmentación de los esfuerzos sociales, de las visiones y de las posiciones de la clase política sobre este tema esencial para la operación democrática y eficaz del Estado.

Esta fragmentación, que como se mencionó antes ha sido reconocida en el mismo Plan Nacional de Desarrollo, ha impedido que los ciudadanos puedan estar en condiciones de conocer el estado que guarda la gestión pública en cada uno de sus momentos de actividad. La fragmentación que aqueja a los varios instrumentos de rendición de cuentas existentes ha también contribuido a que no sea posible evitar y corregir con oportunidad las desviaciones e imprecisiones, o los actos de negligencia y corrupción, antes de que estos ocurran.

En términos más específicos, existen hoy en día graves limitaciones en muy diversos ámbitos de la rendición de cuentas del país: los archivos gubernamentales se encuentran desorganizados, desvinculados de los procesos administrativos, dependientes de una normatividad desactualizada y que aún no acaba de vincularse plenamente con aquella que rige el tema de la transparencia. Aún no se han creado los mecanismos suficientes ni las rutinas institucionales para documentar la gestión cotidiana de lo público. A pesar de los muchos avances y de las reformas recientes en materia de acceso a la información, prevalecen importantes problemas de simulación, asimetrías en los criterios empleados por las instituciones gubernamentales para determinar qué documentos deben considerarse públicos y fuertes resistencias ante la apertura informativa en importantes sectores.⁷ Las inexistencias de información continúan siendo una respuesta ante la demanda de la ciudadanía. Los esquemas de asignación presupuestal siguen descansando en la inercia y la opacidad, sin que sea fácil para los ciudadanos tener acceso a explicaciones detalladas sobre las decisiones presupuestarias, sin vínculos claros entre éstas y los resultados arrojados por las evaluaciones de políticas y programas, y sin que el poder legislativo haya consolidado sus capacidades técnicas/analíticas en la materia.⁸

Así mismo, la contabilidad gubernamental sigue enfrentando limitaciones relacionadas con el uso de lenguajes técnicos a veces incomprensibles y la ausencia de información comparable, clara y pertinente, lo cual no sólo impide que los ciudadanos conozcan oportunamente la forma en que los dineros públicos se gastan, sino que además dificulta la vinculación entre los sistemas contables y las valoraciones de procesos organizacionales.⁹ A pesar del creciente uso de herramientas de monitoreo y evaluación de la gestión y las políticas públicas, la información y reportes producidos siguen sin tener incidencia clara y de forma rutinaria en las decisiones gubernamentales.¹⁰ Por último, las actividades de fiscalización siguen siendo insuficientes, tanto porque siguen sin existir consecuencias prácticas en aquellas situaciones en que los dineros y los programas públicos no alcanzan sus objetivos, como porque las actividades realizadas por la Auditoría Superior de la Federación siguen calendarios formales que no sirven para que sus observaciones y recomendaciones se inserten oportunamente en los ciclos anuales de planeación y, sobre todo, presupuestación.¹¹

Mientras todas estas limitaciones no se atiendan, en lo particular y en sus interrelaciones, la rendición de cuentas seguirá siendo una tarea pendiente del Estado mexicano, suplida de manera artificial con caudales de datos y documentos públicos —muchas veces irrelevantes— colocados en las páginas electrónicas de los gobiernos. Frente a este escenario, el Gobierno de la República tiene la responsabilidad de impulsar una política pública en materia de rendición de cuentas. Una política que refuerce el sistema de archivos en todo el país, asumiendo que este es el primer eslabón de la rendición de cuentas puesto que en este punto se origina la información que le da sentido al resto de los procesos; que impulse la construcción de sistemas de información y acceso a datos públicos para monitorear y evaluar el desempeño de la administración pública en tiempo real; que estreche los vínculos entre la gestión cotidiana y los resultados de los programas públicos con la asignación presupuestal; que asegure que los esquemas de contabilidad gubernamental ofrecen cuentas claras y comprensibles; y que fortalezca el papel fiscalizador de la Auditoría Superior de la Federación, y particularmente la pertinencia y utilidad de sus reportes. En suma, una política pública que haga posible informar, explicar y justificar a la ciudadanía las decisiones tomadas por el gobierno en cualquier etapa o aspecto del desempeño gubernamental en tiempo real. Solamente desde una política pública así planteada podrá eliminarse la corrupción desde su origen, sin que por ello se abandone la necesidad de perseguir a las personas que cometan actos contrarios al Estado de derecho para su beneficio particular.

La rendición de cuentas no puede verse como un mero ejercicio retórico, ni como una justificación postrera de las decisiones tomadas. Tampoco como un medio para sancionar conductas ilegales o perseguir actos de corrupción cuando éstos ya han sucedido. En el ejercicio cotidiano de las facultades y responsabilidades de las autoridades públicas, la rendición de cuentas (informar, explicar, justificar y, en su caso, sancionar) es la expresión administrativa fundamental de la democracia.

En suma, el PERC ha tratado de lanzar un llamado a asumir la enorme importancia de este tema. Más aún, es también una clara hoja de ruta, pues los objetivos y líneas estratégicas aquí descritos delinean un camino para articular, de una vez por todas, un sistema de rendición de cuentas coherente y completo. Un sistema de rendición de cuentas que sienta las bases para lograr en el campo de las administraciones públicas del país lo que la sociedad mexicana ha logrado en las urnas electorales: consolidar en México una democracia eficaz y responsable.

3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PERC

El PERC describe un conjunto de objetivos, líneas de acción e indicadores específicos. Esta sección presenta los primeros dos elementos, pero por razones de espacio deja fuera los 161 indicadores diseñados para medir y dar seguimiento a cada una de las siete áreas temáticas. Sin embargo, es posible consultar tanto los indicadores como las fuentes que se tomaron como base para diseñarlos el sitio web de la RRC ya referido. A continuación se presentan uno a uno los temas ya mencionados.

3.1 ARCHIVOS

El objetivo central en este tema se planteó como “garantizar la existencia de un sistema de gestión de archivos que permita documentar puntual y ordenadamente las acciones y decisiones públicas, así como acceder con facilidad a toda información relevante sobre las mismas”. La existencia de un adecuado sistema de archivos gubernamentales es una pieza básica de cualquier sistema integral de rendición de cuentas. Los archivos bien organizados y de fácil consulta permiten conocer los antecedentes, las razones y los datos en los que se fundaron las decisiones públicas. La información bien archivada permite saber cómo, por qué, cuándo y quiénes participaron en el diseño e implementación de los programas y políticas públicas. Los archivos constituyen, por lo tanto, el punto de partida para explicar y justificar las acciones públicas, así como para deslindar a los responsables históricos de las mismas.

Un elemento esencial de un sistema integral de archivos se encuentra en la centralización de la gestión. Esta centralización garantiza el desempeño de las funciones archivísticas mediante criterios especializados y funcionarios capacitados en la materia. Sin embargo, las características del sistema también tienen en cuenta la existencia de oficinas encargadas de la gestión archivística en las dependencias de la administración pública. Estas oficinas idealmente deberían desarrollar su trabajo en coordinación permanente con la agencia central de archivos. A esto debería sumarse un marco normativo que armonice la centralidad de una agencia especializada, con las funciones de las oficinas descentralizadas en todas las dependencias, las cuales deberían trabajar en relación directa con la primera. Como resultado de este sistema de gestión debería haber archivos organizados, sistematizados y de utilidad al derecho a la información pública, pues, ante todo, la función básica de la gestión de archivos gubernamentales es garantizar la accesibilidad de la información pública.

En cuanto a las principales líneas de acción en materia de archivos, el PERC plantea las siguientes:

1. Desarrollar un sistema de archivos gubernamentales, gestionado por una agencia central con autonomía técnica y con facultades para ofrecer apoyo, capacitación y fortalecer la gestión de las oficinas de archivos en las dependencias de la administración pública.
2. Revisar el marco normativo para garantizar la gestión de los archivos con base en una agencia central profesionalizada, y previendo la existencia de oficinas encargadas del rubro en cada una de las dependencias de la administración pública federal, en donde la primera coordine los trabajos archivísticos y las segundas organicen los archivos institucionales. Asimismo, el marco normativo deberá asignar claras responsabilidades sobre la gestión documental.
3. Homologar los lineamientos de la gestión archivística para facilitar la accesibilidad a los archivos por parte de los ciudadanos y de las propias dependencias federales.
4. Crear un sistema de información y catalogación homologado, que concentre los esfuerzos de sistematización de la oficina central y las oficinas de las dependencias. Asimismo, garantizar procesos periódicos de soporte, mantenimiento y actualización de ese sistema de información y catalogación.

5. Generar mecanismos informáticos para dar máxima publicidad al sistema de catalogación. Asimismo, garantizar la actualización periódica y mantenimiento de estos medios electrónicos de información.
6. Generar documentos de clasificación con criterios técnicos homologados y un Registro de Archivo Histórico, mediante el cual se diferencie entre los documentos históricos y los de archivo general.
7. Desarrollar una estrategia de conservación de las memorias documentales, la cual se planea con horizontes de mediano y largo plazos sobre dos vertientes:
 - a. Garantizar espacios con las condiciones ambientales y físicas suficientes para la conservación de los archivos.
 - b. Desarrollar una estrategia completa que permita garantizar el soporte electrónico de los archivos en el largo plazo.

3.2 ACCESO A LA INFORMACIÓN

El objetivo central en esta área es “garantizar el derecho de acceso a la información pública, por medio de mecanismos que aseguren su máxima publicidad y su máxima disponibilidad”. El acceso a la información pública es parte nodal de cualquier Sistema Integral de Rendición de Cuentas. Es por medio de este componente que se garantiza que los miembros de la sociedad puedan conocer, de forma fácil y oportuna, toda aquella información relacionada con las funciones, responsabilidades y, sobre todo, con las acciones y decisiones de las instituciones de la administración pública.

Para lograr avances en este rubro se requieren acciones en varias dimensiones, desde la estructura normativa e institucional del sistema, hasta la homologación y certificación de los procedimientos de acceso a la información, pasando por la construcción de lineamientos técnicos para clasificar y gestionar la información, y el desarrollo de una plataforma electrónica de acceso a la información. Estas cuatro vertientes permiten demarcar los ámbitos de reforma que el gobierno debería atender para mostrar su interés y compromiso hacia un ejercicio pleno del derecho a la información, sustentado en principios de máxima publicidad y máxima disponibilidad. Así, en materia de acceso a la información pública el PERC plantea las siguientes líneas de acción:

1. Revisar, actualizar y, en su caso, crear manuales técnicos de clasificación de la información.
2. Consolidar el sistema de acceso a la información en internet, para que sea posible gestionar las solicitudes, recursos de revisión y acceder a información pública de oficio de forma ágil y de fácil comprensión para los ciudadanos.
3. Preparar manuales de acceso a la información pública que homologuen la gestión de dichos procesos en todas las instituciones de la APF y faciliten el acceso ciudadano.
4. Generar una estrategia de interoperabilidad de datos entre las instituciones de la APF para agilizar los procesos de acceso a la información, en beneficio de los ciudadanos y de las mismas dependencias y entidades.
5. Desarrollar portales de información de las dependencias de la APF que ofrezcan datos útiles y de fácil comprensión sobre la toma de decisiones y las acciones gubernamentales diarias.

rias, que vayan más allá de un simple ejercicio de “comunicación social”.

6. Establecer plataformas de internet eficientes para incentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales.

3.3 PRESUPUESTOS

En este tema, el objetivo central se define como “contar con un presupuesto que, desde su elaboración y a lo largo de toda su ejecución, sea realista, transparente, coherente, consistente y orientado a resultados”. La transparencia, consistencia y orientación a resultados del presupuesto federal son atributos esenciales para fortalecer la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. Sin embargo, actualmente el presupuesto público se entiende sólo como un instrumento del gobierno y no como una herramienta al servicio de los ciudadanos. El presupuesto se ve como un mecanismo para incidir en las condiciones económicas y sociales de un país, para llevar al cabo los planes del gobierno en turno. Ahora bien, el presupuesto es antes que todo un mandato popular: los recursos públicos provienen de los ciudadanos y, por lo tanto, las asignaciones presupuestales deben reflejar la voluntad popular y no las prioridades particulares de grupos o actores políticos. El ejercicio presupuestal, por su parte, debe conducirse de forma transparente y rindiendo cuentas claras a la sociedad sobre la forma en que dichos recursos públicos se usan.

La construcción del marco macroeconómico sobre el cual se prepara el presupuesto federal todavía ofrece áreas de oportunidad para robustecer su alcance, protegerlo de intereses particulares, mejorar la rentabilidad de los recursos públicos y fortalecer la rendición de cuentas. Por ejemplo, 53% de los países encuestados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el tema de procedimientos presupuestales hace pública la metodología de sus proyecciones macroeconómicas y fiscales. Sin embargo, en México esa metodología que sirve para determinar los techos de ingresos y gasto, que condiciona decisiones en materia fiscal y de gasto público, y que tienen enormes consecuencias en la economía de las personas, aún no se hace pública. La misma encuesta de la OCDE documentó que 50% de los países hacen revisiones independientes, es decir consultas a expertos, quienes revisan y opinan públicamente sobre la solidez, consistencia y calidad de los escenarios usados para la construcción del presupuesto. Pero, de nuevo, esto es algo que en México aún no sucede.

Por su parte, los procesos de asignación y ejecución presupuestales aún presentan enormes limitaciones en materia de rendición de cuentas. Hoy en día siguen sin tomarse en cuenta la realidad histórica de ejercicios presupuestales anteriores, o los resultados obtenidos por los programas y políticas gubernamentales en ciclos presupuestales previos. Además, una vez aprobado el presupuesto, éste sufre múltiples adecuaciones durante su ejecución, sin haber sido aprobadas por el Poder Legislativo, ni suficientemente explicadas a la sociedad.

Por último, otros problemas importantes se relacionan con la existencia de gastos extra-presupuestarios que, en contra de las recomendaciones de los organismos internacionales expertos en la materia, suelen todavía usarse en México. Se trata de gastos generalmente financiados por los ingresos excedentes (*e.g.* inversiones del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros), que sin

embargo no suelen acompañarse con información sobre los destinatarios de los recursos, o sobre los criterios que guían su administración y que, por lo tanto, afectan directamente los principios básicos de la rendición de cuentas. En lo que respecta a líneas de acción en el tema presupuestario, el PERC sugiere las siguientes:

1. Dar mayor congruencia a la construcción del presupuesto federal, por medio de mecanismos que permitan controlar sesgos en la estimación de las proyecciones económicas y fiscales elaboradas por el Gobierno Federal; y promover la apertura y discusión de las metodologías que se utilizan en su elaboración.
2. Ampliar el horizonte de planeación y aprobación del presupuesto público y mejorar la consistencia entre el proyecto de presupuesto, el presupuesto aprobado y los presupuestos ejercidos anteriormente.
3. Institucionalizar y documentar mecanismos de discusión interna (entre la SHCP y los ejecutores del gasto) y externa (entre la SHCP y el Poder Legislativo) para analizar los resultados del desempeño de los programas, servicios y políticas públicas, e incorporar la información relevante en el proceso de asignación del presupuesto público y promover mejores decisiones de gasto.
4. Mejorar los mecanismos de asignación presupuestal, especialmente en gastos extra-presupuestarios y en fondos como los del gasto federalizado, para promover que las decisiones de gasto se tomen considerando criterios de efectividad y de evaluación.
5. Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la ejecución del presupuesto federal, en particular del uso de ingresos excedentes, de fondos y fideicomisos, de la Cartera de Inversión, de los Entes Autónomos y de los partidos políticos.
6. Mejorar la calidad y oportunidad de la información sobre la ejecución del presupuesto, de tal forma que incremente la información disponible y se facilite el acceso a la misma utilizando los beneficios de la sistematización y de las tecnologías de información.
7. Instrumentar mecanismos que permitan la participación ciudadana en el proceso presupuestario.

3.4 COMPRAS PÚBLICAS

En este tema, el objetivo central es “asegurar que los procesos de adquisiciones gubernamentales se realicen de manera eficiente, transparente, honesta y permitiendo que los ciudadanos puedan conocer en todo momento la información”. Rendir cuentas claras y oportunas respecto de las adquisiciones gubernamentales resulta fundamental, sobre todo al considerar que en México las contrataciones de bienes y servicios representan aproximadamente una tercera parte del presupuesto federal (entre 8% y 10% del Producto Interno Bruto; SFP, 2012) y 60 mil millones de pesos entre los gobiernos estatales (IMCO 2011). La cantidad de recursos destinada a este rubro, así como las irregularidades y opacidad que suelen rodearle, vuelven necesario plantear más y mejores medidas para transparentar los procesos de compras y garantizar el buen uso de los dineros públicos.

En términos ideales, los sistemas de compras de un gobierno deben contemplar por lo menos tres aspectos centrales. Primero, deben basarse en marcos normativos éticos, que fomenten “hacer más con la menor cantidad de recursos públicos”, y que establezcan responsabilidades claras para todos los actores que participen en los procesos de adquisiciones. Segundo, los sistemas de compras deben ser gestionados por servidores públicos profesionales, sujetos en todo momento a los marcos normativos establecidos y evaluados/auditados con frecuencia, para garantizar procedimientos de adquisiciones eficientes e impecables. Tercero, la transparencia de las compras gubernamentales debe fortalecerse con el uso de medios electrónicos y de información, que permitan a los ciudadanos y a los proveedores conocer los procedimientos en curso. Esto contribuye a fomentar la competencia, la transparencia, la rendición de cuentas y la competitividad.

1. Revisar a detalle las normas y los procesos de adquisiciones federales y, en su caso, incorporar nuevas técnicas tanto para la presentación de ofertas como para la administración de riesgos, que contribuyan a reducir los precios a los que se adquieren los bienes, servicios y obras públicas.
2. Verificar que las normas en materia de adquisiciones cuentan con mecanismos claros y eficaces de rendición de cuentas, como son la obligatoriedad de realizar auditorías y la existencia de procedimientos para sancionar posibles irregularidades detectadas durante los procesos.
3. Establecer la figura de auditores especialistas en materia de adquisiciones, que sean externos a las áreas, verifiquen los procesos y contribuyan a controlar la ocurrencia de anomalías como la colusión; las compras a sobre precios; los comportamientos y patrones sospechosos en la presentación de ofertas; y los problemas derivados de juntas de aclaraciones, entre otras.
4. Introducir mecanismos que promuevan la transparencia y rendición de cuentas en todas las etapas de los procesos de adquisiciones. Por ejemplo, publicar las normativas actualizadas y vigentes; las convocatorias de licitación al día; los listados de empresas beneficiadas con las adquisiciones al día, incluyendo montos asignados (tanto de bienes y servicios como de obra pública) y tipo de adquisición (adjudicación directa, licitación pública, licitación restringida); y las auditorías y sanciones derivadas de los procedimientos de compras.
5. Crear una oficina de estudios de mercado externa al gobierno que genere información técnica en materia de adquisiciones. Esta oficina deberá investigar si las adquisiciones se otorgan por representar el menor costo para el Estado y la mayor calidad y eficiencia en el bien o servicio requerido. En el caso de las adjudicaciones directas, la oficina tendría que producir estudios de mercado que permitan justificar las mismas. Finalmente, la oficina estaría a cargo de definir los requisitos de cada una de las convocatorias (también mediante estudios de mercado).
6. Garantizar que las convocatorias para todos y cada uno de los procesos de licitación en el país se publican en tiempo real.

7. Revisar con particular atención los procesos de adjudicación directa, para garantizar que se realicen de forma excepcional y con la mayor transparencia posible. Estos deberían de representar menos del 20% de las compras totales anuales.
8. Desarrollar mecanismos de medición que permitan comparar públicamente la eficiencia y eficacia de las adquisiciones realizadas por las instituciones gubernamentales.

3.5 CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

El objetivo central de esta área temática es “consolidar la transparencia, la armonización y la máxima publicidad como fundamentos de un sistema de contabilidad que permite acceder en tiempo real a la información sobre los gastos y cuentas”. La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) de 2008 propuso la creación de un sistema de contabilidad armonizado entre los tres niveles de gobierno, que permitiera conocer y comparar la planeación, programación, presupuestación, control y seguimiento del gasto público. Sin embargo, a la fecha tal sistema sigue sin implementarse en los tres órdenes de gobierno del país. El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) ha realizado un gran esfuerzo por generar las reglas básicas para que los gobiernos locales vayan integrándose en la armonización contable. A pesar de ello, los resultados no han sido homogéneos. En ese sentido, es importante que el gobierno federal se involucre de manera más activa en el apoyo a los gobiernos locales para poder impulsar este trabajo. El resultado final de una correcta armonización beneficiaría al gobierno federal, ya que mejoraría el seguimiento del ejercicio presupuestal.

El cumplimiento puntual y eficaz de los principios establecidos en la LGCG resulta esencial para construir un verdadero sistema integral de rendición de cuentas. Resulta indispensable que los esquemas de contabilidad gubernamental se guíen por criterios claros, que permitan registrar puntualmente la información financiera del sector público, y que faciliten el seguimiento y la medición del uso de los recursos públicos de las diversas instituciones gubernamentales. Todo ello en tiempo real y en absoluta apertura a la sociedad.

La consolidación de nuevos esquemas de contabilidad gubernamental alineados con los principios de la rendición de cuentas requiere, asimismo, de la existencia de capacidades técnicas, operativas y tecnológicas. Esto resulta particularmente necesario en el ámbito del gasto público federalizado, en donde la falta de armonización contable entre la federación y los gobiernos de las entidades federativas y los municipios sigue siendo un importante factor que promueve la opacidad y dificulta una adecuada fiscalización de las cuentas públicas. Así, en materia de contabilidad gubernamental el PERC propone las siguientes líneas de acción:

1. Regularizar en todos los ámbitos de gobierno el uso de sistemas y programas que permitan producir reportes contables homogéneos, que incluyan todas las diversas desagregaciones que requieren el CONAC y la LGCG.
2. Asegurar que tanto los esquemas de contabilidad como los del sistema de presupuestación empleen los mismos clasificadores, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Contabilidad Gubernamental, para garantizar la armonización entre ambos instrumentos.

3. Utilizar las mismas definiciones contables para registrar y dar seguimiento al gasto federalizado ejercido por la federación y por los gobiernos locales.
4. Completar y mantener actualizadas de forma permanente las bases de datos disponibles al público en materia de contabilidad, incluyendo información detallada sobre los registros de gasto en clasificación funcional, económica, por objeto de gasto, así como del proyecto de gasto, gasto aprobado y gasto ejercido, entre otras.
5. Asegurar que la cuenta pública incluya las distintas desagregaciones contables tanto de ingresos como de egresos, por cada una de las instituciones públicas.
6. Garantizar el registro real de los ingresos.
7. Producir reportes contables y presupuestarios de fácil lectura y comprensión para el público en general.
8. Generar reportes comparados (por año) sobre distintos registros contables que permitan evaluar la transparencia y rendición de cuentas en materia contable.
9. Establecer lineamientos operativos sobre manejo de cuentas bancarias para observancia de todos los ejecutores del gasto.

3.6 MONITOREO Y EVALUACIÓN

En esta área, el objetivo planteado por el PERC es “garantizar el uso de mecanismos eficaces para monitorear y evaluar objetivamente las acciones y los programas gubernamentales, así como utilizar la información de su desempeño y resultados en futuros procesos de toma de decisiones”. Las actividades de monitoreo y evaluación son piezas fundamentales de todo sistema integral de rendición de cuentas. La construcción, seguimiento y valoración objetiva y puntual de los indicadores de desempeño, metas y objetivos específicos de los programas públicos sirven para producir información valiosa, que idealmente permite tanto a gobernantes como ciudadanos saber si las acciones gubernamentales están funcionando de acuerdo con lo planeado y están contribuyendo a resolver los problemas públicos que se propusieron atender.

Los mecanismos de monitoreo y evaluación resultan asimismo indispensables para vincular los trabajos públicos y la asignación de los recursos públicos, pues la información que dichos mecanismos proveen sirve para informar y en su caso reorientar las decisiones presupuestales. Los datos arrojados por las actividades de monitoreo y evaluación brindan pistas objetivas para valorar, modificar, reorientar o terminar las políticas públicas existentes. Así, monitoreo y evaluación son actividades que permiten informar, explicar y en su caso determinar responsabilidades públicas.

Aunque en los últimos años se han impulsado en México numerosas iniciativas de monitoreo y evaluación, las contribuciones de los mismos a la rendición de cuentas siguen siendo limitadas. A pesar de las numerosas evaluaciones que se han realizado a diversos programas públicos y del esquema de Presupuesto basado en Resultados (PbR) establecido, los resultados arrojados por dichos análisis no contribuyen aún de forma clara al proceso de toma de decisiones en materia de asignación del gasto. Por el contrario, la discusión presupuestaria se sigue basando en criterios polí-

ticos, sin una consideración cuidadosa de la eficacia/eficiencia de los programas y proyectos públicos, o de los beneficios económicos y sociales que realmente aportan.

Por otra parte, el funcionamiento mismo del PbR presenta problemas de rendición de cuentas: los encargados del sistema no especifican cuáles son los criterios que se utilizan para elegir los programas presupuestarios que están obligados a ser evaluados; a la fecha 27% del gasto programable total (es decir 822 mil millones de pesos) está actualmente exento de evaluación; al cierre del primer semestre de 2013, un análisis de la Auditoría Superior de la Federación documentó que 65 de los 889 programas presupuestarios obligados a contar con Matriz de Indicadores de Resultados (instrumento básico para guiar las evaluaciones) en realidad no cuentan con ella, lo cual afectó a programas con valor de 140 mil 500 millones de pesos. Por último, cabe mencionar que de los programas que sí cuentan con MIR, en 23.7% de los indicadores no se reportó avance o se reportó avance nulo durante los primeros seis meses de 2013. Además, en 97.7% de estos casos ni siquiera se reportó una explicación o justificación por dicha situación. Así, en el PERC se proponen como líneas de acción en materia de monitoreo y evaluación las siguientes:

1. Establecer un estándar mínimo de competencias en materia de diseño, operación y evaluación para todos los programas y servicios públicos.
2. Fortalecer la vinculación entre los diagnósticos de necesidades o problemas a atender, con el diseño y operación de los programas existentes o de nueva creación.
3. Instrumentar mecanismos para evitar sesgos en el proceso de evaluación de programas y servicios públicos.
4. Mejorar la accesibilidad de la información pública relacionada con el PbR y el Sistema de Evaluación del Desempeño, asegurando que exista un sitio en Internet que reúna todas las evaluaciones y los documentos de los programas, y sea de fácil acceso para los ciudadanos.
5. Implementar un esquema de responsabilidades y reconocimientos asociados al cumplimiento de metas, resultados y obligaciones del monitoreo y evaluación. De esta forma se formalizan las obligaciones relacionados con el monitoreo y evaluación, y se identifican y promuevan las buenas prácticas en la materia.

3.7 FISCALIZACIÓN

En esta última área temática, el PERC se plantea como objetivo central “asegurar una adecuada revisión de los logros y resultados de la gestión financiera, y una vinculación oportuna de la información producida con las actividades de planeación y presupuestación”. La fiscalización es una pieza esencial de cualquier sistema completo de rendición de cuentas, en tanto que implica revisar la forma y el fondo de las cuentas públicas y, por lo tanto, la manera en que los administradores ejercieron los recursos públicos bajo su responsabilidad. Fiscalizar permite conocer si el presupuesto fue ejercido (y en su caso ajustado) de acuerdo con las disposiciones previstas; si las decisiones gubernamentales siguieron los cursos de acción inicialmente planteados; y si las metas y objetivos de los programas y servicios públicos se cumplieron con eficacia, economía y eficiencia.

Sin embargo, para ser eficaz la fiscalización de los recursos públicos debe además ofrecer información oportuna, que permita vincular los hallazgos de la revisión al ejercicio del gasto público con las decisiones presupuestarias futuras. Por desgracia, lo anterior sigue sin ser una realidad en México, pues la información acerca de la Cuenta Pública auditada de cualquier año fiscal sólo está disponible 14 meses después. Por ejemplo, a finales de 2013 se aprobó el presupuesto para 2014 sin contar aún con información de la Cuenta Pública de 2012. En contraste, la OCDE sugiere que, para promover la transparencia presupuestaria, la cuenta pública ya auditada debe estar disponible por lo menos 6 meses después del fin del año fiscal. De hecho, 92% de los países encuestados por esta organización sobre el tema disponen de una cuenta pública auditada en menor tiempo que en el caso de México.

Es importante subrayar que los límites principales que actualmente condicionan las tareas de fiscalización y, por lo tanto, sus contribuciones potenciales a la rendición de cuentas, se originan en dos aspectos. El primero es un diseño deficiente del proceso de fiscalización llamado principio de “posteridad”, que impide fiscalizar durante la ejecución del presupuesto. El segundo es la cantidad de meses (cuatro) que requiere la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para preparar y entregar la Cuenta Pública al Congreso. Debido a estas limitaciones, las decisiones presupuestales no pueden retroalimentarse de manera oportuna, acotando así la posibilidad de mejora y el rendimiento de los recursos públicos. Estas dos consecuencias generan costos explícitos que los contribuyentes tienen afrontar.

Por último, cabe mencionar que si bien las actividades de fiscalización corresponden al Poder Legislativo (particularmente por medio de la ASF) y no al Poder Ejecutivo, el tema se incluye en el PERC por dos razones principales. Primero, porque la fiscalización representa la pieza clave para cerrar el círculo de la rendición de cuentas. Segundo, porque la fiscalización de los recursos públicos será aún más oportuna y eficaz si las instituciones del gobierno federal toman en cuenta las propuestas aquí descritas. En términos concretos, el PERC propone las siguientes líneas de acción:

1. Mejorar los tiempos del proceso de fiscalización superior para que la información de la cuenta pública auditada se encuentre disponible en un plazo menor al actual. De esta manera los procesos anuales de elaboración de presupuestos contarán con información más oportuna que permita tomar mejores decisiones en materia de presupuesto.
2. Ampliar el alcance del universo de la fiscalización, permitiendo la revisión de la cuenta pública en un periodo mayor a un año.
3. Promover el cumplimiento de estándares técnicos, de gestión financiera y de armonización de prácticas contables en las instituciones fiscalizadas, incluyendo a los gobiernos locales que reciben fondos federales. De esta forma la ASF contará con información de mayor calidad y podrá realizar sus actividades de fiscalización de manera más efectiva.
4. Fortalecer las atribuciones y facultades de la ASF para que las acciones que emprenda tengan mayor peso.
5. Fortalecer el seguimiento y fiscalización de fondos y fideicomisos mediante auditorías sistemáticas financieras y de desempeño, que también se realicen por despachos independientes. Estas realizarían su labor de manera complementaria al trabajo de la ASF. De esta forma se

promueve un mayor control del uso de estos recursos, incluyendo una mayor vigilancia para que cuando se cancelen o extingan los montos recuperados se reintegren al erario.

4. IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Los ciudadanos son los actores centrales de la rendición de cuentas. Por ello, para que el PERC (o cualquier otro programa derivado del mismo) alcance sus objetivos de manera eficaz y oportuna, se proponen unos sencillos mecanismos de implementación, seguimiento y evaluación que no impliquen (como en el caso de muchas iniciativas de participación ciudadana) la creación de instancias artificiales, costosas o carentes de legitimidad. El PERC ha sido diseñado para que su desarrollo se efectúe en dos grandes fases, que implican actividades de seguimiento y evaluación compartidas entre el Gobierno de la República y organizaciones sociales y académicos con conocimiento técnico suficiente sobre alguno de los ejes de rendición de cuentas.

4.1 IMPLEMENTACIÓN

El PERC podría implementarse en dos fases. La primera “Fase de Construcción de Condiciones de Rendición de Cuentas”, podría desarrollarse durante 2014-2015. En este periodo, las instituciones del Gobierno Federal, a manera de autodiagnóstico definirían un primer conjunto de acciones que ayuden a sentar las bases indispensables para rendir cuentas claras y oportunas a la ciudadanía. Para ello tomarían como referencia las líneas de acción (y los indicadores) propuestos. La segunda “Fase de Consolidación de Buenas Prácticas de Rendición de Cuentas” tendría lugar durante 2016-2018. En este caso, se buscaría que las instituciones federales cumplan la totalidad de las líneas de acción e indicadores propuestos.

4.2 SEGUIMIENTO

Se propone que el seguimiento a las actividades del PERC se realice con base en dos mecanismos. En primer lugar, que se diseñe una sencilla plataforma electrónica accesible a la ciudadanía, que permita consultar, en tiempo real, información actualizada, oportuna y relevante acerca de los niveles de cumplimiento de las diversas instituciones federales en todas y cada una de las áreas del PERC. Esta plataforma podría, a su vez, emplear un mecanismo de “semáforos” que permita detectar el grado de cumplimiento de cada uno de los indicadores. Así, podrían calificarse con un “semáforo verde” todos aquellos indicadores que hayan sido cumplidos, o que estén por ser cumplidos dentro de los tiempos originalmente planeados por cada institución. Se podría asignar un “semáforo amarillo” para aquellos indicadores cuyo cumplimiento se encuentre ligeramente retrasado, pero con altas posibilidades de cumplirse aun y cuando estuviera fuera de los tiempos originalmente planeados. Finalmente, podría señalarse un “semáforo rojo” para aquellos indicadores cuyo cumpli-

miento esté significativamente retrasado o desviado de los planes originales, y que muy probablemente no habrán de volverse realidad.

En segundo lugar, se sugiere que la verificación del cumplimiento de los indicadores usados por cada una de las instituciones federales se realice con el apoyo de organizaciones sociales especializadas en la materia, así como instituciones de educación superior. Este esquema de vinculación social haría de la participación ciudadana una herramienta eficiente y sustantiva para la rendición de cuentas. En términos específicos, podrían integrarse “Comités de gestión y seguimiento” mixtos integrados por representantes del Gobierno Federal, del Poder Legislativo, de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil, que revisen, den seguimiento al desempeño de los indicadores y formulen sugerencias al respecto. La incorporación de organizaciones, académicos y ciudadanos a los comités técnicos se haría previa consulta a la sociedad, a partir de lineamientos y perfiles especializados específicos que garanticen profesionalismo y autonomía respecto de los partidos políticos. Los resultados, acuerdos y valoraciones producidos durante las reuniones de estas comisiones se presentarán en la plataforma electrónica construida para este fin.

4.3 EVALUACIÓN

Durante el proceso de implementación del PERC, se propone que se realicen por lo menos dos procesos de evaluación para revisar detalladamente sus avances y limitaciones. El primer ciclo de evaluación debería realizarse en el último trimestre de 2015, y tendría como objetivo valorar hasta qué punto se ha cumplido con las acciones de la “Fase de Construcción de Condiciones de Rendición de Cuentas”. La evaluación también debería arrojar información útil para ajustar y en su caso modificar las acciones de dicha fase.

El segundo ciclo de evaluación debería realizarse en el último trimestre de 2018. En este caso el objetivo sería doble: por una parte, valorar en qué medida las instituciones federales han logrado transitar a la “Fase de Consolidación de Buenas Prácticas de Rendición de Cuentas”; por la otra, determinar hasta qué punto el PERC en su conjunto ha cumplido con sus objetivos generales y para cada área incluida en el mismo. Con base en los resultados de la evaluación sería posible presentar al gobierno entrante, sin importar el partido político del que provenga, un listado de logros y asuntos pendientes en materia de Rendición de Cuentas. Y, por lo tanto, se podría elaborar una primera propuesta de agenda para continuar avanzando en este tema en el futuro.

CONCLUSIONES

México vive hoy una nueva época política. Aunque todavía perfectibles, las instituciones y reglas electorales construidas durante los últimos veinte años permiten que la pluralidad de nuestra sociedad mexicana se exprese libremente, tanto en las urnas como en la opinión pública. Sin embargo, para que la democracia mexicana pueda consolidarse plenamente, resulta indispensable que la misma se asiente en un sistema de rendición de cuentas coherente, completo y bien articulado. Un sistema de rendición de cuentas integrado por los ejes descritos en este documento, permitirá que

Lourdes Morales

Es Doctora en Ciencia Política por la Universidad de La Sorbonne París III. Obtuvo su maestría en Comunicación Política en la Universidad de París I y la Licenciatura en Comunicación en la Universidad Iberoamericana. Es Profesora Asociada del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), donde actualmente dirige la Red por la Rendición de Cuentas. Es coautora y autora de artículos y libros vinculados a esos temas. Correo electrónico: lourdes.morales@cide.edu.

Mariana Campos

Es Maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Carnegie Mellon y Licenciada en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Es Coordinadora del Programa de Gasto Público y Transparencia de México Evalúa y colaboradora del programa de Eduardo Ruiz-Healy en Radio Fórmula. Correo electrónico: mariana.campos@mexicoevalua.org.

los ciudadanos conozcan de manera sencilla y oportuna la información, los datos, las razones y los argumentos que se encuentran detrás de toda decisión pública.

El Programa Especial de Rendición de Cuentas, o PERC, aquí presentado surge en un contexto de exigencia ideal para su cumplimiento: ante la crisis actual de derechos humanos que vive el país y ante la evidencia acumulada sobre los altos costos políticos, sociales y económicos que genera la corrupción, se requieren medidas de largo aliento con las bases normativas, institucionales y sociales suficientes para concretar una política pública efectiva. No se ignoran las principales restricciones que enfrenta esta propuesta: la lógica clientelar de las campañas electorales del proceso en curso, la falta de voluntad política, las inercias autoritarias y, sobre todo, la ausencia de una cultura de rendición de cuentas.

Aun así, el PERC contiene también una fuerte base pedagógica: a través de la deliberación compartida se busca incidir en la agenda pública y en el desarrollo de los mecanismos que podrían fortalecer el proceso por el cual el gobierno federal ofrece explicaciones y justificaciones razonables y detalladas sobre sus acciones y resultados obtenidos. La implementación de las líneas de acción (y los indicadores) propuestos en el PERC también ayudaría a garantizar el buen ejercicio de los recursos públicos, delimitar responsabilidades, brindar incentivos positivos para la buena gestión y, en su caso, sancionar las conductas corruptas o contrarias a derecho. En suma, lo que el PERC aquí descrito en sus rasgos generales se ha propuesto es sentar las bases conceptuales y de política pública que sirvan para construir un verdadero sistema de rendición de cuentas, capaz de conectar con eficacia los principios democráticos con las actividades administrativas de nuestros gobiernos.

REFERENCIAS

- ¹ Entre otros, véanse los documentos de la RRC: “Consulta de la Red por la Rendición de Cuentas para el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, abril, 2013; “Propuestas e iniciativas en materia de transparencia y combate a la corrupción”, septiembre, 2012; y “Hacia una Política de Rendición de Cuentas”, marzo, 2012.
- ² Se trata de la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero del 2014. Esta reforma da un plazo de un año para elaborar las leyes generales reglamentarias que desarrollarán los principios, bases y procedimientos en materia de transparencia, gubernamental,

acceso a la información y protección de datos así como en materia de archivos.

- ³ Véase Auditoría Superior de la Federación, *Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público (1173)*, 2014.
- ⁴ Véase Pierre Rosanvallon, “¿Qué es un gobierno democrático?”, intervención en el *IV Seminario Internacional Diseño de política pública de rendición de cuentas y combate a la corrupción*, México, D.F., 20 de octubre 2014.
- ⁵ Además de los documentos de la RRC ya citados, véanse los trabajos incluidos en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) – CIDE, 2010; y en Lourdes Morales (ed.), *Rendición de Cuentas: una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*, México: CIDE, 2014.
- ⁶ Véase Ramón Aguilera, *Los archivos: un componente indispensable del sistema de rendición de cuentas*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 11, 2014.
- ⁷ Véanse Jacqueline Peschard, *La Ley General de Acceso a la Información Pública: una visión de Estado*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 3, 2013; y Óscar M. Guerra Ford, *Fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 2, 2013.
- ⁸ Véanse Alejandro González, *Fortalecimiento de las capacidades técnicas del Congreso para la rendición de cuentas*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 4, 2013; Aimée Figueroa, *Rendición de cuentas hacendaria en México*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 5, 2013; y Sergio López Ayllón y Ana Elena Fierro, “El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano”, en Merino *et al.*, *op cit.*, pp. 487-522.
- ⁹ Véase Mauricio Merino, “Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México”, en Merino *et al.*, *op cit.*, pp. 235-286.
- ¹⁰ Véanse Guillermo Cejudo y Claudia Maldonado (coords.), *De las recomendaciones a las acciones*, México: CLEAR-CIDE, 2011; y Figueroa, *op. cit.*
- ¹¹ Véanse Juan M. Portal, *Autonomía constitucional de la ASF*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 1, 2013; Roberto Salcedo, *La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 6, 2014; y López Ayllón y Fierro, *art. cit.*

Liliana Veloz

Realizó sus estudios de licenciatura en Ciencias de la Comunicación en la UVM campus Querétaro y es Maestra en Administración y Políticas Públicas del CIDE. De 2009 a la fecha ha realizado investigación aplicada en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en proyectos enfocados a transparencia, rendición de cuentas, servicio de carrera, relaciones intergubernamentales y política social. Correo electrónico: liliana.veloz@cide.edu.

Mauricio I. Dussauge Laguna

Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México. Maestro en Administración Pública por la Maxwell School de la Universidad de Syracuse. Maestro y Doctor en Ciencia Política por la London School of Economics and Political Science (LSE). Profesor-Investigador Invitado de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Correo electrónico: mauricio.dussauge@cide.edu.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, Ramón (2014) *Los archivos: un componente indispensable del sistema de rendición de cuentas*. Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 9, México.
- Auditoría Superior de la Federación (2014) *Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público (1173)*, México.
- Auditoría Superior de la Federación (2014) *Evaluación número 230 ‘Servicios de Carrera en el Estado Federal*, México.
- Cejudo, Guillermo y Claudia Maldonado (coords.) (2013) *De las recomendaciones a las acciones*. Ed. CLEAR-CIDE, México.
- Figueroa, Aimée (2013) *Rendición de cuentas hacendaria en México*. Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 5, México.
- González, Alejandro (2013) *Fortalecimiento de las capacidades técnicas del Congreso para la rendición de cuentas*. Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 4, México.
- Guerra Ford, Óscar M., (2013) *Fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia*. Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 2, México.
- López Ayllón, Sergio y Ana Elena Fierro (2010) “El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano”. En Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.) *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) – CIDE, 487-522, México.
- Merino, Mauricio (2010) “Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México”. En Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) – CIDE, 2010, 235-286, México.
- Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.) (2010) *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) – CIDE, México.
- Morales, Lourdes (ed.) (2014) *Rendición de Cuentas: una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. Ed. CIDE, México.
- Peschard, Jacqueline (2010) *La Ley General de Acceso a la Información Pública: una visión de Estado*. Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 3, México.
- Pineda, Manuel (2010) “Juicio Político. Arma de Dominio”. *Contralínea*, 3 de enero de http://www.contralinea.com.mx/c10/html/politica/ene03_juicio.html, México.
- Portal, Juan M. (2013) *Autonomía constitucional de la ASF*. Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 1, México.
- Red por la Rendición de Cuentas (2013) *Consulta de la Red por la Rendición de Cuentas para el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Abril, México.

Red por la Rendición de Cuentas (2012) *Hacia una Política de Rendición de Cuentas*. Marzo, México.

Red por la Rendición de Cuentas (2012) *Propuestas e iniciativas en materia de transparencia y combate a la corrupción*. Septiembre, México.

Roldán Xopa, José (2014) *La rendición de cuentas y responsabilidad por actividad discrecional y por omisión*. Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 7, México.

Rosanvallon, Pierre (2014) “¿Qué es un gobierno democrático?”, intervención en el *IV Seminario Internacional Diseño de política pública de rendición de cuentas y combate a la corrupción*. 20 de octubre, México.

Salcedo, Roberto (2014) *La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas*. Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 6, México.