

10



Planeación y rendición de cuentas

Guillermo M. Cejudo



10



Planeación y rendición de cuentas

Guillermo M. Cejudo



CIDE

Directorio

Consejo Asesor de la RRC

Rubén Álvarez Mendiola, Ricardo Becerra Laguna, Eduardo Bohórquez, Guillermo M. Cejudo, Jesús Cantú Escalante, Benjamín Fuentes Castro, Alejandro González, Oscar Guerra Ford, Juan Pablo Guerrero, Edna Jaime Treviño, Sergio López Ayllón, Mauricio Merino, Lourdes Morales, Almudena Ocejo Rojo, Miguel Pulido, Ricardo Raphael de la Madrid, Alejandra Ríos Cázares, Jorge Javier Romero Vadillo

Socios de la RRC

Alianza Cívica, A.C.
Archivo General de la Nación (AGN)
Artículo 19, A.C.
Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS)
Auditoría Superior de la Federación (ASF)
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)
Bufete de Estudios Interdisciplinarios, A.C.
Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática (CCS-CIESAS)
Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA)
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA)
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA)
Ciudadanos en Medios, A.C.
Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)
Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Puebla (CAIP)
Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (CAIPTLAX)
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (CDHEPUEBLA)
Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (CTAINL)
Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche (COTAIPEC)
Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca

(COTAIPO)
Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Sinaloa (CEAIPE)
Consejo Ciudadano a la Contraloría (CCC)
Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.
Cultura Ecológica, A.C.
El Colegio de Jalisco A.C. (COLJAL)
El Colegio de la Frontera Norte (COLEF)
El Colegio de México (COLMEX)
Equipo Pueblo
Escuela Mexicana de Archivos A.C. (EMAAAC)
Ethos Fundación
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
FUNDAR Centro de Análisis e Investigación
Gestión Social y Cooperación (GESOC)
Impacto Legislativo
Incidencia Social
Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C.
Iniciativas Humanas y Sociales (INHUM)
Iniciativa Sinaloa
Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF)
Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo (ITAIPHGO)
Instituto de Estudios de la Transición Democrática (IETD)
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM)
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (ITAIT)
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California (ITAIPBC)
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (ITAIPQR)

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (ITAIG)
Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM)
Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEL)
Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca (IEAIP)
Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán (INAIP)
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)
Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO)
Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE)
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
Instituto Nacional Electoral (INE)
Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (INSYDE)
Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información (ITAIP)
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)
Integradora de Participación Ciudadana Jalisco cómo vamos
Mexicanos Primero
México Evalúa
México Infórmate
Observatorio Ciudadano de León
Observatorio Nacional Ciudadano
Plan Estratégico de Juárez
Social TIC
Sonora Ciudadana A.C.
Transparencia Mexicana (TM)
Unión Iberoamericana de Municipalistas (LOCALLIS)
Universidad Autónoma de Tlaxcala
Universidad Iberoamericana (UIA)
Universidad Iberoamericana Puebla
Universidad Veracruzana (UV)

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representan el punto de vista del CIDE como institución.

ISBN 978-607-7843-91-7

Primera edición: Junio, 2014
© 2014, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655,
Col. Lomas de Santa Fe, 01210
México, D.F.

Este documento forma parte del proyecto Red por la Rendición de Cuentas del CIDE, coordinado por **Mauricio Merino** y dirigido por **Lourdes Morales**. Fue financiado por donativos de las **Fundaciones William and Flora Hewlett y Open Society**. Cuidado de la Edición: **Rocío Ventura Díaz Rivera**
Fotografía de portada: **Adriana León de la Barra**



Índice

<i>Introducción</i>	5
<i>I. 35 años de planeación democrática</i>	7
<i>II. La ilusión de la planeación</i>	10
<i>III. Hacia la planeación como instrumento para la rendición de cuentas</i>	12
<i>Conclusión</i>	17
<i>Bibliografía</i>	19

Introducción

El artículo 26 constitucional establece que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. La Ley de Planeación indica que habrá un Plan Nacional de Desarrollo (PND) que, al inicio de cada periodo presidencial, establezca las grandes líneas de acción del Ejecutivo. Dicho plan, a su vez, se detalla en programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. En cada entidad federativa y en los municipios, esta secuencia se replica en planes estatales y municipales de desarrollo que definen las prioridades de la administración y establecen objetivos y líneas de acción.

En México, cada seis años, se repite la liturgia de la planeación: se organizan foros, consultas públicas (y recientemente también por internet y hasta por dispositivos móviles) y se reciben las opiniones de políticos, funcionarios, especialistas y ciudadanos en general para construir lo que pretende ser un documento que, a un tiempo, refleje la suma de voluntades individuales, que articule un proyecto de país y que sirva como instrumento de gestión administrativa. Pero a nadie escapa que la lógica del Sistema Nacional de Planeación Democrática corresponde a un país distinto del México del siglo XXI: el pluralismo político nos deja claro que no hay consensos nacionales que aseguren prioridades compartidas; la competencia política y la división de poderes nos garantiza que la sola voluntad presidencial no basta para asegurar la articulación de las normas, los presupuestos y los aparatos administrativos necesarios para cumplir con los objetivos del plan; y la reactivación del federalismo nos muestra que cada objetivo y línea de acción deberá ser negociado, procesado y coordinado con actores políticos y burocráticos sobre los cuales el Ejecutivo federal no tiene línea de mando.

Pese a ello, las burocracias operan como si la planeación fuera, efectivamente, el punto de partida de toda acción de gobierno: todo peso del presupuesto público se supone anclado a un objetivo del PND, cada programa de gobierno

se pretende orientado a la consecución, así sea parcial, de un objetivo del PND, y, buena parte de los mecanismos de control interno, evaluación y fiscalización, intentan averiguar la forma en que los programas, las agencias y los funcionarios públicos han contribuido a los objetivos sectoriales y a las líneas de acción del PND. Y de ahí se desprenden dos problemas. En primer lugar, que ni la Ley de Planeación ni el PND generan, en realidad, compromisos exigibles: si bien sirven para orientar las decisiones de los funcionarios, es imposible para un ciudadano reclamar su cumplimiento (además de que siempre habrá varias razones por las cuales un objetivo no pudo ser cumplido). En segundo lugar, y éste es el tema central de este documento, que la planeación sin la rendición de cuentas es inevitablemente, incompleta: dado que los planes (el PND, los programas sectoriales o los programas operativos anuales) no definen compromisos concretos, con responsables inequívocos y resultados esperables y medibles, es difícil —cuando no imposible— monitorear, evaluar, controlar y auditar su cumplimiento, tomar decisiones para mejorar el desempeño, y sancionar o corregir lo que no se apegue a lo planeado.

Así, la planeación no sólo debe ser un insumo para la operación usual del gobierno, sino un componente central —si está bien hecha— para la rendición de cuentas. En efecto, la rendición de cuentas no puede desprenderse de la planeación. Como se ha repetido en los trabajos de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), no se trata sólo de un ejercicio desconectado de la actividad gubernamental ni concentrado sólo en lo adjetivo: que alguien no robe dinero, o que no haya disfunciones. Se trata del cumplimiento de los propósitos de política pública definidos en el proceso democrático. Y el espacio en el que se materializan esos propósitos son los planes del gobierno en su conjunto y los programas y agencias gubernamentales.



I. 35 años de planeación democrática

Después de la Revolución, la mayoría de los presidentes mexicanos, una vez en el poder, solían reformar el aparato burocrático de forma que éste fuera compatible con sus programas (Pardo, 1992: 148). En 1976, durante el gobierno de José López Portillo, la modificación del aparato burocrático resultó en una reestructuración de mayor envergadura: una reforma administrativa. Esta reforma era la respuesta que el nuevo gobierno quería dar a la ineficacia de tres secretarías creadas para ejercer funciones de control y para llevar a cabo una planeación central efectiva: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Presidencia (Spre) y la Secretaría de Patrimonio Nacional (SEPANAL) (Torres, 1999: 70).

La reforma consistió, principalmente, en dotar a la secretaría encargada del gasto de las facultades para llevar a cabo la planeación del “desarrollo” de México, creando para ello un plan nacional del que debían desprenderse los programas sectoriales del país, y sus objetivos. Para darle un sustento legal a estas modificaciones, se creó un nuevo entramado legal conformado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y otros instrumentos normativos. Con la promulgación de la LOAPF se extinguió la Spre y se creó la Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP), encargada del gasto público y de la planeación nacional, reduciendo las funciones de la SHCP únicamente a la recaudación de impuestos y a la obtención de créditos (Torres, 1999: 71). Posteriormente, en 1983 se añadió a la Constitución la función de planeación (DOF, 5 de enero de 1983) y se emitió la ley reglamentaria.

Esta lógica —que era armónica con un gobierno que tomaba decisiones en un país con pluralidad política limitada, sin competencia electoral real, sin contrapesos en los poderes legislativo y judicial, con control sobre los gobiernos estatales— respondía a una realidad distinta a la presente. Vivimos en un país plural, en el que compiten visiones de futuro, ideologías y preferencias políticas. El PND se presenta como un consenso, que no existe en la realidad. Éste no es un problema de Plan, sino con la forma en que el Sistema Nacional de Planeación Democrática está diseñado. El Plan sirve para mostrar la agenda del gobierno, pero no se le puede pedir que condense la voluntad general.

“...La reforma consistió, principalmente, en dotar a la secretaría encargada del gasto de las facultades para llevar a cabo la planeación del “desarrollo” de México, creando para ello un plan nacional del que debían desprenderse los programas sectoriales del país, y sus objetivos.”

En 2008, el texto constitucional fue reformado para establecer que el objetivo central del sistema presupuestal basado en resultados es evaluar el desempeño y garantizar que la información resultante sea un insumo en la planeación de las acciones del Estado. Con esto, el sistema presupuestal se vuelve incompatible con la función de planeación, pues las dependencias están obligadas por esta ley a elaborar programas que se desprendan y coincidan con los ejes rectores del PND y, al mismo tiempo, a crear programas anuales que sirvan de base para integrar los anteproyectos de presupuesto anuales. Esto resulta especialmente problemático en el contexto actual del país, en donde el poder legislativo constituye ya un contrapeso efectivo al ejecutivo, por lo que no hay garantía –ni puede haberla— de que la Cámara de Diputados tomará en consideración las disposiciones del plan nacional al momento de ejercer su facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos (López Ayllón y Fierro, 2010: 500).

En adición a la incompatibilidad que en el ámbito legal implica la idea de una planeación nacional atada a una administración basada en la gestión por resultados, el contexto político por el que atraviesa el país tampoco la favorece. En el marco de una sociedad en continua transformación, las acciones que se desprenden del PND pronto pierden vigencia. Todavía más, un único proyecto de nación que pretende dar coherencia y rumbo a los quehaceres del Estado requiere, para ser efectivo, un control gubernamental autoritario, en una economía estable y cerrada (Aguilar, 1996: 26).

Como resultado, no sólo contamos con un sistema de planeación que, para funcionar, requiere restringir las funciones del legislativo, sino que también simula coherencia y consenso. Simula coherencia, porque es falso que cada peso público y acto administrativo se derive del PND; simula consenso, porque en una sociedad democrática y plural, el contenido del plan difícilmente será reflejo de un acuerdo nacional sobre la jerarquía de valores y la elección de los instrumentos del gobierno. Las implicaciones de la falta de coherencia son especialmente desfavorables: el plan encargado de dar rumbo a las políticas públicas del país está desconectado de las acciones gubernamentales que efectivamente se llevan a cabo y, en consecuencia, el PND no está vinculado a una lógica de rendición de cuentas. Esto quiere decir que los ciudadanos no pueden pedirle cuentas al gobierno acerca de si el dinero se gastó de conformidad con las prioridades de desarrollo planteadas en el plan.

Está claro que la vocación del PND no es la de rendir cuentas ni mucho menos la de gestionar. El PND es un instrumento político que busca plantear las prioridades del gobierno federal, la agenda de gobierno. ¿Cómo asegurar, entonces, coherencia entre la acción gubernamental y los problemas públicos que aquejan

al país? Ciertamente, no se trata de dejar de planear, sino de transitar de lo que Luis F. Aguilar llamó un “gobierno por planes” en la lógica de un sistema nacional de planeación (programas sectoriales, institucionales y programas operativos anuales) a una planeación basada en políticas públicas. Se trata de diseñar políticas públicas a partir de diagnósticos claros, basados en evidencia, con objetivos y responsables concretos, con metas medibles y exigibles. Ese diseño será el núcleo de la planeación (¿qué se hará para implementar esa política pública?), la presupuestación (¿con qué recursos se financiará la política?), la evaluación (¿qué resultados alcanzó?) y la rendición de cuentas (¿quién es responsable de esos resultados? ¿esos resultados se alcanzaron conforme a los criterios establecidos?).

“...no sólo contamos con un sistema de planeación que, para funcionar, requiere restringir las funciones del legislativo, sino que también simula coherencia y consenso. Simula coherencia, porque es falso que cada peso público y acto administrativo se derive del PND; simula consenso, porque en una sociedad democrática y plural, el contenido del plan difícilmente será reflejo de un acuerdo nacional sobre la jerarquía de valores y la elección de los instrumentos del gobierno.”

II. La ilusión de la planeación

El sistema de planeación democrática alimenta la idea de que, efectivamente, es posible una planeación integral para el desarrollo de un país. Sin embargo, tal como lo advierte Wildavsky, la planeación requiere de conocimiento causal para ser efectiva, pero los planeadores no cuentan con tal conocimiento ni con el poder para adquirirlo (1987: 120). La planeación fracasa no porque ésta o los planeadores sean malos, sino por las características inherentes a la misma: asume estabilidad, asume un único punto de decisión y asume racionalidad.

La planeación, sin embargo, está inscrita en la noción de un mundo que se mantiene quieto, a la expectativa de un plan que se ajuste perfectamente a su molde para entonces implementarlo. Lo cierto es que las prioridades de hoy seguirán siendo vigentes durante el resto del sexenio sólo en la medida en que una crisis económica o una nueva emergencia sanitaria así lo permitan. No es posible esperar que las estrategias actuales sean siquiera relevantes el día de mañana. En efecto, la planeación es un proceso dinámico, las estrategias se diseñan no como resultado de un plan, sino para encarar amenazas externas o para aprovechar una oportunidad. En palabras de Mintzberg, “el proceso de desarrollo de estrategias normalmente surge porque el mundo no se mantiene quieto” (1994: 239, *traducción propia*). La planeación ocurre en un mundo de incertidumbre, que impide tener certeza sobre las capacidades reales de los actores que ejecutarán los planes, sobre las condiciones futuras del entorno y sobre la continua deseabilidad de los objetivos y factibilidad de los medios (Hamel y Prahalad, 1989).

Por otra parte, los múltiples puntos de decisión por los que cada objetivo del PND tiene que pasar para ser concretado, son una amenaza para que el plan siga su curso, como nos deja claro la literatura sobre implementación (Pressman y Wildavsky, 1973). La implementación de cada componente del PND no es responsabilidad exclusiva del Ejecutivo, sino de un complejo y amplio grupo de actores, de forma que, del plan a la materialización de cada componente, existe un largo camino en el que los acuerdos obtenidos en el legislativo podrán perecer, los partidos políticos

romper alianzas y los recursos asignados ser modificados. Desde luego, es en el proceso de implementación donde todo lo inesperado puede suceder, donde, tal como lo advierte Merilee Grindle (2009), lo único certero es que nada va a salir como se planeó. Esta “brecha de la implementación” se acentúa cuando, en aras de aprovechar las ventajas comparativas de cada miembro de una dependencia, los altos mandos se enfocan en planear, y los operadores, en implementar el plan. En la práctica, esta desconexión aliena a los planeadores de los problemas hasta el punto en el que la planeación se convierte en un fin en sí mismo (Mintzberg, 1994: 254-294).

Finalmente, el PND parte del supuesto de que planear es una acción racional y, por ende, deseable. Uno de los supuestos fundamentales de la planeación tiene que ver con la creencia de que la razón puede ser utilizada para controlar los comportamientos futuros y el éxito de una organización (Boyne, 2001: 75). Y es que, efectivamente, parece racional establecer objetivos y elegir las estrategias más adecuadas para alcanzarlos. Desde el punto de vista racional, las estrategias “más adecuadas” son aquéllas con las cuales puede alcanzarse el objetivo, con el menor esfuerzo. El problema consiste en que, al pensar en la planeación como una acción racional, se está dando por sentado que existe un consenso sobre las metas que se buscan alcanzar. Es decir, se cuestionan los medios y no los fines. El sistema de planeación mexicano ciertamente asume que el consenso sobre los objetivos prioritarios es, cuando menos, algo sencillo de conseguir. De hecho el texto constitucional establece que el PND debe “recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo” (artículo 26).

Sin embargo, ya desde la década de 1980 Luis F. Aguilar advertía que esta idea de la planeación democrática tiene mucho de planeación y poco de democrático. Ciertamente, los medios para “recoger” la voluntad de la sociedad han evolucionado desde entonces, pero eso no significa que con ello se haya democratizado el contenido del plan. El problema no son los medios que se utilicen para conocer la voluntad de la mayoría, sino la idea misma de pretender que un plan nacional es capaz de reflejar dicha voluntad en una sociedad plural y compleja. De ahí que Wildavsky argumente que “la propia unidad nacional a la que el plan supuestamente contribuye resulta ser uno de sus mayores supuestos” (1973: 143, *traducción propia*).

“...la planeación es un proceso dinámico, las estrategias se diseñan no como resultado de un plan, sino para encarar amenazas externas o para aprovechar una oportunidad. En palabras de Mintzberg, “el proceso de desarrollo de estrategias normalmente surge porque el mundo no se mantiene quieto” (1994: 239, *traducción propia*).”

III. Hacia la planeación como instrumento para la rendición de cuentas

Las características señaladas sobre el sistema de planeación mexicano no implican que la planeación, en sí misma, sea una herramienta deficiente o poco útil para mejorar el desempeño de las organizaciones. De hecho, la evidencia apunta a que la planeación tiene un efecto positivo en el desempeño de las organizaciones (Boyne, 2001). Y es que la planeación *bien hecha* es, a un tiempo, un instrumento de control de la discrecionalidad de las personas dentro de las organizaciones y uno que favorece la rendición de cuentas. La planeación obliga a los tomadores de decisiones a tener claridad sobre los objetivos que perseguirán, sobre los responsables de alcanzarlos y sobre la asignación de recursos que se deberá llevar a cabo en consecuencia (Boyne, 2001: 76). Al identificar las actividades y responsabilidades dentro de cada organización, la discrecionalidad de los funcionarios queda acotada, pues las acciones, si bien nunca serán completamente acotadas (ni es deseable que lo sean) sí tienen que estar articuladas con los objetivos explícitos de cada organización. Y, al hacerlo, la rendición de cuentas también se facilita, pues las responsabilidades estarían claramente asignadas y los responsables inequívocamente identificados.

Pero esta relación no es automática. Hasta ahora, los estudios empíricos que se han llevado a cabo han analizado sólo algunas de las dimensiones¹ de la planeación, por lo que es imposible identificar las determinantes de una planeación efectiva. En palabras de Boyne “no está claro por qué o cómo es que funciona la planeación” (2001: 83, *traducción propia*). Aún así, Boyne argumenta que la planeación, cuando es obligatoria, es menos eficaz que cuando es producto de una decisión propia de la organización (2001: 83). Sabemos también, como ha mostrado Mintzberg (1994), que la planeación no es un momento sino un proceso: no se puede suponer que hay un punto único en el tiempo en el que se definen todos los objetivos y estrategias y que, después, sólo se trata de implementar lo ya decidido. Por eso, no puede separarse la planeación (y la consecuente identificación de objetivos y estrategias) de su gestión (la ejecución y adecuación de las estrategias y el cumplimiento de los objetivos). Como explican Barzelay y Campbell: “los actores deben

1. A partir de una exhaustiva revisión de literatura, Boyne (2001) identificó ocho dimensiones de la planeación que inciden en un mejor desempeño de la organización: formalidad, completitud, intensidad, calidad, integralidad, compromiso con su cumplimiento, implementación y flexibilidad.

mapear los pasos cruciales del propósito estratégico a la implementación” y deben existir los mecanismos de retroalimentación que permitan que la dirección de cada política pública se ajuste cuando los objetivos se modifiquen (2003: 238).

La primera implicación, por tanto, es que el ejercicio de planeación no puede ser un momento al inicio de los gobiernos, sino un proceso continuo durante toda la gestión. La segunda es que la planeación no puede desconectarse del diseño de las políticas públicas, de la gestión de las organización (gestión de personal y de estructuras, de la información y de los recursos), del proceso presupuestario y de la rendición de cuentas. Esto supone entender, como nos han explicado Lindblom y Braybrooke (1963), que la selección de los grandes objetivos no es un decisión desvinculada de la selección de los instrumentos. Cuando, en un proceso aislado, se planean los objetivos y las estrategias y, en otro, se definen los instrumentos (los responsables, los recursos, las organizaciones) para su ejecución, la planeación no informa los procesos de toma de decisión cotidianas en las organizaciones públicas, los ejecutores no se sienten vinculados a los objetivos generales de la planeación y la rendición de cuentas se dificulta.

En buena medida, eso es lo que ha provocado que los planes nacionales y los programas sectoriales, más que ser un instrumento de planeación que incide de forma cotidiana en la toma de decisiones, sirvan para un posicionamiento político que poco aporta a mejorar la gestión de la administración pública. No se trata de desaparecer estos planes y programas, sino de articularlos a la planeación cotidiana, con las decisiones de presupuesto, personal, información y rendición de cuentas.

Un proceso de planeación bien articulado supondría, entonces, que, con base en las líneas estratégicas generales definidas en el plan nacional y los programas sectoriales, la elaboración de los Programas Operativos Anuales (POA) y la programación presupuestal de cada año, se integren las decisiones sobre recursos humanos, financieros y organizacionales. Es decir, mientras que en los planes nacionales y sectoriales se enuncian los grandes objetivos del desarrollo nacional, en los instrumentos de planeación sobre el ejercicio cotidiano se deberá partir del resultado que se espera de ellos para entonces asignar los recursos necesarios para lograrlos. Se trata de un sistema compuesto de dos tipos de instrumentos de planeación, a decir, los generales y los específicos. El objetivo es que en los instrumentos de planeación más generales se establezcan los grandes objetivos del desarrollo del país y que, al mismo tiempo, en los instrumentos de planeación más específicos, se establezcan los resultados que se esperan de cada política, y se especifiquen los recursos humanos, organizacionales y presupuestarios para alcanzarlos. De esta forma, los instrumentos de planeación generales servirán para dar rumbo a

las acciones gubernamentales, mientras que los instrumentos de planeación específicos permitirán una mejor rendición de cuentas. Pero para ello, los instrumentos de planeación de corto plazo deberán integrarse a partir de una valoración de los resultados esperados de cada programa, a partir de los recursos humanos, financieros y organizacionales que les fueron otorgados.

La idea es simple: se trata de que la decisión de autorizar nuevas plazas, mayores recursos o una reestructura organizacional sea el resultado del desempeño de cada programa. Es decir, se busca que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) o el propio Congreso, antes de decidir los recursos que le serán asignados a un programa gubernamental, valoren si dicho programa logró sus objetivos en el año previo, con los recursos que le fueron otorgados para este fin. Pero para que cualquiera de estos órganos tengan los elementos para poder llevar a cabo dicha valoración, se precisa que existan objetivos claros y responsables inequívocos de su cumplimiento. En otras palabras, significa que las dependencias deben rendir cuentas antes de que les asignen recursos (ver figura 1). Sólo así será justo exigir determinados resultados, y sólo al contar con responsables y logros específicos claramente definidos para cada política, será posible evaluar y exigir dichos resultados. El argumento parece obvio: es necesario saber qué queremos lograr para asignar los recursos necesarios para conseguirlo y, al mismo tiempo, es necesario saber quién será responsable de lograrlo para poder exigirle cuentas al respecto. Por trivial que esto parezca, este escenario está lejos de la realidad.



Figura 1. Sistema de planeación articulado. Fuente: Elaboración propia.

Aunque el sistema de planeación mexicano cuenta con los dos tipos de instrumentos de planeación antes mencionados, ambos presentan importantes áreas de mejora. En lo que respecta a los instrumentos de planeación generales, buena parte de los Planes Nacionales de Desarrollo y de los programas sectoriales se llevan a cabo sin partir de un diagnóstico real de los problemas públicos que aquejan al país.² En cuanto a los instrumentos de planeación específicos, su principal debilidad es que cada uno de ellos opera bajo lógicas distintas. Las evaluaciones de los programas sirven para valorar sus resultados, pero desde el punto de vista de su coherencia interna, de sus aspectos de diseño y de la causalidad y pertinencia de su intervención. Los POA, aunque son el vínculo más directo entre los recursos que se le otorgan a cada programa y las estrategias que éstos emprenden para obtener los resultados esperados, únicamente detallan la asignación de recursos que se destinan a un programa público de manera superficial, pues esta asignación no dice nada acerca de los responsables del ejercicio de cada rubro del gasto, ni de los resultados que pueden ser exigibles a partir del mismo. En otras palabras, no sirve para rendir cuentas: no sirve para dar a conocer a quién le fue asignada una cantidad específica de recursos, las personas responsables de ejercerlos ni los resultados intermedios o finales que se obtuvieron a partir de su ejercicio.

Y es que, en el sistema de planeación actual, la asignación presupuestal está totalmente desvinculada de los resultados de las políticas públicas. En buena medida, esto tiene que ver con los instrumentos de rendición de cuentas, así como la forma en la que se conciben los fines del propio sistema de planeación. Esto es, los instrumentos de rendición de cuentas se han centrado en lo adjetivo y no en lo sustantivo (Merino, López Ayllón y Cejudo, 2009). Las discusiones sobre el presupuesto que anualmente se llevan a cabo en la Cámara de Diputados están encaminadas a conocer cuánto se gasta y no cómo se gasta. En consecuencia, los controles del gasto están enfocados en las cuestiones relacionadas con los montos y no con el contenido sustantivo y los resultados esperados del gasto. Es decir, actualmente un presupuesto que logró su objetivo fue aquél que fue gastado “en tiempo y forma”. Pero este tipo de control poco aporta a mejorar la gestión pública o a mejorar el desempeño de los programas. El control por lo adjetivo constituye únicamente un control de los requisitos mínimos que debe cubrir una dependencia. En realidad, es el control por los resultados, por el valor público que se genera en cada oficina de gobierno, lo que puede vincular la asignación presupuestal con los resultados de los programas gubernamentales. En otras palabras, es la rendición de cuentas, bien entendida, la que tendría que servir como elemento articulador en el sistema de planeación.

2. En buena medida, esto es producto de los vacíos de información que existen con respecto a muchos sectores. En cualquier caso, lo importante es que estos vacíos de información impiden determinar en dónde estamos, y si las estrategias implementadas en administraciones anteriores han sido efectivas. Esto resulta problemático por dos razones. En primer lugar, uno de los elementos fundamentales del sistema nacional de planeación de nuestro país comienza con el PND. Como se estableció previamente, este instrumento sirve para enunciar los grandes objetivos hacia los cuales estarán orientadas las acciones del Estado. En términos prácticos, esto quiere decir que cada seis años, toda la maquinaria de la APF se pone en operación para implementar una serie de líneas de acción que no necesariamente están articuladas con las competencias, los recursos humanos y financieros ni con las responsabilidades de los funcionarios públicos a cargo de ellas. En segundo lugar, estas líneas de acción se traducen, casi de manera automática, en las estrategias que dan forma a los programas sectoriales. Esto significa que, aunque los programas sectoriales pretendan partir de un diagnóstico más detallado del sector, la orientación de las estrategias que se implementarán para atender los problemas públicos identificados en este diagnóstico, ya ha sido definida *ex arte*. Aún así, las líneas de acción de los planes sectoriales terminan siendo muy amplias, es decir, no presentan una definición clara de qué se planea hacer. Esto suele suceder debido a que las propias direcciones de planeación de las dependencias no tienen clara esta información y, en consecuencia, los programas son implementados con base en una decisión desvinculada de los procesos cotidianos de ejercicio del gobierno. O peor aún, terminan operando por inercia, a partir de una decisión de política que no fue tomada de forma explícita ni basada en un análisis de las responsabilidades, recursos y prioridades de las oficinas públicas.

En suma, el sistema de planeación actual no se ha traducido en una gestión eficiente, ni eficaz, del gobierno mexicano. La legislación vigente ha ubicado a la planeación como un fin en sí mismo, en lugar de ser concebida como un medio para lograr una gestión pública de calidad. La decisión sobre el número de recursos humanos, financieros y organizacionales que se destinarán a cada dependencia idealmente debe estar en función de la eficacia de los instrumentos de política con los que cuenta cada dependencia para alcanzar los grandes objetivos de los planes. Sólo así es posible vincular el sistema de planeación con el de evaluación y presupuestación. Es por ello que la rendición de cuentas constituye el elemento integrador de estos diferentes sistemas, pues es por la rendición de cuentas que estos toman sentido. Si no es para rendir cuentas y mejorar la gestión, la planeación, la evaluación y la presupuestación terminan reduciéndose a procesos burocráticos que se agotan en sí mismos.

Conclusión

En el papel, la lógica de planeación permea todas las rutinas de las administraciones públicas mexicanas. Una revisión de la forma en que se motivan las decisiones o se justifica el uso de recursos indicaría que cada acto de autoridad y cada peso del presupuesto público está anclado en una decisión plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo (o su equivalente estatal o municipal). Cada vez que el Ejecutivo envía su proyecto de presupuesto, cada vez que una evaluación valora el desempeño de un programa presupuestario, cada vez que se autoriza una plaza administrativa o se realiza una auditoría al desempeño de una dependencia, se hace alusión a los objetivos y estrategias de los planes de desarrollo.

En la práctica, la planeación está desconectada de los procesos sustantivos: la lógica de planeación coexiste (pero no se articula) con la lógica de presupuestación, la lógica de definición de estructuras y plazas, la lógica de evaluación, la lógica de control interno y fiscalización y, desde luego, la lógica de decisiones políticas. Existe un proceso de planeación cotidiano (la definición de planes operativos anuales, la presupuestación anual, la definición de indicadores y metas anuales) que no necesariamente está conectado con la planeación nacional sino que responde a la agenda inmediata, a las decisiones contingentes y a las prioridades coyunturales. Es natural que en todo gobierno coexistan ambos procesos de planeación (el momento inicial y el proceso continuo), pero es fundamental que estén claramente vinculados. Y, si todo ello es para mejorar el desempeño de los gobierno, esa planeación debe ser el insumo central para la rendición de cuentas: un funcionario, una oficina pública y un gobierno rinde cuentas de los recursos utilizados, de las decisiones tomadas y de los resultados alcanzados *vis-à-vis lo planeado inicialmente*. Por ello, la rendición de cuentas sólo tiene sentido cuando sirve efectivamente, a partir de una definición explícita —en el proceso de planeación— de responsables, recursos utilizados y resultados esperados, para mejorar el desempeño de los gobiernos.

“...la planeación está desconectada de los procesos sustantivos: la lógica de planeación coexiste (pero no se articula) con la lógica de presupuestación, la lógica de definición de estructuras y plazas, la lógica de evaluación, la lógica de control interno y fiscalización y, desde luego, la lógica de decisiones políticas. Existe un proceso de planeación cotidiano[...]que no necesariamente está conectado con la planeación nacional sino que responde a la agenda inmediata, a las decisiones contingentes y a las prioridades coyunturales.”

La definición, en el *Programa Transversal para un Gobierno Cercano y Moderno*, de las estrategias para impulsar una planeación nacional basada en resultados (2.1), vincular el Sistema de Evaluación del Desempeño con las asignaciones presupuestarias (2.2), fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación del desempeño de la APF (2.3) orientar las estructuras orgánicas y ocupacionales hacia los objetivos estratégicos (3.1) y fortalecer la planeación y control de los recursos humanos, alineados a los objetivos y metas estratégicas institucionales (4.4), abre una ventana de oportunidad para comenzar a alinear los procesos de planeación, gestión y rendición de cuentas a partir de lo que la RRC ha llamado “paquetes evaluativos presupuestarios”.

Bibliografía:

- Adler-Lomnitz, L. *Redes sociales, cultura, y poder: ensayos de antropología latinoamericana*. 2ª ed. México: FLACSO, Porrúa, 2001.
- Aguilar, L. “Estudio Introductorio”. En Aguilar, L., comp. *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 15-74.
- Barzelay, M. y Campbell, C. *Preparing for the Future: Strategic Planning in the U.S. Air Force*. Washington: Brookings Institution Press, 2003.
- Boyne, G. “Planning, Performance and Public Services”. *Public Administration* 79, 2001, pp. 73-88.
- Ley de Planeación. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983.
- Grindle, M. Mariñez, F. y Garza, V., coords. “La brecha de la implementación”. *Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Miguel Ángel Porrúa, EGAP, CERALE, 2009, pp. 33-51.
- Hamel, G. y Prahalad, C. *Competing for the future*. En *Harvard Business Review Paperback Series*. Boston: Harvard Business School Press, 1989.
- Lindblom, C. y Braybooke, D. *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. Nueva York: Free Press, 1963.
- López Ayllón, S. y Fierro, A. “El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano”. En Merino, M., López Ayllón, S. y Cejudo, G., coords. *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, pp. 487-522.
- Mintzberg, H. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Nueva York: Free Press, 1994.
- Pardo, M. *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. 2ª Ed. México, D.F.: El Colegio de México, 2009.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- Torres, E. *Bureaucracy and Politics in Mexico, The case of Programming and Budget*. Surrey: Ashgate Publishing Ltd, 1999.
- Wildavsky, A. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Nueva Jersey: Transaction Books, 1987.

Planeación y rendición de cuentas,
se terminó de imprimir en junio del 2014, en México, D.F.
El tiraje consta de 1,000 ejemplares.



Guillermo M. Cejudo

Guillermo M. Cejudo es Secretario Académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en donde ha sido Profesor-Investigador en la División de Administración Pública desde 2006. Estudió en El Colegio de México, la London School of Economics and Political Science y la Universidad de Boston. Es autor de los libros *Para entender los gobiernos estatales* (Nostra, 2007) y *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas* (Auditoría Superior de la Federación, 2009). Es compilador de la antología *Nueva Gestión Pública* (EAFDF-Siglo XXI, 2012). Coordinó, con Alejandra Ríos y Sergio López Ayllón, el libro *La política de la transparencia en México* (CIDE, 2012), con Claudia Maldonado el libro *De las recomendaciones a las acciones* (CIDE-Secretaría de la Función Pública, 2011), con Mauricio Merino y Sergio López Ayllón, el libro *La estructura de la rendición de cuentas en México* (CIDE-UNAM, 2010) y, con Mauricio Merino, *Enfoques de política pública* (CIDE-FCE, 2010). Es autor también de varios artículos sobre reforma administrativa, rendición de cuentas y calidad de gobierno publicados en revistas de primer nivel. Coordina (con Alejandra Ríos) el proyecto de investigación México Estatal: Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas, auspiciado por el Oslo Governance Centre de Naciones Unidas. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

ISBN 978-607-7843-91-7



9 786077 843917



Centro de Investigación y Docencia
Económicas, A. C.
Carretera México-Toluca No. 3655,
Col. Lomas de Santa Fe, C. P. 01210, México, D. F.



RED POR
LA RENDICIÓN
DE CUENTAS

www.rendiciondecuentas.org.mx

f RRC Red por la Rendición de Cuentas
@RindanCuentas