

La segunda transición democrática de México: Esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas

Mauricio Merino

Verano 2012

I. Introducción

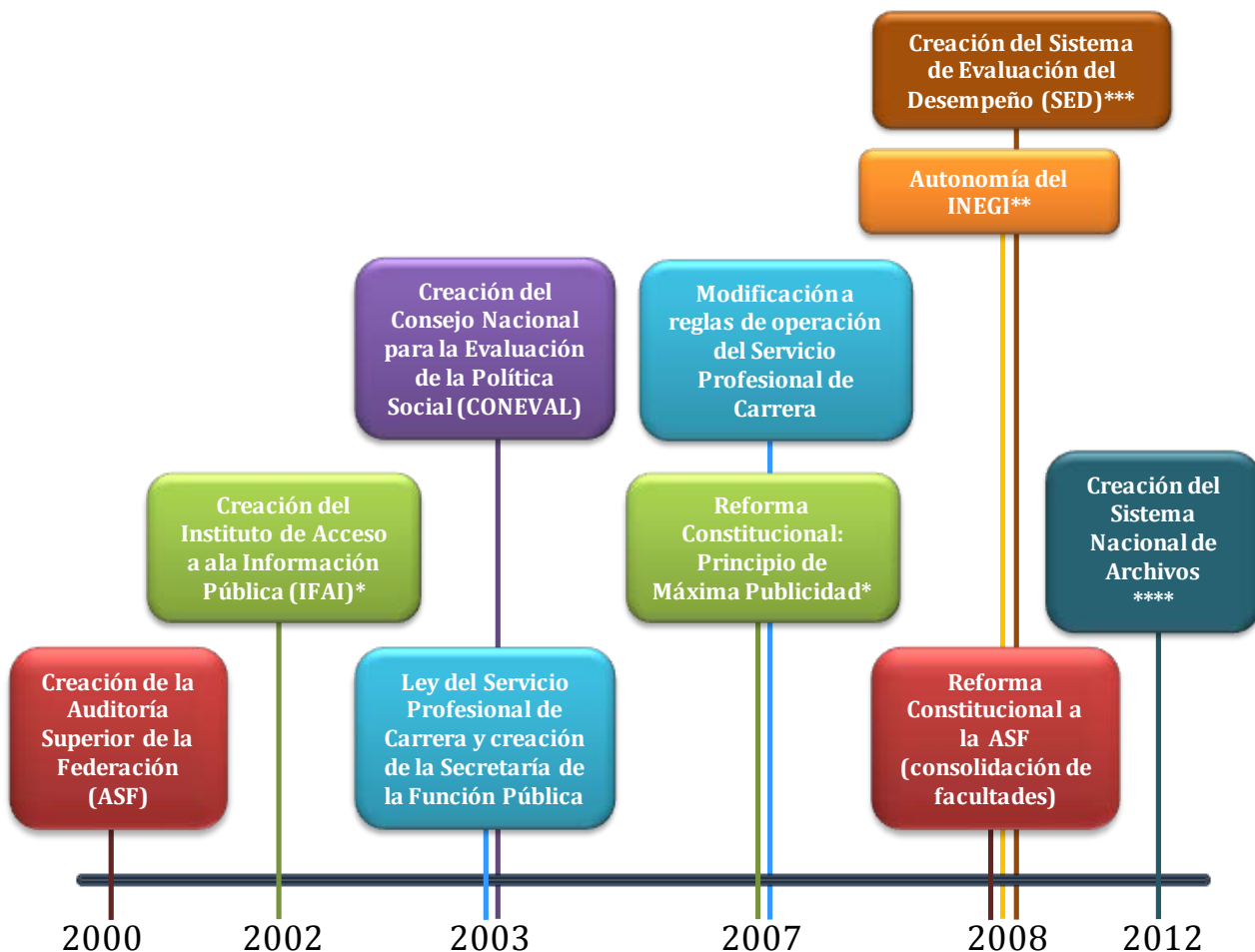
Durante la última década, México ha puesto en marcha un amplio conjunto de reformas institucionales destinado a combatir la discrecionalidad, la ineficacia y la corrupción. Luego del exitoso esfuerzo que emprendió en la última década del siglo pasado para construir un nuevo sistema electoral que le permitió transitar de manera pacífica de un régimen de partido prácticamente único a una democracia pluralista, la agenda pública comenzó a enfocarse en la crítica hacia las formas tradicionales de ejercer la autoridad ganada en las urnas. En apenas veinte años, México no sólo ha modificado el sistema político que lo gobernó desde los años treinta sino que inició también un proceso de cambios de fondo en las reglas y las prácticas gubernativas, que han venido creando una nueva conciencia social y política sobre la importancia de la transparencia, la evaluación abierta de la gestión pública y la rendición de cuentas en el país. Como sucedió en su momento con las mudanzas electorales, estos cambios tampoco han sido lineales ni tersos; no han respondido a un plan trazado de antemano ni han carecido de tropiezos, regresiones y resistencias de toda índole. Pero hoy ocupan un lugar de privilegio en el debate público y forman parte, como nunca antes, del debate político que pugna por consolidar el régimen recién nacido. Este texto es un breve recuento de ese conjunto de cambios, de los desafíos que ha enfrentado y del vigoroso debate que está en curso para construir un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas en el país.

II. Nuevas instituciones para la gestión democrática

Al menos siete nuevas instituciones políticas se han construido en México desde el año 2000 con el propósito explícito de combatir las prácticas discrecionales, la ineficacia y la corrupción. No se gestaron al mismo tiempo, no se han articulado en un solo sistema de rendición de cuentas, ni han corrido con la misma suerte. Pero cada una de ellas ha contribuido a crear un nuevo contexto de exigencia sobre la forma en que se ejerce el poder político en México y, en conjunto, han dado paso a los debates actuales sobre las mejores opciones para consolidar prácticas más abiertas en el gobierno, tanto a nivel federal como local. La puesta en marcha de esas nuevas instituciones, las conclusiones que han arrojado y la información que han proveído sobre la calidad del gobierno y la gestión pública,

han abierto paso a un nuevo ciclo de reflexión que hoy forma parte del corazón del debate público sobre la forma en que debe afrontar sus responsabilidades el nuevo gobierno, que carga consigo la historia del pasado autoritario. Esas instituciones son las siguientes:

Cuadro 1.
Creación y cambios a las Instituciones para la gestión democrática de 2000 a 2012



Notas:

* Contenido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

** Promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía.

*** Promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**** Promulgación de la Ley Federal de Archivos para el Archivo general de la Nación.

Fuente: Elaboración propia

1. Auditoría Superior de la Federación

La primera institución de esa lista fue la Auditoría Superior de la Federación (ASF), heredera de la muy antigua Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados pero que renació al principio del siglo XXI bajo su nueva denominación, con autonomía técnica y nuevas facultades de fiscalización del gasto público federal. La ASF es el órgano técnico del Poder Legislativo responsable de verificar la cuenta pública de la Federación y de verificar que los gastos de cada ejercicio fiscal correspondan, en efecto, al mandato otorgado por la Cámara de Diputados. Pero sus trabajos no han respondido a ninguna influencia partidaria y, con el paso de los años, ha venido consolidando la calidad de sus auditorías y la influencia de sus conclusiones. La ASF ha merecido el reconocimiento

explícito de la organización internacional que agrupa a los órganos superiores de fiscalización en el mundo (INTOSAI) y, luego de casi doce años de trabajo, ha producido un caudal de información sobre la gestión pública en México que hoy forma un acervo de datos de consulta obligada para conocer los pormenores de la administración pública de México.

A partir del 2008, una nueva reforma constitucional consolidó sus facultades para evaluar el desempeño de todos los entes responsables de ejercer el gasto público federal y además, de *motu proprio*, la propia ASF ha venido impulsando la creación de un Sistema Nacional de Fiscalización con el propósito de transferir experiencias y mejores prácticas a los órganos de fiscalización de los estados. Por lo demás, no sobra añadir que en estos años la ASF ha sido dirigida por auditores que han contado con un sólido prestigio y con un fuerte sentido crítico e independiente, que han promovido firmemente una nueva cultura de la evaluación de las políticas, antes inédita en México.

2. Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información

En el año 2002, tras un exitoso movimiento social que había pugnado por el derecho de acceso a la información pública desde tiempo atrás --integrado por académicos, periodistas y activistas sociales reunidos en el llamado "Grupo Oaxaca"-- se promulgó la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que haya conocido México. Esa ley dio lugar a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) que, desde entonces, no sólo ha actuado como el órgano garante de ese nuevo "derecho a saber" sino que ha desplegado una intensa actividad como promotor de la producción y el uso de la información pública. En el primer lustro de este nuevo siglo se crearon, también, los órganos garantes del derecho de acceso a la información de todas las entidades del país y fueron cobrando visibilidad e influencia, también, diversas organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la apertura de la información.

En el 2007, una ambiciosa reforma constitucional estableció el principio de máxima publicidad como criterio de interpretación para la aplicación de ese derecho y estableció condiciones y parámetros mínimos de información para todos los estados del país, que generaron a su vez nuevas reformas a las leyes locales y crearon un nuevo contexto de exigencia para garantizar el cumplimiento pleno de ese derecho que, desde entonces, fue consignado en la Constitución como una garantía fundamental. Por su parte, el trabajo desplegado por el IFAI para facilitar el acceso a la información por medios electrónicos y mediante la consolidación de las páginas web del gobierno federal ha sido motivo de un amplio reconocimiento público, mientras que sus aportaciones han servido como ejemplo para otros países en el mundo. El IFAI ha sido, en más de un sentido, una de las principales señas políticas del proceso de transición democrática en México.

3. Servicio Profesional de Carrera

Apenas un año después de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia, en el año 2003 se promulgó también la Ley del Servicio Profesional de Carrera y se creó la nueva Secretaría de la Función Pública del gobierno federal. El nuevo sistema de carrera --que era una vieja aspiración democrática planteada por diversos grupos sociales y académicos-- abrevó de algunas de las experiencias exitosas que México ya había explorado, especialmente, en el servicio exterior y el servicio electoral, para establecer criterios basados en el mérito para el reclutamiento, la selección, la evaluación y el desarrollo de la mayor parte del personal de confianza de la administración pública federal centralizada. En el año 2007 y luego de cuatro años de operación, las reglas de operación de ese sistema fueron puestas al día y, aunque han enfrentado resistencias y serias dificultades de implementación, esas reglas se mantienen vigentes hasta hoy y han creado un entorno político que reclama, cada vez más, su consolidación.

4. Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL)

Tras la promulgación de una nueva Ley General de Desarrollo Social, que reconoció y listó la existencia de derechos sociales de los mexicanos en el año 2003, se creó un nuevo Consejo que

formaría parte del gobierno federal, pero actuaría con autonomía técnica --bajo la dirección de un grupo de consejeros académicos expertos, poseedores de un amplio y merecido reconocimiento público-- cuyas funciones primordiales consistirían en establecer una metodología científica para medir la pobreza y la desigualdad en México y para evaluar, sobre esa base, el verdadero impacto de los programas sociales federales del país. Y en efecto, desde el año 2005 CONEVAL ha producido informes sistemáticos que no sólo han contribuido a fijar las bases para comprender y medir la pobreza y la desigualdad como un problema multidimensional, sino que han ofrecido información puntual sobre la eficacia de los programas de gobierno que buscan atajar esos dos fenómenos y que han generado, además, una nueva cultura de la evaluación de programas sociales cada vez más extendida y cada vez más profesional.

5. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

Aunque el INEGI se creó desde el año 1983 con el mandato de producir y reunir la información estadística y geográfica del país en una sola institución --incluyendo la generación de censos y las mediciones específicas sobre la demografía, las condiciones de la geografía y el desempeño de la economía-- no fue sino hasta el año 2008 cuando esta institución principal para la producción de información pública ganó autonomía técnica y de gestión, gracias a la promulgación de una nueva Ley del Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía. La dirección de esa institución se entregó a un Consejo cuyos integrantes serían propuestos por el Presidente y nombrados con la aprobación del Senado de la República y, desde entonces, el INEGI no sólo ha conducido el Censo del 2010 sino que ha producido información sistemática confiable y completa sobre los temas que ha abordado incluyendo, entre muchos otros productos, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares que se ha convertido en una herramienta principal para evaluar del desempeño socio económico de México.

6. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

Una reforma constitucional aprobada en el año 2008 y la promulgación de una nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria permitieron la puesta en marcha de un sistema inédito para evaluar el desempeño de los programas presupuestarios de México --que fue diseñado de conformidad con los principios de la llamada "nueva gerencia pública"-- en busca de un nuevo "presupuesto por resultados", que ha exigido el diseño de indicadores de gestión, estratégicos y de resultados, que hasta ese año no formaban parte de las rutinas de la administración pública. En conjunto, las matrices de indicadores y resultados que se han construido desde entonces se han integrado en el llamado Sistema de Evaluación del Desempeño que ha servido, a su vez, para documentar avances y desviaciones presupuestarios e informar de ellos periódicamente a la Cámara de Diputados, así como para ofrecer información que ha servido de base para producir evaluaciones sociales, estudios académicos e incluso para orientar los trabajos de auditoría de la ASF. El sistema no ha cubierto todo el gasto presupuestario ni ha conseguido abarcar toda la administración pública ni los tres niveles de gobierno. Pero es innegable que desde el año 2009 sus datos han abierto una nueva fuente de información disponible para el seguimiento público y abierto de la gestión gubernamental.

7. Archivo General de la Nación

Una de las instituciones más antiguas de México se incorporó al final de esta lista de novedades institucionales, gracias a la conciencia que despertó el derecho de acceso a la información sobre la importancia de producir y salvaguardar la información que produce el gobierno mexicano en sus actividades cotidianas. No obstante, fue hasta el año 2012 cuando se promulgó una nueva Ley Federal de Archivos que no sólo obliga a documentar y cuidar la información que debe integrarse a los archivos de los tres poderes federales, sino que también lo exige a los órganos autónomos del Estado y promueve la creación de un Sistema Nacional de Archivos coordinado con los niveles locales de gobierno del país. Se ha dicho, con razón, que este último eslabón de la cadena de instituciones recién creadas debió ser el primero. Pero la decisión de poner ese nuevo sistema en manos del Archivo General de la Nación ha sido un acierto, cuyos principales efectos no podrán evaluarse sin embargo

hasta el 2013, cuando se hayan emitido y puesto en operación todas las normas derivadas de la nueva legislación en la materia.

Este conjunto de instituciones no sólo comparten su nacimiento posterior a la transición democrática que vivió México en los últimos años del siglo XX, cuando las reformas al sistema electoral del país permitieron dejar atrás el sistema de partido hegemónico que perduró por siete décadas, para dar paso a un nuevo régimen de partidos que modificó la distribución del poder político y trajo una nueva dinámica a las relaciones entre poderes y niveles de gobierno, sino que además han sido diseñadas y puestas en marcha como respuesta a la exigencia social y política de dejar atrás la concepción de una democracia exclusivamente basada en las cuestiones electorales, para ir en busca de una gestión democrática de la autoridad. Y el trabajo desarrollado por ese conjunto de nuevas instituciones ha permitido la apertura de una agenda inédita favorable a la transparencia y la consolidación del derecho de acceso a la información, a la fiscalización abierta del ejercicio presupuestario y a la evaluación de la gestión y de los resultados de las políticas públicas que ha ganado un consenso cada vez más amplio en los últimos años.

Al lado de esas instituciones públicas se ha consolidado en México una amplia comunidad formada por universidades y centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación que ha impulsado la revisión crítica de los avances conseguidos en estas materias, ha producido nuevos diagnósticos y ha promovido un contexto de exigencia para la construcción de un sistema articulado, coherente y completo de rendición de cuentas en el país. Algunas de esas organizaciones se han integrado a redes temáticas de investigación e incidencia que, al menos desde el año 2010, han generado alianzas explícitas con algunas de las nuevas instituciones públicas dedicadas a la transparencia, la fiscalización y la producción de información pública. Una de ellas es la Red por la Rendición de Cuentas --iniciada y albergada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), que es una institución pública del sistema nacional de centros de investigación científica de México-- cuyas propuestas destinadas a armonizar y completar una política completa de rendición de cuentas han sido escuchadas, debatidas e incorporadas a diversas iniciativas legales que, al final del sexenio del Presidente Felipe Calderón y en la antesala de la toma de posesión del Presidente Enrique Peña Nieto, han ofrecido una nueva y esperanzadora perspectiva que apunta hacia la consolidación del proceso democrático abierto en México desde hace más de dos décadas.

III. El diagnóstico crítico: la persistencia de la corrupción y de la ineficacia

La creación de las nuevas instituciones públicas dedicadas al acceso a la información, a la fiscalización de recursos públicos y a la evaluación del desempeño y de los resultados de la gestión pública ha traído consigo más información y mayor conciencia pública sobre los problemas que enfrenta la administración pública mexicana, atada todavía en amplias zonas de su actuación a las rutinas burocráticas del régimen autoritario y capturada, en buena medida, por intereses políticos y prácticas que no se corresponden con el nuevo contexto democrático en el que hoy actúan. De ahí que, paradójicamente, mientras más avanzan y se consolidan esas nuevas instituciones democráticas, más se expande la percepción de que México no ha logrado ganar la batalla contra la corrupción de los gobiernos, derrotar la captura partidaria de las oficinas públicas, ni conseguir una gestión pública más eficaz en sus resultados. La información que se ha producido durante la última década ha sido más abierta, más completa y más precisa que nunca antes, pero al mismo tiempo ha revelado con mayor claridad las amplias zonas del Estado mexicano en las que todavía prevalece la oscuridad, el clientelismo y la corrupción. De ahí la importancia crítica del debate que está en curso, en busca del ejercicio democrático de los poderes públicos.

México es un país gravemente afectado por la corrupción. Los datos del Índice de Percepción sobre Corrupción elaborado por Transparencia Internacional para el año 2011 lo situaban en el lugar número 100 de 182 países evaluados, y en el lugar 20 de los 32 estados nacionales de América Latina. México fue calificado en ese año con 3 puntos --en una escala de 0 a 10, donde 10 significa ausencia

total de corrupción y el 0 equivale a corrupción total--, que ha sido a su vez la calificación más baja obtenida por el país en la serie de mediciones realizadas por ese índice desde el año 2001.

Cuadro 2.
Índice de Percepción de la Corrupción en México 2001-2011 y lugar que ocupa respecto el resto de los países evaluados

Año	Puntaje 0/10	Lugar de México/todos los países evaluados
2001	3.7	51/91
2002	3.6	57/102
2003	3.6	64/133
2004	3.6	64/145
2005	3.5	65/158
2006	3.3	70/163
2007	3.5	72/179
2008	3.6	72/180
2009	3.3	89/180
2010	3.1	98/178
2011	3.0	100/182

Fuente: Transparencia Internacional

Esa evaluación internacional –que se apoya en el uso sistemático y comparado de 17 fuentes de información producidas por 13 distintas instituciones en el mundo--, coincide a su vez con otras mediciones sobre percepción y prácticas de corrupción en México. Y en conjunto, nos dicen que la corrupción se ha mantenido estable a lo largo del tiempo y que sus efectos siguen vigentes aún después del periodo de transición hacia un nuevo régimen político.

En un esfuerzo por medirlos con mayor precisión, el capítulo mexicano de Transparencia Internacional diseñó, a su vez, el Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG) que ha sido aplicado ya en cinco ocasiones sin que los datos se hayan modificado de manera relevante durante la primera década del nuevo siglo. El Índice mide el número de veces en que los usuarios de hasta 38 distintos servicios públicos se vieron obligados a ofrecer “mordida” para obtener el resultado que debía esperarse de conformidad con los procedimientos legales. Y es notable que durante la década pasada el índice se mantuvo prácticamente igual: 10 de cada 100 transacciones reportadas fueron corruptas, con excepción del año 2003 cuando el dato disminuyó a 8.5. De acuerdo con esa medición de Transparencia Mexicana, los costos añadidos por la corrupción de esos servicios –convertida así en un impuesto ilegal adicional—podrían haber fluctuado entre 23 mil 400 millones de pesos en el año 2001 y 32 mil millones de pesos en año 2010, mientras que el número de veces en que se cobró “mordida” tampoco habría variado de manera significativa: Transparencia Mexicana estimó 214 millones de actos de corrupción en el 2001, y 200 millones en el 2010. Es decir que, tras diez años de transición democrática y de la creación de muy diversas instituciones públicas destinadas a combatir ese fenómeno, la corrupción se habría mantenido intacta.

Cuadro 3.
Índice de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana, 2001-2010

Año	Índice del año	Número de Actos de corrupción observados	Costo anual estimado (millones de pesos)
2001	10.5	214 millones	23,400
2003	8.5	101 millones	10,700

2005	10.1	115 millones	19,000
2007	10.0	197 millones	27,000
2010	10.3	200 millones	32,000

Fuente: Elaboración propia, con datos de Transparencia Mexicana. Los costos anuales están redondeados.

Y según el Barómetro Global de la Corrupción, elaborado a su vez por Transparencia Internacional, la gravedad de la corrupción permanente y sistemática de México lo ha llevado a formar parte del segundo grupo de países con mayores índices de prácticas corruptas en el mundo. El Barómetro está construido a partir de encuestas complementarias al Índice de Percepción de la Corrupción, levantadas entre el público en general de 86 países y publicado desde el año 2003. En la última entrega de esa encuesta –del año 2010- México aparece en el grupo de países en los que entre el 30 y el 49.9% de los encuestados admitió haber entregado sobornos para obtener alguno de los nueve servicios que contempla el barómetro. El resto del grupo está formado por Azerbaiyán, Bolivia, El Salvador, Ghana, Kenia, Líbano, Lituania, Moldavia, Mongolia, Pakistán, Ucrania, Vietnam y Zambia. Entre los 86 países que forman parte de la muestra, sólo había trece en condiciones aún más graves de corrupción: Afganistán, Bangladesh, Camboya, Camerún, India, Irak, Liberia, Malasia, Nigeria, Palestina, Senegal, Sierra Leona y Uganda. Pero entre todos los países de América Latina, solamente El Salvador, Bolivia y México tuvieron un lugar en esas listas.

En el Barómetro Global también puede apreciarse la opinión social casi generalizada sobre la permanencia sistemática de la corrupción en México. El 75% de los encuestados respondió que este fenómeno se había incrementado durante los tres últimos años, es decir, de 2007 a 2010 –confirmando la opinión capturada en otros instrumentos internacionales, como el Latinobarómetro-- y que se complementa con la idea igualmente extendida entre el 52% de la sociedad según la cual las acciones del gobierno para luchar contra la corrupción han sido ineficaces, mientras que para otro 26% han sido simplemente inútiles.

Todos los datos disponibles confirman que, en efecto, la primera década del siglo XXI no produjo resultados satisfactorios para mitigar la corrupción y evitar sus efectos negativos sobre la gobernanza, la estabilidad política y la eficacia del gobierno. Al revisar los indicadores de gobernanza mundiales (World Wide Governance Indicators) construidos con la metodología de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi para el Banco Mundial, puede observarse que México perdió esos años casi en su totalidad: ninguno de los seis indicadores agregados que se presentan en ese informe mejoró del 2000 al 2010. Y los valores más bajos corresponden, lamentablemente, a la estabilidad política y la ausencia de violencia, a la vigencia del Estado de derecho y al control de la corrupción. Ninguno de esos datos debe pasar inadvertido, pues este conjunto de indicadores son en realidad la síntesis del mayor número de fuentes disponibles en el mundo para evaluar la calidad de la gobernanza en un país y para ofrecer parámetros confiables de comparación. Y en este sentido, no sobra añadir que los valores que corresponden a México, en promedio, solamente alcanzan una cifra de 45.5 sobre 100 lo que, una vez más, lo coloca entre los países con menores calificaciones del planeta en materia de honestidad y eficacia gubernamental.

Cuadro 4.
Indicadores del Worldwide Governance Indicators para México, 2000-2005-2010

Indicadores sobre:	Años evaluados	Indicadores agregados
Voz y Rendición de Cuentas	2010	52.1
	2005	55.3
	2000	55.3
Estabilidad política/ausencia de violencia	2010	22.6

Efectividad del gobierno	2005	33.2
	2000	39.4
	2010	61.7
Calidad regulatoria	2005	57.6
	2000	62.4
	2010	58.9
Estado de derecho (<i>rule of law</i>)	2005	60.8
	2000	62.7
	2010	33.6
Control de la corrupción	2005	39.7
	2000	39.2
	2010	44.5
	2005	48.3
	2000	50.7

Fuente: Elaboración y selección de información propia, con datos del Banco Mundial.

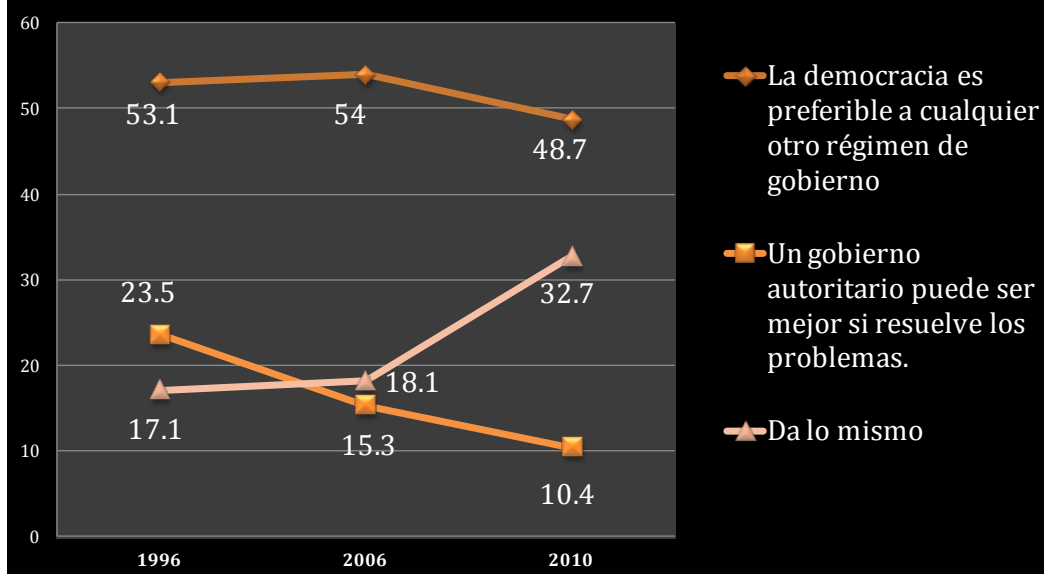
Por su parte, los datos de Latinobarómetro –que permiten observar el movimiento de buena parte de las percepciones de América Latina sobre un amplio abanico de problemas específicos desde finales de los años noventa hasta la primera década del nuevo siglo—nos permiten observar dos fenómenos asociados a la corrupción que conviene subrayar. De un lado, la escasa satisfacción de los mexicanos con el régimen democrático, aun después de los años de transición. En 1996, la fecha en que se aprobó la legislación electoral que le daría autonomía al Instituto Federal Electoral y que le daría sustento a los últimos años de la transición, los datos de Latinobarómetro nos decían que el 53.1% de la sociedad prefería a la democracia sobre cualquier otro régimen de gobierno y solamente un 17.1% respondía que “da lo mismo”. Para el año 2010, tras diez años de alternancia en la presidencia de la República y luego de la consolidación del régimen de partidos, la opinión de los mexicanos sobre la democracia no había mejorado: sólo 48.7% seguía pensando que era preferible a cualquier otro sistema de gobierno, mientras que la respuesta que mejor describe el desencanto con el régimen casi se había duplicado: 32.7% decían que “daba lo mismo”. Me importa mucho destacar este dato, pues no hay evidencia de que los mexicanos hubieran preferido un régimen distinto para suplir la democracia: en 1996, 23.5% afirmaba que un gobierno autoritario podría ser mejor si resolviera los problemas del país, mientras que en 2010 esa respuesta la dio solamente el 10.4%. Lo que llama la atención es, precisamente, el desencanto: una cifra reveladora sobre la pérdida de expectativas en el proceso democrático en su conjunto.

Cuadro 5.
Porcentajes de aprecio por la democracia, en tres años críticos de la transición mexicana

Año	La democracia es preferible a cualquier otro régimen de gobierno	Un gobierno autoritario puede ser mejor si resuelve los problemas.	Da lo mismo
1996	53.1	23.5	17.1
2006	54.0	15.3	18.1
2010	48.7	10.4	32.7

Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro.

Porcentajes de aprecio por la democracia, en tres años críticos de la transición mexicana



Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro.

En el mismo sentido, los datos sobre la satisfacción con la democracia eran elocuentes. En 1996, cuando la transición entraba a su fase crítica, 84.5% de los mexicanos decía sentirse poco o nada insatisfecho con la democracia, mientras que en el 2006 esa cifra había disminuido al 52.5%. Pero cinco años más tarde, los datos negativos ya habían vuelto al 69%, frente al 26.8% que declaraba alguna o mucha satisfacción con el nuevo régimen político.

Cuadro 6.
Porcentajes de satisfacción con el régimen democrático, en tres años críticos de la transición mexicana

Año	Muy satisfecho	Algo satisfecho	Poco satisfecho	Nada satisfecho
1996	1.3	10.3	51.2	33.3
2006	6.9	34.4	28.4	24.1
2010	3.7	23.1	43.2	25.8

Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro.

No es posible suponer que la insatisfacción y el desencanto sociales con el nuevo régimen obedezcan a una sola causa. Como todos los fenómenos sociales, el del desencanto con el desempeño de la democracia tampoco puede ser explicado simplemente en función de una variable, ni es el propósito de estas notas formular una explicación sobre la insatisfacción de la sociedad mexicana con el nuevo régimen político. Pero sí es posible señalar que, entre las causas razonables de ese desencanto, seguramente está la corrupción.

Cuando en el año 2002 se preguntó cuál era “el aspecto más importante para mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas”, 31.7% de los encuestados respondió: “atacar la corrupción”, frente al 12.4% y 12.3% que eligieron la opción de disminuir los gastos o la modernización de los servicios, respectivamente. Pero en la serie de respuestas a la pregunta

planteada desde el año 2003 sobre el “progreso en la reducción de la corrupción en las instituciones públicas”, la sensación de fracaso se mantuvo estable: la mayoría siempre respondió que no había progresos sustantivos o que no había, de plano, ningún progreso.

Cuadro 7.
Percepción sobre el progreso en la reducción de la corrupción en las instituciones públicas, en porcentajes, 2003-2010

Año	Ningún progreso	Poco progreso	Algo de progreso	Mucho progreso
2003	29.1	40.7	26.3	3.0
2004	29.9	46.1	20.6	3.0
2005	32.8	35.6	25.1	5.5
2006	27.9	31.5	30.8	5.7
2007	23.7	36.6	29.8	7.5
2008	29.2	40.6	21.8	6.6
2009	28.2	35.1	27.0	5.2
2010	29.2	37.1	27.2	4.9

Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro.

Y no sobra agregar que la corrupción ha sido mencionada de manera consistente entre los cinco problemas más relevantes del país –con la única excepción del año 2009, cuando la crisis económica de ese año desplazó el tema de la corrupción hasta el lugar seis—, mientras que del 1997 al 2001 (cuando se midió la percepción sobre la gravedad de los problemas señalados) la corrupción fue vista como algo muy serio por la mayoría.

Cuadro 8.
Problemas más importantes. Lugar de la corrupción en función del porcentaje de menciones de 1996 a 2010

Año	Corrupción	Seguridad	Empleo	Salud	Crisis políticas	Educación	Pobreza	Inflación	Medio Ambiente	Salarios
96	9.0 (5°)	--	17.8	--	--	16.1	--	11.1	--	9.8
97	7.3 (5°)	--	14.0	13.5	--	--	--	12.7	8.6	--
98	8.8 (4°)	--	21.8	--	--	--	--	21.1	9.3	--
00	10.0 (4°)	--	--	10.9	--	--	--	11.6	--	12.9
01	13.3 (2°)	16.4	--	--	--	--	--	--	--	--
02	10.3 (4°)	11.9	15.0	--	--	--	10.3	--	--	19.3
03	11.6 (4°)	--	17.0	--	--	--	12.6	--	--	18.9
04	12.9 (3°)	--	13.4	--	--	--	--	--	--	15.3
05	7.8 (5°)	24.6	20.0	--	12.9	--	--	12.6	--	--
06	6.8 (5°)	16.6	18.2	--	13.9	--	11.0	--	--	--
07	16.8 (1°)	(12.9)	(13.9)	--	--	--	(11.3)	--	--	--
08	5.8 (5°)	32.6	14.3	--	7.7	--	--	9.9	--	--
09	5.3 (6°)	17.8	19.6	--	5.9	--	7.1	29.4	--	--
10	4.2 (5°)	39.2	14.8	--	--	--	7.9	13.2	--	--

Fuente: Latinobarómetro. Sólo se mencionan los porcentajes mayores a las menciones sobre corrupción, con excepción del año 2007 en que la corrupción fue señalada como el problema principal del país y se anotan, en esa fila, los valores entre paréntesis para los siguientes tres problemas mencionados.

En general, la corrupción ha sido vista antes, durante y después del periodo de transición hacia la democracia, como un problema permanente y en buena medida, incorregible. Y de ahí también que desde la percepción de la mayoría de los mexicanos, la democracia haya sido incapaz de corregir o contener ese fenómeno. Insisto en que no cabe establecer una relación causal ni automática entre el desencanto democrático y la vigencia de la corrupción, pero tampoco pueden pasar inadvertidos los datos que hablan de ambas cosas —la corrupción estable y el creciente desencanto— durante los años que vieron el cambio de régimen político.

Por otra parte, los datos que ha producido el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) desde el año 2005, cuando comenzó sus operaciones para evaluar los programas sociales apoyados con recursos del presupuesto federal de egresos —como ya se ha dicho— han servido para construir una base metodológica oficial y cada vez más utilizada en el país para la medición de la pobreza, la distribución del ingreso y la calidad de los programas públicos destinados a mitigar ambos problemas.

El aparato jurídico que está detrás del trabajo intelectual de CONEVAL fue construido para ofrecer elementos de juicio a los tomadores de decisiones en materia de política social, tanto en el Congreso como en el Poder Ejecutivo federal, que eventualmente permitieran corregir los programas que no estuvieran cumpliendo con su cometido y estimular aquellos otros que, por el contrario, contribuyeran con mayor efectividad a subrayar el sentido progresivo del gasto público de México. Gracias a esas normas, hasta el primer semestre del 2012 CONEVAL había generado ya 550 evaluaciones a los programas sociales y había producido informes técnicos, sólidamente contruidos, para evaluar la extensión y la profundidad de la pobreza —entendida como un problema de ingreso y de carencias de satisfactores básicos— así como un conjunto de recomendaciones puntuales para corregir las deficiencias observadas en los programas sociales del país y en la política social en general.

De ahí la importancia de las conclusiones que ha venido arrojando CONEVAL durante los primeros años de gestión. Para los propósitos de este ensayo, vale la pena subrayar tres de ellos que, a mi juicio, están concatenados¹. El primero atañe al propósito central que persigue la política social, que es reducir la pobreza y la desigualdad. En el último informe de CONEVAL —que evalúa los resultados de esa política de 2008 a 2011— se dice que:

“La población en situación de pobreza ascendió a 46.2 por ciento en 2010, lo que representó 52 millones de personas. En comparación con 2008, esto significó un aumento de 3.2 millones de personas. (...) El incremento del número de personas en situación de pobreza fue resultado de los aumentos de personas con carencia en el acceso a la alimentación (4.2 millones) como del de la población con ingresos bajos (la población por debajo de la línea de bienestar aumentó 4.8 millones y la ubicada por debajo de la línea de bienestar mínimo se incrementó 3.4 millones de personas entre 2008 y 2010)”².

CONEVAL añade que “el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó de 2.7 a 2.5”, gracias a que se “incrementaron las coberturas básicas de educación, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en las viviendas y la seguridad social, especialmente en la cobertura de adultos mayores, factores que son parte de la medición de la pobreza”³. Pero el resultado agregado, a pesar de los esfuerzos del gobierno —o de los gobiernos— para incrementar la infraestructura y los servicios dedicados a eliminar las carencias sociales, es que la pobreza no disminuyó durante los últimos cinco años. Es muy probable, como afirma un amplio grupo de expertos y subraya el propio CONEVAL, que el aumento obedezca a la crisis internacional del 2008 y 2009, cuando México volvió a tener

¹ Tomo estas conclusiones del *Informe de Evaluación de la Política Social en México, 2011*. Publicado por el propio Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en marzo del 2011.

² *Idem*, p. 24.

³ *Ibidem*.

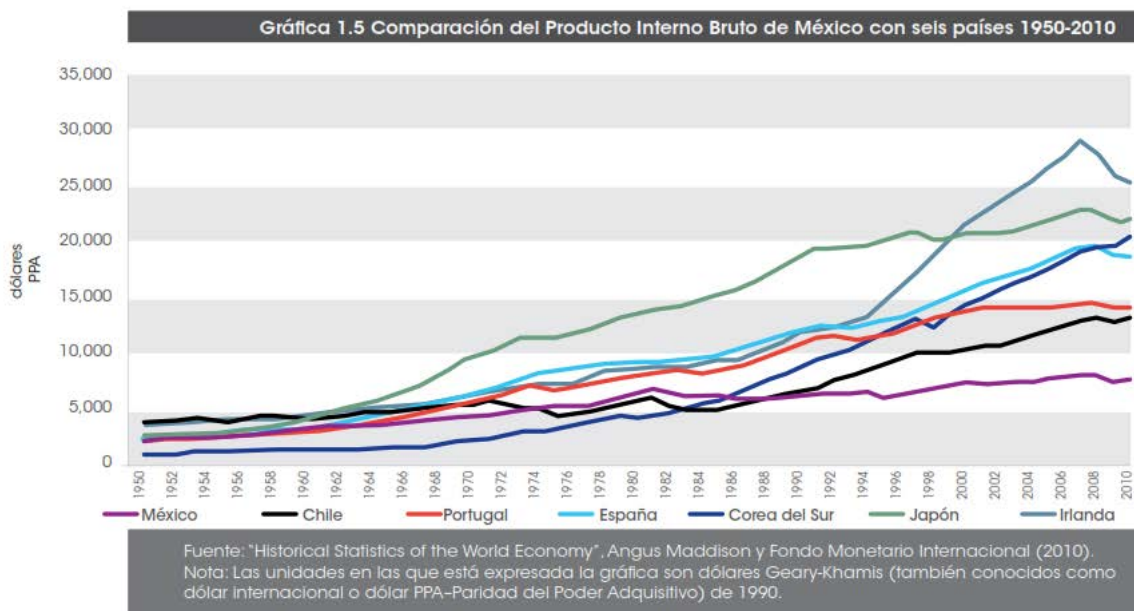
crecimientos negativos y las debilidades de su economía para generar riqueza tuvieron un fuerte impacto en la lucha contra la pobreza. Como sabemos, sin crecimiento económico es prácticamente imposible combatirla y mucho menos en el corto plazo.⁴

No obstante, el informe del CONEVAL reconoce otra dimensión que no debe pasar inadvertida y que ha sido subrayada con frecuencia por los principales críticos del modelo que ha seguido México: desde 1950 hasta la primera década del siglo XXI, el crecimiento per cápita del Producto Interno Bruto del país ha sido de solamente 2%, y si se revisa el dato desde 1990, la tasa disminuye al 1.2% durante todo ese periodo, mientras que el promedio del ingreso laboral real no ha crecido en absoluto desde el año 1992. CONEVAL compara el crecimiento de México con Chile, Portugal, España, Corea del Sur, Japón e Irlanda, países que tenían un producto interno muy similar al mexicano en la mitad del Siglo XX y hoy lo superan con creces, para observar que:

“Si en vez de 2 por ciento, el crecimiento hubiera sido de 3 por ciento en este mismo periodo, en 2010 el PIB per cápita de México sería de 25,219 dólares en vez de los 14,151 dólares que tuvimos en ese año. Es decir, el nivel de vida promedio de los mexicanos hubiera sido en 2010, 78 por ciento más alto al que tuvimos y seguramente la pobreza sería mucho menor a la que hoy tenemos.

“No sólo la crisis financiera coyuntural o el incremento en el precio de los alimentos han sido los responsables de que el ingreso real no sea mayor en México (y de que la pobreza sea elevada), también lo es el lento crecimiento económico de largo plazo. Las condiciones de México no podrán mejorarse si no se realizan cambios económicos profundos que propicien el incremento de la productividad, la inversión, la generación de más empleos formales y de mejor calidad, así como el aumento del salario real de manera sistemática y sostenida”.⁵

Gráfica 1.
Comparación del Producto Interno Bruto de México con seis países 1950-2010⁶



Las conclusiones señaladas apelan al diseño de políticas públicas capaces de contrarrestar, a un tiempo, la pobreza del país y las razones estructurales que han impedido tener un mayor

⁴ Cfr. Dani Rodrik. *One Capitalism. Many Recipes.*

⁵ CONEVAL, *Op.cit.* p.19.

⁶ *Idem*, p. 18.

crecimiento y una mejor distribución del ingreso desde hace más de medio siglo. Y remiten, también, a la necesidad de que esas políticas puedan llevarse a cabo con éxito, cumpliendo con los objetivos que se proponen y dando cuenta de sus resultados. Sin embargo, en el mismo informe que vengo citando, CONEVAL hace suyas algunas de las conclusiones de los estudios realizados por John Scott sobre el sentido del gasto público, en las que hace notar que el gasto agregado de los principales programas sociales del país no contribuye a la igualdad sino que, más bien, tiende a incrementar la brecha entre pobres y ricos. En los términos de CONEVAL:

“Persiste una amplia gama de resultados en la concentración del gasto público entre los grandes grupos funcionales y aun al interior de cada uno. En conjunto, las transferencias monetarias dirigidas son el rubro de mayor progresividad (es decir, llegan con más claridad a la población que tiene menos ingreso), las transferencias en especie son prácticamente neutrales, mientras que los subsidios indirectos y los subsidios a los sistemas de pensiones contributivos se concentran en la población de ingresos medios y altos.

“La distribución total del gasto público analizado resulta ligeramente progresiva si se excluyen los subsidios a los sistemas de seguridad social contributiva y al consumo, pero ligeramente regresiva cuando éstos se incluyen”.⁷

Dadas esas afirmaciones, cabría esperar que los programas sociales regresivos fueran modificados o incluso eliminados para evitar que el dinero público siga contribuyendo a profundizar la desigualdad del país, mientras que los programas progresivos de mayor impacto—los que realmente consiguen disminuir la distancia entre pobres y ricos—tendrían que ser reforzados y vigilados con mayor interés. Las conclusiones de CONEVAL aconsejan modificar las restricciones que han impedido el crecimiento económico del país y producir una mejor redistribución del ingreso, pero también sugieren concentrar el dinero público en los programas que contribuyen de manera efectiva a los propósitos que persigue la política social.

Sin embargo, lo que ha venido sucediendo en los últimos años es lo contrario: en vez de depurar los programas para preferir aquéllos que favorecen la cohesión social y extinguir los que ahondan las diferencias, el gobierno federal ha aumentado la dispersión de los programas sociales y ha complicado aún más el monitoreo y el seguimiento de sus decisiones. CONEVAL advierte, en efecto, que:

“En 2010 existían 273 Programas y Acciones federales de desarrollo social. Entre 2004 y 2007 se incrementó 17 por ciento el número de programas y 1 por ciento el presupuesto de los mismos. Entre 2008 y 2011 se incrementó 11 por ciento el número de instrumentos de política pública y el presupuesto aumentó 42 por ciento, lo que contribuyó a tener mayor dispersión de Programas y Acciones.

“No siempre queda clara la razón por la que se crean programas de desarrollo social año con año. Unos son creados por el Poder Ejecutivo, otros por el Poder Legislativo y otros por las entidades federativas, a través del Legislativo local, con el fin de que se ejerza más presupuesto en los gobiernos estatales. Posiblemente varios de ellos son creados para resolver problemas concretos de la población, pero debido a que no siempre se cuenta con resultados claros en varios de estos programas, la sospecha de un uso político es inevitable”.⁸

Con todo, es probable que los problemas de orientación, monitoreo y evaluación de los programas sociales que ha venido observando el Consejo creado para esos fines sean mucho mayores, pues aunque CONEVAL ha hecho un trabajo plausible en la revisión del gasto público federal que se inscribe en la política social, en los estados y los municipios se sabe mucho menos. CONEVAL lo dice este modo:

“Los avances que aquí se señalan en materia de evaluación se refieren al ámbito federal. Desde que hubo un mayor equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, se le ha

⁷ *Idem.* p.108.

⁸ *Idem.* p.132.

exigido al Gobierno Federal una mayor transparencia y un sistema de evaluación y de auditorías objetivas e independientes. Sin embargo no existe el mismo nivel de exigencia por parte de los congresos locales hacia los gobiernos correspondientes. Si bien hay avances de evaluación en algunas entidades federativas (Jalisco, Distrito Federal, Estado de México), el nivel de independencia de los esquemas de evaluación es aún muy frágil. La consolidación de la democracia requiere un avance agresivo y rápido de esquemas de evaluación y transparencia en los gobiernos estatales y municipales”.⁹

En suma, los estudios producidos por el órgano responsable del monitoreo y la evaluación de la política social del gobierno federal nos han hecho notar que el propósito central de esa política no ha podido cumplirse durante los primeros años del nuevo régimen político, como tampoco se cumplió desde mediados del siglo anterior: el crecimiento económico, el valor del trabajo y la pobreza han mostrado resultados mediocres –por decir lo menos-- por más de medio siglo; el gasto público específicamente destinado a combatir la pobreza y reducir la desigualdad social en el país ha generado efectos contraproducentes: mientras más se gasta más se incrementa la desigualdad; los programas públicos se han multiplicado sin que sea evidente la necesidad de dispersar esos esfuerzos; y, hasta el 2012, no sabíamos cuál era el efecto agregado del conjunto de las acciones emprendidas por el Estado mexicano para cumplir con los propósitos del desarrollo social que protege la Constitución, porque los gobiernos estatales y municipales no habían producido la información mínima indispensable para llevar a cabo una evaluación completa.

Pero ninguna de esas conclusiones ha tenido un efecto contundente e inequívoco en la reorientación del gasto público ni, mucho menos, en la asignación de responsabilidades públicas para los funcionarios que decidieron ese gasto, que diseñaron las políticas y que, al cabo de un periodo suficiente para evaluar sus resultados, no sólo han revelado su falta de eficacia en el cumplimiento de los propósitos que persiguieron sino que, además, han sido ineficientes en su desempeño. Los trabajos de CONEVAL han ofrecido información valiosa para escribir estudios como éste y para revelar las deficiencias que afronta la administración pública de México, pero no son vinculantes para corregir los programas que evalúa, ni sus conclusiones comprometen la negociación anual del presupuesto público que, como una maquinaria ciega, sigue otorgando recursos fiscales para las políticas y los programas que no han logrado obtener los resultados esperados.

Si se mira con mayor profundidad hacia los resultados de la llamada “evaluación específica de desempeño 2010-2011”, derivados de los estudios de evaluación externa que coordinó el CONEVAL durante el último año mencionado --en los que se da cuenta de los avances en el logro de objetivos de 132 programas públicos, entre otros datos--, salta a la vista que 14 de ellos no pudieron ser evaluados por falta de información suficiente para emitir una opinión fundada, mientras que otros 36 programas fueron reportados con “oportunidades de mejora” o “avances moderados”. En ese conjunto de programas, solamente 20 obtuvieron la calificación de “destacado” por el cumplimiento de sus objetivos, mientras que otros 62 fueron juzgados, con parsimonia burocrática, como “adecuados”.¹⁰

Por su parte, la organización civil GESOC, A.C publicó en el 2011 el llamado “Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales” (INDEP 2011), con el que buscó valorar el desempeño de los 132 programas de subsidio y prestación de servicios públicos que, a su vez, fueron evaluados por el CONEVAL. Se trata de una herramienta valiosa, pues en dicho índice se reúnen y ponderan los distintos criterios utilizados en la evaluación de los programas públicos para presentarlos en una sola escala, estandarizada del 0 al 100, en la que el mayor puntaje equivale a la más alta rentabilidad social de los programas “entendida como la

⁹ *Idem.* p.121

¹⁰ Cfr. *Resultados de la evaluación específica de desempeño 2010-2011 (Evaluación externa coordinada por el CONEVAL, con la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público)*. Disponible en la página electrónica de CONEVAL.

capacidad que han demostrado para resolver el problema público que atienden en relación con su presupuesto asignado”. La utilidad del ejercicio se subraya, además, porque en ese conjunto de programas se ejercieron 340 mil millones de pesos para el año 2011, que equivalieron al 13.26% del gasto programable del país. Y a diferencia de la forma en que la que CONEVAL presenta los resultados de sus revisiones –cuya metodología y complejidad sigue siendo motivo de debate--¹¹, GESOC solamente emplea los logros obtenidos y la cobertura de la población beneficiada, en función de los recursos otorgados para cada programa público. La fuente de información es la misma: el Sistema de Evaluación del Desempeño federal, cuyos datos se asumen como “veraces y suficientemente sólidos como para poder realizar una valoración integral de los programas”.

Sobre esa base, GESOC observó que el 53% de los programas evaluados (70 de 132) “presentan problemas de opacidad para valorar su rentabilidad social”. Sin embargo, esos programas tuvieron asignaciones presupuestarias de 84,159 millones de pesos para el 2011, que representaron casi una cuarta parte (24.69%) del presupuesto total asignado a los programas de subsidios y servicios públicos federales; 31 de ellos no reportaron ningún avance en sus indicadores de desempeño, 22 no identificaron a la población beneficiaria que atendieron y 17 no ofrecieron datos suficientes en avances ni beneficiarios, como para poder ser evaluados. En contraste, sólo siete programas obtuvieron un nivel de rentabilidad social óptimo cuyo monto equivalió al 22.61% del presupuesto asignado al conjunto, sobre la base de cinco rubros sugeridos para clasificar la rentabilidad social de los programas, con igual número de implicaciones para la asignación presupuestaria siguiente. Las conclusiones fueron las siguientes:

Cuadro 9.

Hallazgos y recomendaciones de GESOC sobre la rentabilidad social de los programas sociales evaluados por el Sistema de Evaluación del Desempeño federal en 2010

Rentabilidad social	Número de programas	Presupuesto (Absoluto en millones de pesos y relativo del total del grupo)	Recomendaciones de asignación presupuestaria
Óptima	7	77,080 (22.61%)	Los incrementos presupuestales deben estar en proporción directa al crecimiento de su población potencialmente beneficiaria
Alto Potencial	9	33,736 (9.90%)	Incrementar su presupuesto de forma significativa. Cada peso invertido será una inversión social justificada.
Mejorable	7	91,669 (26.89%)	Su asignación presupuestal (aún sin incrementos) debe estar sujeta a una agenda de mejora sustantiva para alcanzar niveles aceptables en su cumplimiento de metas.
Escasa	4	7,572 (2.22%)	No se justifica ningún incremento presupuestal. Se debe hacer una revisión integral de los mismos para incrementar de forma significativa su desempeño antes de pensar en incrementar su cobertura.
Dispersa	35	46,627 (13.69%)	Revisión integral de política que lleve a identificar prioridades claras

¹¹ Cfr. Guillermo Cejudo y Claudia Maldonado, Clear, sobre la evaluación...

No estimable	70	84,159 (24.69%)	No incrementar el presupuesto y endurecer medidas de transparencia y rendición de cuentas para el presupuesto 2012
Total	132	340,846 (100%)	

Fuente: Gestión Social y Cooperación, GESOC, A.C. Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales. INDEP 2011. México.

Al iniciar el año 2012 todavía no existía evidencia para probar que las recomendaciones emitidas por esa organización civil –a despecho de su sencillez y claridad– hubieran sido atendidas. Si bien el sistema de evaluación diseñado por CONEVAL da cuenta del porcentaje de avance en “el seguimiento a las recomendaciones emitidas por la evaluaciones externas” –rubro en el que solamente 51 de los 132 programas evaluados reporta haber atendido todas las observaciones–, la diferencia principal entre ambos criterios está en su destinatario: GESOC ha querido llamar la atención de la Cámara de Diputados, donde se asignan los presupuestos y se fiscalizan sus resultados, mientras que el sistema construido por CONEVAL y la Secretaría de Hacienda –con la participación de la Secretaría de la Función Pública– está diseñado para informar de manera primordial al Ejecutivo federal. En este sentido, cabría esperar que las conclusiones de las evaluaciones coordinadas por el CONEVAL tuvieran un peso decisivo en el diseño de las políticas y los programas públicos de la federación, en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño coordinado por la Secretaría de Hacienda; y cabría suponer, también, que la Cámara de Diputados habría de responder a esas evaluaciones para revisar los supuestos en los que se apoyan sus asignaciones presupuestarias año con año. Pero ninguna de las dos cosas ha sucedido pues los presupuestos públicos se siguen programando por el Ejecutivo y aprobando por el Legislativo con independencia de la profundidad de las evaluaciones efectuadas y de la importancia de sus recomendaciones.

Pero en México, las políticas públicas no sólo son evaluadas por el Poder Ejecutivo a través del Sistema de Evaluación del Desempeño que se estableció por mandato de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria promulgada en el 2006 –y que dirigen la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública– ni solamente se evalúan bajo la coordinación del CONEVAL los 273 programas públicos que hasta el año 2012 se inscribían en el marco de la política social, sino que las políticas también son evaluadas por la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación, dentro del proceso anual de fiscalización de la cuenta pública; es decir, de la revisión sobre el uso de los dineros públicos, cuyo informe debe ser entregado por el gobierno federal a la Cámara de Diputados al final de cada ejercicio presupuestario.

La fiscalización de la cuenta pública anual cierra el llamado ciclo presupuestario y representa, en consecuencia, el medio a través del cual los diputados federales verifican el cumplimiento del mandato que otorgaron a los poderes públicos mediante la autorización del presupuesto federal. La fiscalización está normada, a su vez, por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que fue promulgada en mayo del 2009 y que, en su momento, completó y precisó las atribuciones que le fueron otorgadas a la Auditoría Superior de la Federación (en adelante ASF) desde en el año 2000, cuando fue creada como la entidad de fiscalización superior de la federación por mandato constitucional. He aquí, pues, el conjunto básico de ordenamientos jurídicos y órganos que realizan la evaluación de los programas federales del país y su doble ruta: la del Ejecutivo en busca de configurar un presupuesto en base a resultados y de evaluarlo de manera sistemática; y la del Legislativo, basada en la fiscalización de las cuentas gubernamentales.

Desde su creación, la ASF estuvo llamada a jugar un papel de creciente importancia en la evaluación del gasto, el apego a la legalidad y el desempeño de los poderes públicos, pues como órgano técnico de la Cámara de Diputados, la ASF está facultada para fiscalizar a todos ellos y a

los tres niveles de gobierno, con la única excepción de los partidos políticos, incluyendo “cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluyendo aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines”.¹² Y aunque no fue sino hasta 2008 cuando las evaluaciones de desempeño quedaron consignadas como una más de las obligaciones de la ASF, ya desde el año 2001 la propia ASF decidió sumar esas evaluaciones a los ejercicios tradicionales de fiscalización contable y de regularidad legal, creando para esos fines una Auditoría Especial de Desempeño. Y desde entonces y hasta el 2012, ha llevado a cabo 1 mil 059 auditorías de desempeño, dentro de un universo general de 6 mil 759 auditorías practicadas durante todo ese periodo.

Lo que me interesa subrayar es, sin embargo, la frustrante reiteración de los problemas de gestión y desempeño que ha venido encontrando la ASF durante sus auditorías anuales y la baja utilidad práctica de sus recomendaciones. Durante el último lustro, por ejemplo, solamente una tercera parte de las auditorías practicadas por la ASF fueron calificadas como “limpias”, mientras que el resto de las revisiones arrojó dictámenes negativos o con salvedades —es decir, observaciones de fondo que no pudieron ser resueltas oportunamente—o, incluso, con abstención de opinión, lo que significa que los auditores no contaron siquiera con la información básica indispensable para llevar a cabo su trabajo.

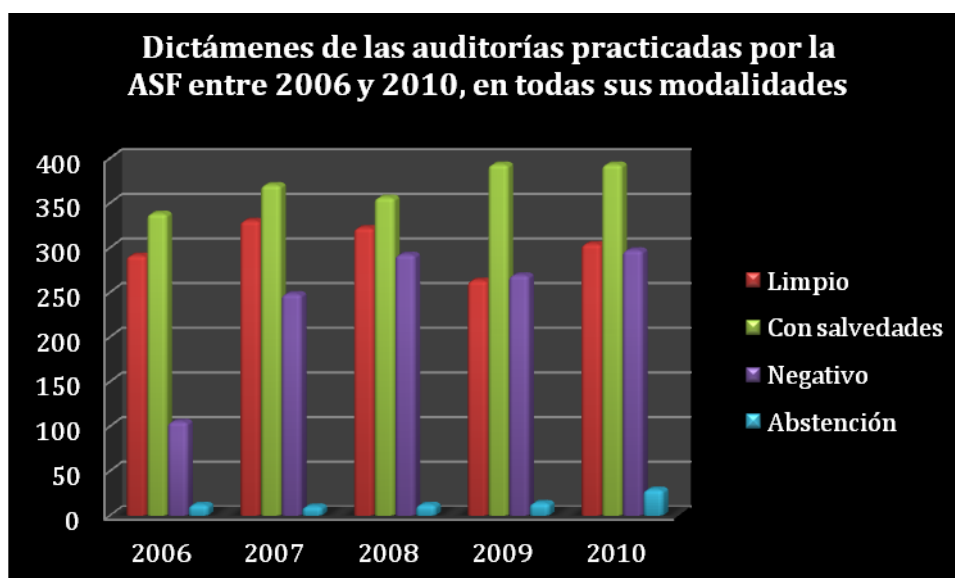
Cuadro 10.

Dictámenes de las auditorías practicadas por la ASF entre 2006 y 2010, en todas sus modalidades

Año/tipo de dictamen	Limpio	Con salvedades	Negativo	Abstención
2006	291	338	105	12
2007	330	370	248	10
2008	322	356	292	12
2009	263	393	269	14
2010	304	393	297	29
Total	1,510	1,850	1,211	77
Proporción del total	32.48	39.80	26.05	1.65

Fuente: Informes de resultados de auditoría de la Auditoría Superior de la Federación, 2008-2012.

¹² Cfr. Art. 2, Fracción IX, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.



Fuente: Informes de resultados de auditoría de la Auditoría Superior de la Federación, 2008-2012.

En el mismo sentido, si se toman solamente las auditorías de desempeño, cuyo número ha venido creciendo sistemáticamente y cuya influencia en la gestión de la administración pública tendría que ser mucho mayor, puede observarse que entre las 110 auditorías practicadas en el año 2010 –el último ejercicio sujeto a fiscalización--, solamente 22 obtuvieron dictámenes limpios, frente a 25 que los tuvieron negativos o con abstención y 63 con salvedades. Y no sobra añadir que el esfuerzo de obtención y comparación de datos, de confirmación de hipótesis y de verificación y confrontación de resultados que implica cada una de las auditorías –cuya validez metodológica ha sido sometida a varias pruebas dentro y fuera del país—no sólo es plausible y valioso por sí mismo sino que ha permitido construir una vasta fuente de información que podría ayudar con creces a perfeccionar la gestión pública.

Pero hasta la fecha, tampoco hay evidencia suficiente para asegurar que eso haya sucedido. Cada año, más bien, la ASF produce nueva información sobre la forma en que los entes públicos auditados ejercen los recursos que les fueron asignados en el presupuesto y asume, por así decir, que sus conclusiones serán atendidas por los poderes Ejecutivo y Legislativo. Pero esos efectos no suceden más que excepcionalmente mientras que, por su parte, la ASF –compelida a realizar nuevas auditorías sobre cada ejercicio fiscal—tampoco ha conseguido articular un esfuerzo amplio ni sistemático de seguimiento de sus propias conclusiones.

Cuadro 11.

Naturaleza de las auditorías realizadas por ASF desde 2001 al 2010

Año	Regularidad	Desempeño	Especiales	Seguimiento	Situación excepcional	Forenses
2001	286	30	39	--	--	--
2002	260	24	52	--	--	--
2003	249	24	56	9	--	--
2004	312	44	52	13	--	--
2005	522	51	44	9	--	--
2006	615	72	57	8	--	--
2007	716	190	54	2	--	--
2008	693	228	62	2	2	--
2009	708	191	40	--	6	--
2010	769	205	44	--	2	11

Fuente: Informes de resultados de auditoría, Auditoría Superior de la Federación.

No obstante, gracias al esfuerzo realizado por la ASF podemos estimar que solamente un tercio de los recursos públicos que ha aprobado la Cámara de Diputados durante los últimos cinco años –en el mejor de los casos—ha sido gestionado de conformidad con lo que se esperaba y con eficacia, eficiencia y honestidad. El resto no: casi dos terceras partes del gasto efectivamente fiscalizado por la ASF ha tenido salvedades, ha sido definitivamente reprobado o simplemente no ha podido evaluarse. Y aun así, todos los años se repiten los rituales de la aprobación presupuestaria y se asignan los dineros públicos sobre la base de una expectativa de futuro: no sobre la evidencia de lo que realmente ha sucedido sino a partir de lo que los nuevos dineros prometen a la sociedad, a despecho de los datos que prueban la ineficacia de la operación, las desviaciones, las capturas y el incumplimiento de los objetivos previos. Como si cada año renaciera el mundo, los presupuestos anuales se colman de promesas sobre sus bondades y se someten a las nuevas evaluaciones que vendrán, a sabiendas de que éstas tampoco tendrán efectos sustantivos sobre la forma en que se ejerce el gasto público.

De ahí la posición singular en la que se sitúa México cuando sus sistemas de monitoreo y seguimiento se comparan con otros países de América Latina –y aun del mundo. Desde el punto de vista del diseño normativo, de la existencia de órganos dedicados a la evaluación y la fiscalización del gasto público, e incluso de la sofisticación y la calidad de los métodos con los que se evalúan los ejercicios fiscales cada año, el país puede situarse entre los primeros de las tablas. Pero cuando se estiman los efectos que producen esos métodos y órganos de evaluación y fiscalización en la calidad de la gestión pública el resultado es, por decir lo menos, insatisfactorio. Tienen razón los autores del cuadro que sigue a estas líneas: México ha avanzado mucho en sus normas y procedimientos de monitoreo y evaluación del gasto, pero muy poco en el uso de esos medios para corregir sus decisiones. Y yo añadiría: y mucho menos aún en la obligación de rendir cuentas y asumir las consecuencias.

Cuadro 12.
Institucionalización y usos de los sistemas de monitoreo en América Latina

Uso del sistema de monitoreo*	Alto Se usa para tomar decisiones técnicas, administrativas y presupuestarias.			Chile
	Medio Se usa para tomar decisiones a alto nivel.		Costa Rica	Brasil y Colombia
	Bajo No se usa o se usa poco para analizar y corregir cumplimiento de metas.	Barbados, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Uruguay	Argentina, Honduras y Perú	México
	Bajo El sistema está empezando a implementarse.	Medio El sistema está institucionalizándose y se están elaborando los instrumentos y las metodologías.	Alto El sistema está institucionalizado y cuenta con metodologías e instrumentos debidamente formalizados.	

* Sin sistema de monitoreo: Belice, Bolivia, Guyana, Suriname, Trinidad y Tobago, Paraguay, República Dominicana, Panamá.

Fuente: Roberto García López y Mauricio García Moreno, *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos*. BID, Washington DC, 2010.

Con todo, en la cadena causal que sugieren estas líneas, detrás de estos datos está la falta de coherencia y articulación entre los diferentes sistemas que se han construido durante los años de la transición para tratar de contrarrestar de corrupción y, a su vez, para corregir los defectos de la gestión pública. Los debates que hoy están en curso quieren modificar y perfeccionar esos sistemas que hasta ahora han sido insuficientes para evitar la captura de los puestos, los supuestos y los presupuestos públicos y cuyas consecuencias, como ya hemos visto, amenazan el éxito de la consolidación democrática de México.

IV. El debate abierto sobre la rendición de cuentas

No obstante, en México se ha abierto un amplio debate sobre la mejor forma posible de atajar la corrupción que ha dañado la percepción pública sobre la democracia mexicana y la eficacia de sus autoridades. Y ya puede afirmarse que, como nunca antes, ese debate ha producido un consenso tácito que reconoce la falta de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas en el país –que se expresa a través de siete nuevas iniciativas legales presentadas por el PRI, el PVEM, el PRD y el PAN en un intervalo de apenas dos meses, entre septiembre y octubre del 2012, incluyendo una nueva redacción de la Ley General de Contabilidad Gubernamental propuesta por el Presidente Calderón, y un paquete de reformas constitucionales destinado a ensanchar la transparencia y combatir la corrupción, presentado por el Presidente electo Enrique Peña Nieto-- y de cuyo desenlace dependerá el curso que adopte el ejercicio de la autoridad política en los próximos años.

Ese debate ha tenido como uno de sus referentes explícitos al conjunto de diagnósticos y propuestas elaborado por la Red por la Rendición de Cuentas que hoy agrupa a 64 organizaciones académicas, de la sociedad civil y a cuatro de las instituciones públicas directamente vinculadas con la materia –la ASF, el IFAI, el AGN y el IFE--, cuyo origen está en un proyecto de investigación del CIDE y cuyos documentos han sido presentados y discutidos con partidos y legisladores de todas las fuerzas políticas de México, en un esfuerzo de interlocución que ha seguido las pautas que aconseja el diseño de una política pública: el reconocimiento y la definición de un problema público desde sus causas, la revisión de alternativas para modificarlas, el diseño de la acción y, en su momento, el monitoreo y la evaluación de los procesos de implementación.

El análisis convencional de políticas públicas aconseja distinguir entre una “situación problemática” y la definición causal de los problemas públicos que impiden el desarrollo y la igualdad social. Ese análisis pide evitar la confusión entre los efectos visibles de determinadas decisiones o acciones públicas que producen consecuencias indeseables y las causas que las generan. Lo que sugiere es no sólo actuar sobre los efectos más notorios, atendiendo lo que de manera temporal produce malestar en la sociedad, sino ir en busca de las causas que han generado esas situaciones para tratar de modificarlas en definitiva. El análisis de políticas públicas observa que los recursos que se destinan a atacar efectos sin atender causas no sólo pierden sentido con el tiempo sino que pueden producir, a su vez, nuevas dificultades a la solución de fondo de los problemas públicos. Y tras la identificación causal, aconseja una reflexión atenta a las capacidades y las restricciones existentes, para identificar lo que podría llamarse el “núcleo duro” de una política pública: las convicciones de valor, los diagnósticos

bien acabados y las líneas de acción fundamentales para atender los problemas públicos ya identificados, en un horizonte de éxito posible

La Red ha advertido que, a pesar de que en la primera década del nuevo siglo se construyeron prácticamente todas las normas, las instituciones y las rutinas con las que hoy cuenta el país a favor de la transparencia, del derecho de acceso a la información y la fiscalización abierta de los recursos públicos, en México todavía no se dice lo mismo cuando se habla de transparencia, de acceso a la información o de rendir cuentas. Se ha multiplicado el interés público y se ha ensanchado el sistema normativo, pero no se ha logrado establecer una definición --o un conjunto de ideas firmes que integren un núcleo duro— de lo que ha de entenderse como una política completa y coherente de rendición de cuentas.

Esa ausencia de definición ha auspiciado que coexistan prácticas cobijadas bajo el mismo nombre que sin embargo son distintas y contradictorias. Los diagnósticos muestran que todos esos esfuerzos han perdido eficacia por la fragmentación que rodea el tema. Hay una fragmentación conceptual, pues no siempre se dice lo mismo cuando se habla de rendir cuentas; hay una fragmentación institucional y jurídica, que ha impedido alinear todos los esfuerzos en una sola política nacional; hay una fragmentación de sistemas de gestión y nuevas obligaciones para la administración pública que, traslapadas, actúan en contra de la eficacia e impiden la articulación de los procesos en curso; hay una fragmentación de esfuerzos sociales y la hay, también, de las visiones y las posiciones de la clase política sobre este tema toral para la operación democrática y eficaz del Estado. Nuestro diagnóstico nos dice que es necesario cobrar conciencia sobre esas causas, y avanzar hacia la construcción de una política articulada, coherente y completa de rendición de cuentas.

De otra parte, la multiplicación de esfuerzos e ideas ha generado también la fragmentación de normas y sistemas. Nunca hubo tantas instituciones destinadas a combatir la corrupción, pero las que hay están segmentadas y dispersas. Ni siquiera hay en la Constitución Política principios compartidos que armonicen los sistemas de planeación, de presupuestación, de fiscalización, de responsabilidades y de acceso a la información. Como si fueran universos aislados, los sistemas y las instituciones recién creadas se desdoblán en leyes y prácticas diversas. Así que, paradójicamente, mientras más instituciones se crean más dispersión y más costos se producen. Y también se han multiplicado las resistencias políticas de toda índole. A la mayor conciencia ha correspondido una mayor oposición. Hay resistencias a la transparencia y la evaluación del desempeño tanto en los poderes como en los gobiernos locales, de modo que a la indefinición y a la fragmentación hay sumar --de modo subrayado— las resistencias políticas y partidarias.

Pero la corrupción y la impunidad no son la causa original de esos problemas sino su consecuencia. Si los programas públicos acaban convertidos en estrategias de partido, diseñados y estructurados para ganar votos; si los puestos públicos se otorgan por lealtad y cercanía; si los presupuestos se negocian para crear, ensanchar o consolidar espacios de poder; si los supuestos públicos con los que se gobierna descansan en la construcción de redes y clientelas, es imposible suponer que una gestión pública sea exitosa. Y de ahí la importancia que ha cobrado la conciencia pública y la nueva acción política en busca de la construcción de un sistema articulado y completo de rendición de cuentas.

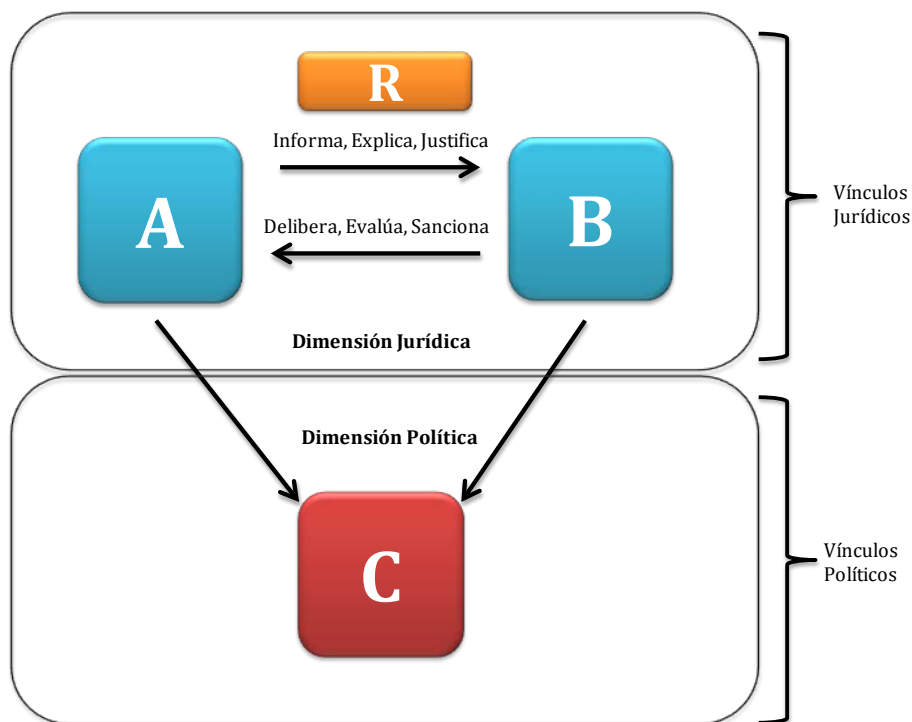
Con todo, el concepto de rendición de cuentas no es unívoco y admite diversas interpretaciones, algunas tan generales que, por abuso, diluyen su significado. En constante reformulación, en ocasiones tiene fronteras difusas en las que se confunde con otros componentes deseables de un régimen democrático como la participación ciudadana o el solo acceso a la información pública. De ahí que en los trabajos de la Red hayan conceptualizado a la rendición de cuentas --como un punto de partida-- como “una relación entre dos actores (A y B) en que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a una responsabilidad específica), quien cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento, vía sanciones o incentivos”. Las responsabilidades se refieren al ejercicio de facultades jurídicas y

políticas, así como el ejercicio de recursos públicos relacionados con esas facultades o funciones¹³.

Sin embargo, la rendición de cuentas no se agota en una relación única entre dos actores A y B, sino que supone una multiplicidad de vínculos entre diversos sujetos y un entramado institucional complejo tanto al interior de cada uno de los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como entre ellos. En el sistema jurídico mexicano el asunto es aún más difícil de evaluar si consideramos la estructura federal, pues existe un número muy importante de relaciones de rendición de cuentas que se establecen entre los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). En este sentido, podemos hablar de la necesidad de construir un sistema de rendición de cuentas integrado por un complejo conjunto de relaciones entre diversos actores A y B, que soporta un entramado institucional anclado en normas jurídicas específicas, en el que cada actor le rinde cuentas a otro(s).

Por último, es importante destacar que para evitar el riesgo de construir relaciones burocráticas que se agotan en sí mismas, el modelo debe tener un sustrato democrático específico orientado hacia un tercer actor central: los ciudadanos, al que denominamos C. Este actor no tiene obligaciones ni atribuciones precisas frente a A o B, pero es el titular de derechos fundamentales y políticos que puede ejercer frente a ellos. Es la existencia de este C lo que le da sentido público a la relación entre A y B y la que le otorga a la rendición de cuentas toda su profundidad y perspectiva democrática cuando se sitúa en el espacio público y el respeto al Estado de derecho.

Cuadro 13.
Modelo de Rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia.

¹³ Esta definición, así como las propuestas de política pública que se incluyen en este apartado, fueron tomadas del documento: “Hacia una política de rendición de cuentas. Notas para una deliberación en curso”, publicado por la Red por la Rendición de Cuentas en el mes de marzo del 2012 (www.rendiciondecuentas.org.mx), escrito bajo la responsabilidad de Sergio López Ayllón y del autor de esta líneas.

En muy apretada síntesis y sobre la base de esos criterios, durante las deliberaciones de la Red se han propuesto tres grupos de reformas principales – que atañen al núcleo duro de la política que nos ocupa—relativas al diseño normativo e institucional, a los procesos de gestión y a la participación ciudadana. Esas propuestas apuntan hacia la articulación de los procesos e instituciones relacionados con la rendición de cuentas y suponen: el fortalecimiento de las instituciones ya existentes --como el IFAI y la ASF-- así como la creación de una instancia jurisdiccional que resuelva en última instancia los litigios administrativos y patrimoniales; la modificación del ciclo presupuestario y el establecimiento de “paquetes evaluativos presupuestarios” (es decir, de mandatos presupuestarios claros e inequívocos a las administraciones públicas) para guiar los procesos de programación del gasto, la evaluación y la fiscalización; y la creación de mecanismos que aseguren el control democrático de la autoridad para organizar, potenciar y precisar la participación de la sociedad en la gestión pública. Esas reformas se conciben en conjunto y no de forma aislada. Así, sobre la base de esas ideas centrales, en relación con el diseño institucional para la rendición de cuentas, se ha propuesto:

- a) Alinear los procedimientos, los plazos, los criterios y las garantías que se establecen en las leyes de transparencia y de archivos del país, mediante una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que garantice el cumplimiento eficaz de ese derecho fundamental entre los estados, los poderes y conjure el riesgo de regresiones políticas.
- b) Fortalecer a los órganos garantes de transparencia –el IFAI y los órganos garantes de los estados--, mediante la autonomía constitucional, el otorgamiento de facultades para promover y garantizar la eficacia de sus resoluciones, el mejoramiento de sus capacidades institucionales y las salvaguardas indispensables para evitar la captura política de sus integrantes o la asfixia de sus recursos. Junto con ello se ha insistido en reformular su mandato para asegurar que sus funciones incluyan garantizar la existencia y divulgación de la información, y en particular aquella relacionada con las diferentes etapas del ciclo presupuestario y los indicadores de gestión y resultados.
- c) Otorgar la autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación y consolidar su papel constitucional como cabeza del Sistema Nacional de Fiscalización. Adicionalmente, ampliar sus facultades para emitir criterios nacionales de fiscalización y para coordinar el intercambio de información con los órganos de fiscalización superior de las entidades –quienes también habrían de gozar de autonomía y recursos asegurados para efectuar sus labores. Y asegurar, en fin, que se cumplan los propósitos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental mediante una contabilidad pública armonizada que se aplique en todos los poderes y todos los órdenes de gobierno del país.
- d) Distinguir entre la responsabilidad pública de los gobiernos y de las dependencias, y la responsabilidad individual de los servidores públicos. Para ello, se debe modificar la incertidumbre burocrática de la sanción por la certeza de que la rendición de cuentas generará una perspectiva de largo plazo en el empleo público, mediante la consolidación de un sistema profesional de carrera revisado, perfeccionado y corregido.
- e) Otorgar autonomía constitucional al Ministerio Público y crear un área especializada de la Procuraduría General de la República para la investigación y persecución de delitos que menoscaben el patrimonio público o constituyan acciones u omisiones deliberadas en detrimento del ejercicio de la función pública. Esta área actuaría, en su caso, por iniciativa y con la coadyuvancia de la Auditoría Superior de la Federación.
- f) Crear una instancia jurisdiccional especializada para desahogar las responsabilidades administrativas y el fortalecimiento de la responsabilidad patrimonial. Ante esa instancia actuarían de manera directa la Auditoría Superior de la Federación y el IFAI y los órganos estatales equivalentes cuando sus resoluciones no sean acatadas, así como los órganos de control interno de la Federación y, en última instancia, de los estados.
- g) Reformar el sistema de responsabilidades políticas para hacerlo más funcional con las condiciones actuales del régimen político –modificando las reglas vigentes de las preguntas parlamentarias, las comparecencias, las mociones de interpelación, las

comisiones de investigación, la declaración de procedencia y el juicio político--, y para dotar de mayor capacidad de vigilancia a la Cámara de Diputados, ante quien seguiría rindiendo informes la Auditoría Superior de la Federación.

En relación con los sistemas de gestión pública, la Red ha discutido:

- a) La modificación del ciclo presupuestario, para garantizar que las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación concluyan antes de la aprobación de los presupuestos públicos del año posterior, a fin de incorporar sus resultados al análisis y aprobación de dichos presupuestos y afirmar el mandato legislativo asociado a ellos.
- b) La modificación de los procedimientos y los alcances de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, a fin de llevar a cabo la revisión integral de los recursos asignados en el presupuesto de egresos, en todo lo que se refiera al cumplimiento de los objetivos previstos para el ejercicio fiscal revisado. Y a la vez, para garantizar que las auditorías sean entregadas a la Cámara de Diputados a lo largo del año en que se realizan.
- c) La reforma a las leyes de presupuesto y responsabilidad hacendaria –de la federación y las análogas de los estados--, para perfeccionar y simplificar el sistema de evaluación del desempeño e incluir siempre e invariablemente “paquetes evaluativos presupuestarios” previos a la autorización y ejercicio de los presupuestos anuales, con datos públicos, verificables y comparables, sujetos a la revisión de su cumplimiento tanto por la Auditoría Superior de la Federación como por los ciudadanos.
- d) El fortalecimiento de las capacidades técnicas del Congreso, mediante la creación de un órgano especializado de la Cámara de Diputados –una oficina de seguimiento y análisis presupuestario--, que integre y consolide las funciones de los órganos dedicados a ese tema en el Poder Legislativo, a fin de garantizar el uso de información pertinente y oportuna para la aprobación de los presupuestos. Adicionalmente, es indispensable la creación de órganos técnicos que permitan mejorar el diseño de las leyes, informen los procesos políticos de decisión y evalúen si las leyes alcanzan los objetivos que se proponen.
- e) La modificación de las funciones de evaluación y control interno del ejecutivo federal y de los estados, así como de las normas que regulan la coordinación entre las secretarías del Ejecutivo Federal –y de las entidades-- responsables de la asignación, el control y la evaluación de los recursos públicos, a fin de evitar la dispersión de criterios, métodos, esfuerzos, gastos y objetivos, en busca de la simplificación y la eficacia, así como de garantizar la incorporación de sus conclusiones a la planeación efectiva del gasto en función de indicadores eficientes, públicos y verificables de gestión y resultados.
- f) Fortalecer los sistemas de gestión documental y los archivos mediante una legislación uniforme que establezca las normas básicas indispensables para producir, proteger, distribuir y publicar información sobre el quehacer de los gobiernos, así como en la inversión para formar los recursos tecnológicos y humanos necesarios para el desempeño de estas funciones.

Y en materia de participación ciudadana, se ha propuesto:

- a) Modificar la legislación en materia de participación ciudadana y crear mecanismos de control democrático de la gestión pública, capaces de articular las distintas modalidades actuales de participación social en la vigilancia del desempeño gubernamental y el gasto público dentro de un solo sistema de información y de conclusiones destinadas a la mejora de la gestión pública y de sus procedimientos.
- b) La creación de consejos sociales de gestión pública que, de manera voluntaria, conozcan, vigilen y den seguimiento público a la gestión de los recursos empleados por los gobiernos –con réplicas en consejos territoriales en todo el país--. Y en particular, en las dependencias y las políticas que estén vinculadas con el cumplimiento de los derechos humanos y sociales garantizados por la Constitución.

- c) El establecimiento de una ventanilla única de propuesta y denuncia ciudadana, dentro de la estructura del órgano responsable de garantizar el control interno de la administración pública, con la obligación de atender y dar seguimiento tanto a las propuestas como a las denuncias ciudadanas que ahí se presenten, de rendir informe público sobre sus actuaciones ante los consejos sociales de gestión pública, y de incorporar sus conclusiones a los mecanismos de control democrático de la gestión pública.

En su conjunto, las propuestas formuladas por los grupos de trabajo de la Red por la Rendición de Cuentas, que fueron entregadas a los partidos políticos nacionales en el primer trimestre del 2012, han buscado articular las instituciones y los procedimientos que hoy están fragmentados en el país y garantizar, a la vez, que los sistemas relativos a la planeación, programación y presupuestación del gasto, a la información pública, a la evaluación de políticas y a la fiscalización de la cuenta pública, produzcan resultados que informen con éxito y permitan perfeccionar las decisiones tomadas por los gobiernos y los poderes legislativos, sostengan una participación ciudadana informada y eficiente, consigan corregir, modificar o anular las políticas públicas que no estén produciendo los resultados esperados y, en su caso, generen incentivos y sanciones efectivas a los funcionarios que no cumplan con su deber.

Lo que subraya la importancia de ese ejercicio de reflexión colectiva y compartida entre la academia, la sociedad civil y las instituciones públicas, es que todas esas propuestas han sido recogidas en las distintas iniciativas de reforma que se han presentado ya ante las cámaras legislativas federales por alguno de los tres partidos principales del país y que, al concluir el 2012, están en un proceso formal de deliberación legislativa. Ninguna de las fuerzas representativas del país se ha negado a incorporarlas y lo que se discute es, acaso, la forma más eficaz de implementarlas en el curso de los próximos seis años. Y ese solo hecho constituye un momento inédito en el proceso de cambio político que ha vivido México en las últimas dos décadas y que, hasta ahora, había estado dominado casi exclusivamente por las reformas y los conflictos electorales. De completarse y avanzar hacia un sistema de rendición de cuentas como el que se propone, México habría dado un paso definitivo hacia la consolidación de su muy reciente democracia.