

Rendición de Cuentas Intergubernamental en un Sistema Federal

Dr. Guillermo M. Cejudo



Cuadernos sobre
Rendición de Cuentas

4



**RENDICIÓN DE CUENTAS INTERGUBERNAMENTAL
EN UN SISTEMA FEDERAL**

Dr. Guillermo M. Cejudo

DIRECTORIO

SALVADOR VEGA CASILLAS

SECRETARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

RAFAEL MORGAN RÍOS

SUBSECRETARIO DE CONTROL Y AUDITORÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

ELIZABETH OSWELIA YÁÑEZ ROBLES

SUBSECRETARIA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y NORMATIVIDAD

SUBSECRETARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

GLORIA DEL CARMEN MUÑOZ LEÓN

OFICIAL MAYOR

JOEL SALAS SUÁREZ

TITULAR DE LA UNIDAD DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y
COOPERACIÓN INTERNACIONAL

HÉCTOR ALBERTO ACOSTA FELIX

COORDINADOR GENERAL DE ÓRGANOS DE VIGILANCIA Y CONTROL

MOISÉS HERRERA SOLÍS

TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS

ALMA DE LOS ÁNGELES GRANADOS PALACIOS

CONTRALORA INTERNA

COMITÉ EDITORIAL

MARCO ANTONIO CANCINO CORDERO

ROSA ISABEL MONTES MENDOZA

RICARDO UVALLE BERRONES

HELENA VARELA GUINOT

ALFREDO ESPARZA JAIME

ALFREDO ESPARZA JAIME

COORDINADOR DE LA SERIE

ALONSO CERDÁN VERÁSTEGUI

COORDINADOR EDITORIAL

EDICIÓN A CARGO DE:

UNIDAD DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y
COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE ESTUDIOS Y
POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE
CUENTAS

DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

RENDICIÓN DE CUENTAS INTERGUBERNAMENTAL EN UN SISTEMA FEDERAL

INTRODUCCIÓN

7

I. RENDICIÓN DE CUENTAS Y GOBERNANZA MULTINIVEL

11

II. EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

16

III. RESPONSABILIDADES, CAPACIDADES Y MECANISMOS PARA LA RENDICIÓN

DE CUENTAS INTERGUBERNAMENTAL

24

3.1 DEFINIR RESPONSABILIDADES

24

3.2 CONSTRUIR CAPACIDADES

27

3.3 ARTICULAR LOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

28

IV. RENDIR CUENTAS POR EL DISEÑO DEL SISTEMA INTERGUBERNAMENTAL

31

CONCLUSIONES

33

NOTAS

35

BIBLIOGRAFÍA

38

SEMBLANZA

40



PRESENTACIÓN

La complejidad del concepto de rendición de cuentas, no sólo desde el punto de vista teórico, sino también en cuanto a su definición práctica e instrumentación, es un asunto sobre el que la literatura del tema ha llamado la atención y alrededor del cual se ha comenzado a generar un amplio debate.

El presente Cuaderno se suma a esta discusión al abordar uno de los ángulos de este fenómeno: el diseño y operación de una política pública de rendición de cuentas en un sistema federal, como es el caso mexicano.

Guillermo Cejudo analiza el problema que representa para la rendición de cuentas en un Estado democrático, el hecho de que varios ámbitos de gobierno compartan responsabilidades sobre políticas públicas importantes y por ello tengan que rendir cuentas de forma conjunta a los ciudadanos.

La reflexión se centra en el carácter intergubernamental de la acción pública; es decir, cuando más de un orden de gobierno tiene competencia e interviene en políticas esenciales para el país, y en donde es necesario contestar: ¿quién es responsable de los resultados?, ¿ante quién debe rendir cuentas?, ¿cómo puede un ciudadano conocer, valorar e incidir en decisiones que le afectan directamente pero con múltiples autoridades responsables?

Para el autor, las políticas con carácter concurrente, es decir, que involucran diversos niveles de gobierno como educación, salud, seguridad pública, infraestructura, competitividad, combate a la pobreza y desigualdad, presentan un déficit en materia de rendición de cuentas y, por lo tanto, no responden a las necesidades y aspiraciones ciudadanas, en específico al propósito de vigilancia y escrutinio social del actuar del gobierno y del uso eficiente de los recursos públicos.

Este diagnóstico del Dr. Cejudo deriva de una discusión teórica sobre la rendición de cuentas en una gobernanza multinivel, así como de un estudio de la rendición de cuentas intergubernamental en un sistema federal, apartados de los cuales parte para plantar un conjunto de propuestas para mejorar la rendición de cuentas en el sistema intergubernamental mexicano.

En un contexto en donde el aumento en las transferencias y aportaciones federales a los estados y municipios no se ve acompañado de un aumento igualmente drástico en los mecanismos e instrumentos jurídicos disponibles para garantizar la transparencia en el ejercicio de los recursos en urgente que haya una efectiva rendición de cuentas intergubernamental. Sin duda, las ideas y opiniones vertidas en este número de la colección Cuadernos sobre Rendición de Cuentas contribuye a este objetivo.

Ello es así, pues como bien argumenta el autor, la rendición de cuentas intergubernamental no sólo es un tema técnico, sus repercusiones abarcan dos desafíos fundamentales que como país se tienen: la consolidación de una democracia efectiva –en la que los gobiernos

electos democráticamente logren entregar resultados a los ciudadanos– y la construcción de un federalismo eficaz –que no se agote en la distribución del poder y de recursos sino que sirva como instrumento para el desarrollo.

RENDICIÓN DE CUENTAS INTERGUBERNAMENTAL EN UN SISTEMA FEDERAL

DR. GUILLERMO M. CEJUDO ¹

Introducción

La rendición de cuentas es un componente fundamental de un Estado democrático. Las elecciones, los partidos y los mecanismos de representación son útiles para definir el acceso al poder público. Las burocracias, las políticas públicas y las acciones de gobierno son instrumentos para ejercer ese poder público y convertirlo en instituciones, bienes y servicios públicos que respondan a las necesidades y aspiraciones de la comunidad política. Pero tanto el acceso como el ejercicio del poder, para ser efectivamente democráticos, han de estar sujetos a un régimen de rendición de cuentas que permita a los ciudadanos conocer, valorar e incidir en las decisiones que se toman en su nombre, en la forma como se utilizan los recursos públicos, en el cumplimiento de las res-

ponsabilidades de políticos y servidores públicos, y en los resultados que se derivan de todo ello.

La pregunta central en materia de rendición de cuentas es ¿cómo el ciudadano puede controlar a su gobierno? Las respuestas son múltiples. En la ciencia política se han desarrollado tres conjuntos de respuestas: los que ven a los ciudadanos controlando a los gobiernos mediante los mecanismos electorales y de representación (rendición de cuentas vertical); los que se interesan por los controles entre instituciones del Estado (rendición de cuentas horizontal); y los que ven el control ciudadano en la activación de los medios de comunicación y de la sociedad civil organizada (rendición de cuentas social)².

Cuadro 1

MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS		
Tipo	Objetivo	Mecanismos
Vertical	Representación de demandas ciudadanas	<ul style="list-style-type: none"> - Elecciones libres - Competencia entre partidos
Horizontal	Supervisar y controlar las acciones de los agentes estatales	<ul style="list-style-type: none"> - Organismos autónomos - División de poderes: vigilancia legislativa y control judicial - Legislación orientada a mejorar el desempeño gubernamental
Social	Influir la agenda de gobierno Ejercer vigilancia social	<ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones civiles - Medios de comunicación

Desde la disciplina de la administración pública se puede agregar la dimensión interna del gobierno: los mecanismos que, dentro de las organizaciones públicas, existen para que funcionarios públicos y agencias de gobierno rindan cuentas, que incluyen el acceso a la información pública, el control interno y las evaluaciones de funcionarios, agencias y programas públicos.

Este entramado complejo de instituciones, procesos y prácticas es aún más complejo en un sistema federal, donde cada ciudadano exige cuentas no sólo de *un* gobierno sino de *varios* – en el caso mexicano, del gobierno federal, el estatal y el municipal. A estos tres ámbitos de gobierno a los que un ciudadano puede exigir cuentas, hay que agregar la dimensión intergubernamental, pues

en el federalismo mexicano – como en muchos otros – estos gobiernos tienen responsabilidades compartidas: tienen competencia sobre temas comunes, ejecutan políticas públicas intergubernamentales y forman parte de un régimen de coordinación fiscal que define el origen y destino de los recursos presupuestales. Así, cuando un ciudadano quiere exigir cuentas a sus gobiernos sobre los resultados de la política de salud, sobre las acciones y estrategias para promover el desarrollo económico o sobre el destino del presupuesto destinado a construir infraestructura educativa se encontrará que en los tres casos se trata de un tema de responsabilidad compartida entre los tres ámbitos de gobierno.

En este texto se busca explicar el problema que, para la rendición de cuentas en un Estado democrático, representa el carácter intergubernamental de la acción pública: cuando más de un gobierno interviene en una política pública, ¿quién es responsable de los resultados?, ¿ante quién debe rendir cuentas? y ¿cómo puede un ciudadano conocer, valorar e incidir en decisiones que le afectan directamente pero con múltiples autoridades responsables? El documento se ocupa de un tema técnico: la rendición de cuentas intergubernamental. Pese a su carácter técnico, el tema tiene

repercusiones para dos de los retos fundamentales de México: la consolidación de una democracia efectiva –en la que los gobiernos electos democráticamente logren entregar resultados a los ciudadanos– y la construcción de un federalismo eficaz –que no se agote en la distribución del poder y de recursos sino que sirva como instrumento para el desarrollo.

En efecto, las políticas más importantes en la agenda pública de México (educación, salud, seguridad ciudadana, competitividad, medio ambiente, combate a la pobreza y la desigualdad, infraestructura, etc.) tienen todas un componente intergubernamental. Pero también en todas ellas se enfrenta hoy un problema de rendición de cuentas incompleta, desarticulada y sin alcance ciudadano, no sólo derivado de las deficiencias en la rendición de cuentas en el espacio municipal, estatal y federal³, sino también de la complejidad del carácter intergubernamental de su funcionamiento.

En las siguientes páginas se presenta, primero, una discusión teórica sobre los desafíos de la rendición de cuentas en gobernanza multinivel; luego, se ofrece un breve diagnóstico de la rendición de cuentas intergubernamental en el sistema federal

mexicano. Con base en ambas secciones, en la última parte se presenta un conjunto de propuestas para mejorar la calidad de la rendición de cuentas del sistema intergubernamental mexicano.

I. Rendición de cuentas y gobernanza multinivel

La rendición de cuentas democrática se refiere a las formas en que los ciudadanos pueden controlar –directa o indirectamente a sus gobiernos⁴. Philp propone que la rendición de cuentas –entre funcionarios y políticos, entre instituciones de gobierno, y entre éstas y el ciudadano– pueden entenderse como una relación entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a *informar, explicar y justificar* su conducta a B (con respecto a una responsabilidad, R). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento –vía sanciones o incentivos⁵.

La rendición de cuentas de un gobierno determinado está estructurada por el conjunto de relaciones de rendición de cuentas que tienen dichas características: el funcionario que reporta a su superior jerárquico, el programa público evaluado por alguna instancia técnica, la dependencia auditada por una entidad fiscalizadora, y el gobierno en su conjunto sujeto al escrutinio ciudadano.

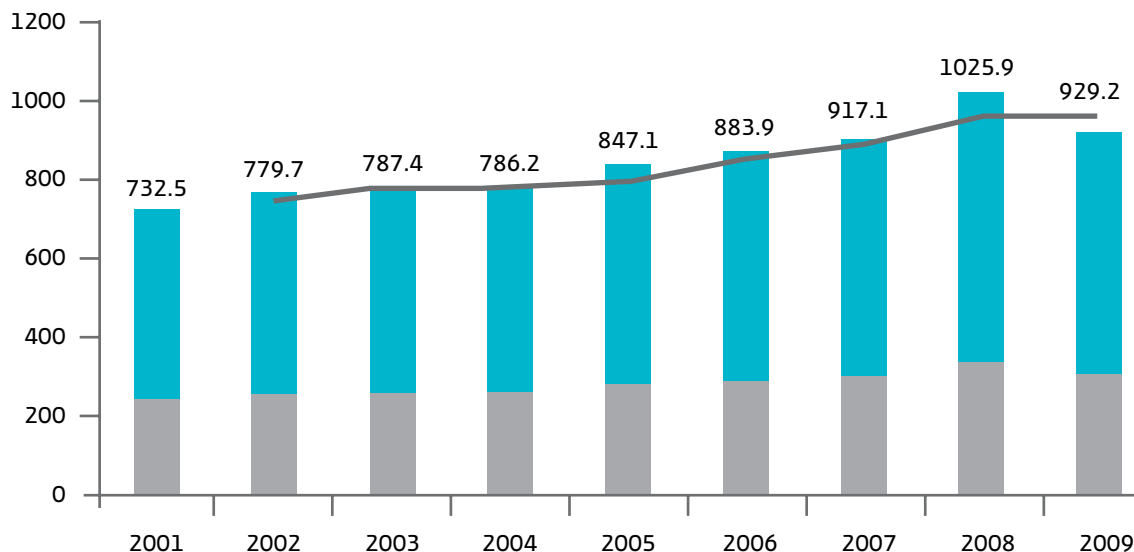
En general, la discusión sobre rendición de cuentas –tanto en el ámbito teórico como en su dimensión práctica– gira en torno a una preocupación: cómo hacer que un gobierno rinda cuentas. Es decir, se tiene como premisa implícita que este gobierno rinde cuentas por decisiones, acciones y resultados derivados de responsabilidades, competencias y políticas públicas bajo su jurisdicción. En un sistema centralizado o en un régimen federal con responsabilidades totalmente diferenciadas (sin competencias concurrentes entre distintos ámbitos de gobierno y sin políticas intergubernamentales) esta premisa tiene validez. En cambio, en aquellas situaciones en las que hay participación de más de un ámbito de gobierno en la ejecución de una política pública o hay responsabilidad compartida en algún sector, el reto de la rendición de cuentas es distinto: no basta con que haya instituciones, procesos y prácticas que hagan que cada gobierno rinda cuentas en su ámbito respectivo, sino que se requiere un entramado ad hoc (instituciones, procesos y prácticas de rendición de cuentas por las responsabilidades compartidas y por las políticas intergubernamentales).

Se trata de una preocupación que los expertos han definido como el reto de la rendición de cuentas en arreglos de gobernanza multinivel. Como explica Benz, haciendo alusión al modelo de agente-principal, “en un sistema de gobernanza multinivel, como en cualquier organización compleja, esta relación incluye muchos agentes con ‘muchas manos’, que tienen que coordinarse, y muchos principales con ‘muchos ojos’ para controlar a quienes toman las decisiones”⁶.

Cuadro 2

EVOLUCIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO 2001 - 2009

Miles de millones de pesos de 2009



Fuente: Comisión de Vigilancia, Cámara de Diputados

La gobernanza multinivel es un término que se refiere a un arreglo institucional en el que hay responsabilidad compartida entre dos o más autoridades por el ejercicio de alguna tarea de gobierno⁷. La gobernanza multinivel se distingue de aquellos regímenes en los que cada gobierno tiene responsabilidades diferenciadas y sin traslapes. Pero no se trata de un nuevo ámbito de gobierno, o de la fusión de ámbitos de gobierno, pues más que un espacio gubernamental se trata de arenas de toma de decisión diferenciadas funcional y territorialmente⁸. Bovens y sus coautores la definen por tres atributos: “a) la existencia de centros de toma de decisión en múltiples niveles de gobierno; b) que no están ordenados de manera claramente jerárquica (aunque puede haber relaciones formales entre ellos); y c) cuyos procesos de toma de decisión están mutuamente entrelazados”⁹.

El carácter intergubernamental de la acción pública –la gobernanza multinivel– se justifica por la eficiencia obtenida en la ejecución de determinadas responsabilidades. A pesar de que los sistemas federales se “caracterizan por una división formal de competencias decisionales entre ámbitos de gobierno, justificada en términos de subsidiariedad, [...] los problemas de escala causados por la

necesidad de producir decisiones eficientes, o la fragmentación de recursos del poder entre los actores, han llevado a una ‘mezcla de competencias’ y a esquemas de cooperación incluso en sistemas de federalismo dual puro”¹⁰.

En el caso mexicano, desde hace ya casi tres décadas, se ha descentralizado la ejecución de ciertas políticas –como educación, salud, etc.– bajo la premisa de que los gobiernos estatales y municipales cuentan con mayor capacidad de identificar necesidades e idear respuestas específicas. En efecto, a partir de los años ochenta –en un proceso asociado al cambio democratizador experimentado en el país– los gobiernos municipales y estatales comenzaron a hacerse cargo de cada vez más responsabilidades públicas en materia de salud, educación, política social, desarrollo de infraestructura básica, seguridad pública, promoción económica, etc. Como parte de este proceso, se han transferido a estados y municipios recursos presupuestales cada vez mayores, impensables hasta hace poco tiempo (véase el cuadro 2). Sin embargo, el traslado de responsabilidades no ha sido total: se ha descentralizado la ejecución de ciertas políticas y la definición de ciertos componentes de otras, pero casi todos los temas enumerados son el día

de hoy políticas intergubernamentales, en las que al menos dos ámbitos de gobierno participan en la ejecución y, por tanto, comparten responsabilidad por sus resultados.

Detrás de este proceso en que se ha delegado a estados y municipios la implementación de ciertos programas federales, está el supuesto de que hay ganancias en eficiencia. Y, de la misma forma, se ha buscado construir relaciones de cooperación entre distintos ámbitos de gobierno por el principio de que la acción coordinada de más de un ámbito de gobierno aumenta la efectividad de las políticas públicas. Pero estos principios, supuestos y premisas operan sólo en presencia de una rendición de cuentas efectiva. De lo contrario, descentralizar políticas, delegar responsabilidades y promover la coordinación puede generar espacios de decisión fuera del control democrático; puede, asimismo, diluir la responsabilidad pública (pues ante múltiples actores responsables, el ciudadano no sabrá a quién exigir cuentas, y cada uno de esos actores puede construir alegatos para no asumir la responsabilidad por los resultados de la acción coordinada); puede, finalmente, generar ineficacias y dispendios, pues la falta de exigencia, vigilancia y sanción por las responsabilidades compartidas genera incentivos contrarios al uso efectivo de recursos y al ejercicio eficaz de las atribuciones.

Este, desde luego, no es un problema exclusivo del federalismo mexicano. Se trata de un peligro potencial en todos los arreglos de gobernanza multinivel. En referencia al caso de la Unión Europea, donde este problema se ha diagnosticado desde hace tiempo, Benz resume este riesgo en los siguientes términos: “la eficiencia se logra a costa de la transparencia del proceso político y de la rendición de cuentas democrática. La democracia multinivel se convierte en un tipo específico de poliarquía: es dominada por ejecutivos y expertos independientes, promueve que la hechura de políticas sea informal y fuera de las instituciones legítimas, y da a los representantes de los ciudadanos en gobiernos y parlamentos, amplias oportunidades para evadir la responsabilidad por sus decisiones”¹².

En pocas palabras: múltiples actores responsables significan, a un tiempo, varios centros de decisión, diversos mecanismos de ejecución y múltiples flujos de información. Pero esto se traduce, por un lado, en la fragmentación de la autoridad, pues ninguno de los gobiernos participantes puede hacerse cargo por sí solo del conjunto de la acción pública, pero, por el otro, a la dispersión de la responsabilidad, pues cada uno de estos actores

puede, en el mejor de los casos, rendir cuentas de una porción del trabajo compartido, pero ninguno de ellos asumirá la responsabilidad por el trabajo común. Esta dispersión de la responsabilidad es un problema central en la rendición de cuentas intergubernamental: en tanto que no sea posible identificar qué porción del trabajo común está asignada a cada autoridad –referido en la literatura como el “problema de las muchas manos” o la “paradoja de la responsabilidad compartida”–¹³, y en tanto que cada autoridad no asuma su compromiso con el trabajo común (y entienda que la contribución de cada uno es mayor al simple cumplimiento de reglas y procesos), no será posible exigir cuentas por la acción colectiva.

II. El sistema federal mexicano y las relaciones intergubernamentales

Como señala Cabrero, en la historia del federalismo mexicano se ha transitado de un federalismo esencialmente jerárquico (en el que los municipios se subordinan a los estados y éstos a la federación), hacia uno dual (en el que los estados obtienen espacios de autonomía frente a la federación) y, en los últimos años, se ha acercado a un modelo de federalismo tripartito (en el que la federación, los estados y los municipios tienen espacios propios y compartidos, que se definen mediante la negociación y el acuerdo)¹⁴. En este proceso, el ámbito de acción intergubernamental del Estado mexicano se ha expandido en las últimas décadas.

La constitución política de México asigna atribuciones a los distintos ámbitos de gobierno de manera relativamente simple. Además de una lista de las competencias exclusivas de los poderes federales (como la política exterior, la emisión de moneda, etc.), y del catálogo de responsabilidades de los gobiernos municipales especificadas en el artículo 115, el texto constitucional determina que el resto de atribucio-

nes serán de los estados¹⁵. Existen además otro tipo de facultades, las llamadas “concurrentes”, que se refieren a diversos ámbitos de política pública en las que tanto la federación como los estados tienen participación. Entre dichas facultades se encuentran el sistema penitenciario, la política educativa, la regulación de relaciones laborales, etc.

Además de las relaciones intergubernamentales derivadas del diseño constitucional, hay otras áreas de coordinación entre los gobiernos de los tres ámbitos de gobierno. Destaca la coordinación fiscal (dirigida a coordinar el ejercicio de la facultad recaudatoria del Estado) porque ha supuesto la construcción de un marco normativo (la Ley de coordinación fiscal) y de instituciones de coordinación estables (el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal)¹⁶. Pero existe también la posibilidad de que gobiernos estatales y la federación puedan llegar a acuerdos específicos para el ejercicio de sus funciones, para ejecutar obras de infraestructura y para prestar servicios públicos¹⁷.

Asimismo, desde el diseño de las políticas públicas se han creado obligaciones de coordinación entre federación, estados y municipios. En buena medida debido a los procesos de descentralización iniciados en los años ochenta, y sobre todo a partir de la consolidación de un sistema de transferencias condicionadas (las llamadas aportaciones del ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación) que entregan montos de recursos cada vez más grandes a estados (y en varios casos a municipios) para financiar las responsabilidades que estos ámbitos de gobierno tienen en políticas de suma importancia para el desarrollo del país: educación, salud, infraestructura, seguridad pública.

En este terreno, el carácter intergubernamental de la acción pública es más evidente, pues reúne responsabilidades compartidas, instituciones de coordinación (más o menos formales dependiendo del área de política) y mecanismos incipientes de rendición de cuentas intergubernamentales (sobre todo con flujos de información desde los ámbitos locales hacia la federación, y auditorías derivadas de las nuevas atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación)¹⁸. Para el desempeño de estas responsabilidades compartidas, en al-

gunos casos se han establecido sistemas formales de coordinación, que crean a su vez estructuras administrativas permanentes con representantes de la federación y de los gobiernos estatales para establecer los mecanismos de colaboración para el diseño y ejecución de las políticas públicas en esa área.

El problema con este aumento de las instancias de coordinación y colaboración es que no sólo se complejiza la actividad gubernamental (al aumentar lo que los estudios clásicos de implementación llaman los múltiples puntos de decisión y las dificultades de la acción conjunta)¹⁹, sino que genera, como ya se explicó, nuevos retos para la rendición de cuentas, pues no existe un diseño específico de obligaciones de rendición de cuentas intergubernamental. El problema se agrava cuando consideramos que estas transferencias de recursos han significado que los gobiernos estatales y municipales dispongan de montos presupuestales sin precedentes y, sin embargo, no ha ocurrido un proceso paralelo de creación, activación o fortalecimiento de los mecanismos para vigilar el uso correcto de esos recursos (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

Informe de la cuenta pública 2009

En este informe, la Auditoría Superior de la Federación encuentra problemas serios con la rendición de cuentas del gasto federalizado:

“No se ha realizado una evaluación integral de los impactos y resultados del gasto federalizado, ni de cada uno de los fondos y programas”.

“La gestión del gasto federalizado no observa la transparencia necesaria, pues la información que se presenta sobre los fondos y programas en las cuentas públicas federal, estatal y municipal carece de la claridad y el detalle necesarios, además de que son documentos poco accesibles a la población”.

“Igualmente, la entrega de los informes periódicos a la SHCP, para su consolidación y envío a la Cámara de Diputados, respecto del ejercicio, destino y resultados de los recursos transferidos, es incompleta e insuficiente, particularmente en el caso de los municipios”.

Hay ya varios diagnósticos que apuntan a un déficit en materia de rendición de cuentas intergubernamental. El primer desafío que enfrenta un ciudadano en este régimen de competencias compartidas es la falta de definición de responsabilidades, lo cual lleva a quien quiera pedir cuentas sobre los resultados de la política educativa, sobre la operación de los sistemas de salud, o por el diseño de las políticas de seguridad pública, a no tener claridad sobre quién es responsable y, por tanto, sobre quién debe rendir cuentas²⁰.

Un problema relacionado se desprende de la complejidad y poca eficacia de los sistemas de rendición de cuentas correspondientes a cada ámbito de gobierno, tal como ha documentado el estudio sobre la *Estructura de Rendición de Cuentas en México* del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE²¹. En principio, cada ámbito de gobierno debería contar con mecanismos eficaces de rendición de cuentas: evaluaciones, contralorías, auditorías, acceso a la información, indicadores de gestión y resultados, vigilancia ciudadana, etc. En lugar de ello, México tiene un sistema de rendición de cuentas con serias deficiencias en el funcionamiento de los mecanismos que, dentro de cada ámbito de gobierno, deberían garantizar que los recursos se utilicen adecuadamente, que las responsabilidades se ejerzan con apego a las normas y a los criterios definidos en el proceso democrático, y que las políticas públicas y los bienes y servicios públicos producidos por los gobiernos alcancen los resultados esperados en términos de necesidades sociales satisfechas y aspiraciones logradas. La rendición de cuentas en los municipios, en los gobiernos estatales y en la federación ocurre en procesos desarticulados,

capacidades institucionales frágiles, responsabilidades diluidas y, todo ello, sin salida al ciudadano como destinatario de la rendición de cuentas (véase el cuadro 4).

Cuadro 4. La estructura de la rendición de cuentas en México

El ideal

“La clave para generar una verdadera rendición de cuentas –claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes– se [encuentra] en la delimitación y articulación (legal y procedimental) de tres piezas complementarias: 1) la información relacionada con las decisiones, los procesos y los resultados de las autoridades públicas; 2) un sistema de responsabilidades capaz de identificar claramente las atribuciones, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos, y 3) las cuentas, entendidas como un registro fidedigno, oportuno y comparable de los dineros que utiliza el gobierno, y su relación con los propósitos públicos que los justifican”.

La realidad

“En México no se rinden cuentas completas; [...] los problemas obedecen no sólo a la ausencia de una definición precisa del término, sino a la carencia de regulaciones coherentes, de procedimientos estables y de instrumentos técnicos eficaces destinados a cumplir ese propósito. [A] pesar de existir normas destinadas a proveer información pública, a regular el sistema de cuentas y a identificar responsables, estamos en realidad ante un conjunto de normas desarticuladas, fragmentadas e incompletas, incapaces de generar certidumbre y de someterse al escrutinio y la sanción pública”.

Fuente: Mauricio Merino, “Prólogo”, a Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coord.), La estructura de la rendición de cuentas en México, México, CIDE-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. x.

Sin embargo, aun en el supuesto de que cada uno de estos ámbitos de gobierno tuviera mecanismos eficaces de rendición de cuentas, no estaría garantizada la rendición de cuentas intergubernamental. Se requiere un diseño institucional específico, con responsables, procesos y destinatarios claramente definidos para dar cuenta de la ejecución de las responsabilidades compartidas. En la práctica, sin embargo, hay dificultades graves en el funcionamiento de los pocos instrumentos que existen para rendir cuentas de las transferencias condicionadas. En el mismo estudio del CIDE, se hizo un análisis de uno de los fondos de aportaciones federales, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en su componente municipal, y se encontró que:

El FAIS tiene un déficit serio en materia de rendición de cuentas [en los tres ámbitos de gobierno], pues, tal como opera al día de hoy, es imposible garantizar que quienes deben rendir cuentas lo hagan, que quienes deben vigilarlos cuenten con instrumentos para hacerlo, que se expliquen y justifiquen los resultados del desempeño del FAIS, y, con todo ello, que el ciudadano tenga infor-

mación y pueda exigir cuentas a los responsables sobre las consecuencias de las decenas de miles de millones de pesos que desde 1998 se han destinado a este fondo²².

Discusiones recientes en los medios de comunicación sobre la rendición de cuentas de los destinos de otros fondos de aportaciones, tanto en materia educativa (en donde se ha alertado sobre la inexistencia de datos confiables sobre el número de maestros en nómina), como en el área de salud (sobre el cual ha habido alertas por usos distintos al propósito original), o en seguridad pública (en torno al cual continuamente hay cuestionamientos sobre el ejercicio oportuno de los recursos), sugieren que el problema de la rendición de cuentas de estos fondos es generalizado en los tres ámbitos de gobierno.

No sorprende, por tanto, que la Auditoría Superior de la Federación haya indicado recientemente que estas transferencias condicionadas son una de las áreas de opacidad del Estado mexicano, en su conjunto, es decir, no sólo de un poder público o de un ámbito de gobierno sino del entramado institucional entero²³. Y tampoco es inesperado que, en cada ocasión en que el presupuesto de egresos

de la federación es discutido en la Cámara de Diputados, haya llamados para reforzar la rendición de cuentas por dichos fondos. Durante la aprobación del presupuesto para el 2011, se intentó (como en años previos) incluir más mecanismos de control desde el gobierno federal (para condicionar la entrega de recursos a los estados al cumplimiento de ciertas reglas y para poder retener aportaciones en caso de que se detecten irregularidades). Estos intentos, también como en años previos, fracasaron. El único avance –importante, pero nimio frente a la dimensión del problema– consistió en exigir que exista una cuenta bancaria única para el depósito de estos recursos, de forma que sea más fácil su vigilancia (artículo 8 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2011).

Una de las razones por las que estos –y otros– intentos han fracasado es que están asentados en un supuesto falso sobre el funcionamiento de un régimen federal: que los gobiernos estatales deben rendir cuentas al gobierno federal por los fondos. El supuesto es equivocado por varias razones: el dinero no es responsabilidad exclusiva del gobierno federal (como podría ocurrir, por ejemplo, en programas federales de aplicación en territorio de algún estado o mu-

nicipio), sino de la federación (es decir, el conjunto de instituciones involucradas en la asignación y ejercicio del gasto, desde el Congreso de la Unión hasta el estado o municipio que lo ejecuta). No hay, por tanto, relación jerárquica ni posibilidad de exigencia.

Esto no quiere decir que no deba haber rendición de cuentas. Por el contrario, estos fondos –y las políticas públicas intergubernamentales que con ellos se financian– deberían estar sujetos a dos mecanismos complementarios de rendición de cuentas: intra e intergubernamental. Para ello se requiere que haya obligaciones colectivas –de gobiernos federal, estatal y, si es el caso, municipal– de rendir cuentas en conjunto. Por ejemplo, debe quedar claro que la responsabilidad de rendir cuentas no es del municipio al estado y de ambos al gobierno federal, sino de los tres ámbitos –y específicamente de los actores involucrados en la coordinación y de los cuerpos colegiados respectivos– ante el Congreso de la Unión y, en última instancia, al ciudadano. Para ello, es indispensable avanzar en tres caminos: definir con claridad las responsabilidades, crear capacidades para rendir cuentas y construir mecanismos para que funcionarios y gobiernos rindan cuenta de modo eficaz.

El propósito de todo ello es lograr responder las tres preguntas planteadas en la introducción del texto: cuando más de un gobierno interviene en una política pública, ¿quién es responsable de los resultados?, ¿ante quién debe rendir cuentas?, ¿cómo puede un ciudadano conocer, valorar e incidir en decisiones que le afectan directamente pero con múltiples autoridades responsables?.

III. Responsabilidades, capacidades y mecanismos para la rendición de cuentas intergubernamental

3.1 Definir responsabilidades

La tarea inicial en el proceso de construir un sistema intergubernamental de rendición de cuentas es definir con precisión las responsabilidades que cada ámbito de gobierno tiene en cada una de las políticas intergubernamentales del Estado mexicano. El ideal sería un sistema de responsabilidades con correspondencia unívoca: cada acción de gobierno tiene un agente (ya sea un funcionario o una oficina pública) con responsabilidad indiscutible sobre ella. Tal como ha argumentado León para el caso español:

La relación entre gobernanza multinivel y asignación de responsabilidades depende del tipo de descentralización, definido por el equilibrio de poderes entre las unidades centrales y subnacionales. Cuando los poderes y la autoridad están concentrados en un nivel de gobierno, la distribución del poder es más semejante a un

modelo de federalismo dual y la claridad de la responsabilidad es mayor. Si la descentralización lleva a un diseño cooperativo (con múltiples gobiernos compartiendo atribuciones) y las decisiones sobre gasto y recaudación están entrelazadas, se afecta la claridad sobre las responsabilidades y se minan las condiciones para hacer de la rendición de cuentas un mecanismo efectivo de control²⁴.

Como se explicó, en México se ha transitado en años recientes a un federalismo cooperativo en casi todas las áreas de política pública. Actualmente en México no existe claridad sobre las responsabilidades del sistema intergubernamental. Sabemos ya que, por ejemplo, no puede responsabilizarse a un gobierno estatal de los resultados agregados de la política pública en materia de educación en el desempeño escolar de los niños que habitan en ese estado.

Siempre podrá argüirse, como se hace cotidianamente, que dicho desempeño es resultado de decisiones, acciones y comportamientos de funcionarios y dependencias públicas de los tres ámbitos de gobierno.

Para poder exigir cuentas en materia de política educativa, sería necesario entonces identificar responsabilidades concretas, en lugar de obligaciones genéricas. Así, si no podemos exigir cuentas por resultados agregados, sí podemos hacerlo por responsabilidades específicas en decisiones que son de jurisdicción exclusivamente estatal, o por decisiones de gasto que corresponden directamente a atribuciones de funcionarios en el ámbito estatal. La misma lógica puede aplicarse a cada política pública y cada ámbito de gobierno.

Para poder exigir cuentas por responsabilidades concretas es necesario, en primer lugar, identificar decisiones atribuibles directamente a cada ámbito de gobierno. Tras ello, hay que construir indicadores para cada una de esas responsabilidades, de forma tal que pueda monitorearse y, en su momento, evaluarse el contenido de las decisiones y la forma en que éstas se ejecutan y se ejerce en esas atribuciones concretas. Así, en el mismo ejemplo de política pública en el ámbi-

to estatal, sería posible identificar, medir y valorar las decisiones concretas que este ámbito de gobierno tiene la atribución de tomar. Esto supone que se generan indicadores de desempeño atados a responsabilidades específicas que son uniformes, compartidos por todos los participantes de la política intergubernamental y públicos.

Podríamos de esta forma saber, por ejemplo, si un estado ha avanzado más que otro en el cumplimiento de ciertas obligaciones en materia de profesionalización de sus cuerpos de seguridad, o si las decisiones tomadas en un estado en materia de cobertura de salud son más pertinentes que las de otro, o, finalmente, si los resultados derivados de decisiones de gasto en materia de infraestructura social son de mayor valor que las tomadas en otro espacio. Sobre decirlo, la eficacia de este sistema de monitoreo dependería de la calidad, pertinencia y relevancia de los indicadores. En esta tarea, el papel central corresponde a dos autoridades: por un lado, el Congreso de la Unión deberá definir, en las leyes específicas y en el presupuesto anual, responsabilidades concretas diferenciadas por ámbito de gobierno; y, por otro, los consejos de coordinación (como el Consejo Nacional de Salud o el Consejo Nacional de Seguridad Pública) serían encargados de

convertir esas responsabilidades en indicadores específicos para cada ámbito de gobierno y, tras ello, generar mecanismos de monitoreo para verificar su cumplimiento, evaluar sus resultados y dar cuenta de ellos al Congreso y al público en general. El objetivo de estos cambios sería asegurar que, tras cada acción gubernamental, hay un ámbito específico de gobierno responsable. Esta definición normativa debería, a su vez, estar acompañada de una asignación de responsabilidades dentro de cada ámbito de gobierno, de forma que haya una oficina y un funcionario que deba informar y explicar el cumplimiento de las responsabilidades.

Un ejemplo de este tipo de asignación de funciones puede observarse en la Government Performance and Results Modernization Act de 2010 en Estados Unidos, que estipula que cada actividad gubernamental (incluso aquellas que rebasan la jurisdicción de una sola agencia de gobierno) debe tener un responsable inequívoco, que no sólo rinde cuentas sino que funge como motor de la innovación en dicha actividad.

Para ello, debe hacerse explícito el funcionamiento del sistema intergubernamental como

una red de política pública de responsabilidades compartidas y trabajo conjunto (y no como un sistema jerárquico en el que hay un centro que dicta órdenes y supervisa su cumplimiento)²⁵. Como explica Majone, la función de una red de trabajo no sólo permite una eficiente división de trabajo y el intercambio de información y otros recursos, sino también facilita el desarrollo de estándares de conducta y prácticas de trabajo que crean expectativas compartidas y genera una reputación de ejercer los mecanismos sociales²⁶.

Finalmente, un requisito indispensable es llevar a buen término el propósito de homologar la contabilidad gubernamental. Desde 2008 se inició, mediante una reforma constitucional, un largo trayecto de armonización legal y administrativa que busca asegurar que la contabilidad de cada gobierno sea comparable con el resto de los gobiernos: que las mismas reglas apliquen y que los estándares y prácticas contables sean las mismas en todo el Estado mexicano. El Congreso de la Unión expidió ya la legislación necesaria, y se han realizado ya trabajos interinstitucionales con este fin; es necesario, sin embargo, culminar con la adecuación normativa en cada entidad de la República y con la adaptación cotidiana de estas prácticas contables.

3.2 Construir capacidades

La segunda tarea tiene que ver con la construcción de capacidades. La agenda en materia de rendición de cuentas no puede agotarse sólo en lo que respecta al diseño legal ideal o los contenidos sustantivos deseables, sino que debe atender también la preocupación por generar las capacidades que deberán existir para que los gobiernos de todos los ámbitos puedan cubrir estas obligaciones. Hasta ahora, la lógica de la construcción de un régimen de rendición de cuentas ha estado mucho más orientada a la definición de normas que delimitan mandatos, estructuran procesos y fijan plazos, requisitos y condiciones. Pero, más allá de las deficiencias en el diseño normativo y procedimental de este nuevo régimen, el cumplimiento estará severamente constreñido por las escasas capacidades organizacionales, administrativas, presupuestales y de personal para hacerlas cumplir.

Son necesarias políticas deliberadas para que funcionarios, dependencias de gobierno, y gobiernos en su conjunto puedan cumplir con las obligaciones de rendición de cuentas.

En los casos más extremos, muchos municipios no pueden, en su situación actual, cumplir con las innumerables obligaciones de generar información, reportarla a otros ámbitos de gobierno, integrar comités de obra y de participación ciudadana, activar contralorías ciudadanas, y muchas otras obligaciones. La consecuencia obvia es que las obligaciones de rendición de cuentas no están acompañadas de los mecanismos ni las capacidades para hacerlas cumplir.

Para equilibrar las obligaciones con las capacidades es necesario, en primer lugar, una política activa de simplificación de las obligaciones en la ejecución de programas públicos. Muchas de las obligaciones existentes no están orientadas a la sustancia de las responsabilidades (pues se piden reportes sobre avances de obra y gasto que, si bien son necesarios, no informan sobre los efectos de las acciones gubernamentales), carecen de consecuencias (pues, como se ha documentado no hay mecanismos para sancionar, por ejemplo, a un municipio que no entrega reportes

trimestrales), y distraen a los funcionarios y gobiernos de labores más eficaces para rendir cuentas a sus ciudadanos²⁷. Está pendiente un trabajo de regulación inteligente, que no confunda la abundancia de flujos de información (reportes, informes y datos) con rendición de cuentas, sino que reconozca la importancia de asegurar que la información se refiere a la sustancia de las políticas públicas.

En segundo lugar, se requiere una estrategia de fortalecimiento institucional, en particular en las áreas más vinculadas con la rendición de cuentas, como las tesorerías (o secretarías de finanzas) y las contralorías²⁸. Estas dependencias gubernamentales tienen un déficit serio de capacidad institucional, tanto en términos de recursos humanos, financieros y tecnológicos, como de autonomía política y de gestión necesarias para ser eficaces en su función de agentes de rendición de cuentas.

Este conjunto de estrategia estaría guiada por un principio simple: cada nueva obligación creada para rendir cuentas en una política intergubernamental deberá estar acompañada de un diagnóstico de factibilidad y de una

estrategia de fortalecimiento de capacidades para asegurar su cumplimiento. Instituciones como las auditorías federal y estatales, las contralorías de los estados y las propias dependencias federales tendrían que incluir en su agenda de trabajo la ejecución de estrategias de capacitación a los funcionarios que ejecutarán las políticas para que sepan cómo rendir cuentas, y realizar esfuerzos de construcción de capacidades administrativas (desde la dotación de materiales hasta la transmisión de conocimientos específicos) para que las oficinas de gobierno que forman parte de una red intergubernamental que administra una política pública sepan sus responsabilidades de rendir cuentas y conozcan los mecanismos para hacerlo.

3.3 Articular los mecanismos de rendición de cuentas

Finalmente, se trata de articular mecanismos administrativos de rendición de cuentas intergubernamental, que no estén sustentados en premisas de subordinación de municipios a estados y de ambos a la federación, sino en la

noción de corresponsabilidad. En este régimen, habría relaciones de rendición de cuentas basadas en responsabilidades específicas, en la medida en que el cumplimiento de una de estas responsabilidades es requisito para que otro ámbito de gobierno cumpla con una atribución subsecuente: una agencia federal rendiría cuentas a todos los participantes del sistema intergubernamental por su obligación de definir criterios, transferir presupuestos o emitir normas, tras lo cual una dependencia estatal debería rendir cuentas, de nuevo a todos los participantes del sistema intergubernamental, por la aplicación de esos criterios, el ejercicio de los presupuestos o el cumplimiento de normas y, en su caso, alguna agencia municipal lo haría por su porción de responsabilidades.

La rendición de cuentas, en suma, no sería en inicio por el conjunto de la política intergubernamental, sino por las responsabilidades específicas que la componen. En su momento, sin embargo, todos los participantes del sistema intergubernamental –articulados o no en instituciones formales–, habrían de rendir cuentas al Congreso de la Unión, a la Auditoría Superior de la Federación y a los ciudadanos por el desempeño general de la política intergubernamental. De esta forma, la

dispersión de las responsabilidades no se traduce, como lo hace hoy, en dilución de la rendición de cuentas, sino en su concreción en múltiples obligaciones vinculadas a cada responsabilidad específica.

En un régimen eficaz de rendición de cuentas intergubernamental, cada actor rinde cuentas a otro, que a su vez es quien rinde cuentas en otra relación con un tercer actor, hasta crear una cadena que culmina en el ciudadano. Además, en cada relación de rendición de cuentas hay mecanismos eficaces de información, valoración y decisión sobre el desempeño de atribuciones y el ejercicio de recursos. Cada “destinatario” cuenta, a su vez, con instrumentos para exigir el cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas y para tomar decisiones con consecuencias. Y, al final del recorrido, el conjunto de estas relaciones de rendición de cuentas culmina en el ciudadano.

Precisamente por ello, una estrategia adicional para construir mecanismos eficaces de rendición de cuentas intergubernamental es involucrar al ciudadano, de forma que éste tenga información actualizada sobre atribuciones, montos presupuestales, ejercicio y evaluación del gasto, y la fiscalización. La participación del ciudadano

como vigilante del ejercicio gubernamental –no en comités controlados por los gobiernos, sino de manera espontánea, pero con información a la mano– no sólo aumenta la rendición de cuentas de los gobiernos, sino que se puede convertir en un estímulo al buen desempeño de las políticas y al cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas intergubernamental.

En suma, la solución a los problemas en la rendición de cuentas en el actual régimen intergubernamental no depende ni de la anulación del carácter intergubernamental de las políticas públicas, ni de la re-centralización de recursos y atribuciones. La aparente disyuntiva entre descentralización y coordinación intergubernamental, por un lado, y rendición de cuentas, por otro, no se resuelve eliminando uno de los elementos, sino conjuntándolos. Compartir atribuciones y recursos debería suponer compartir también la responsabilidad por su ejercicio.

IV. Rendir cuentas por el diseño del sistema intergubernamental

Por último, hay una dimensión adicional de la rendición de cuentas intergubernamental: la obligación de rendir cuentas por el diseño del sistema intergubernamental. Es indispensable, por ejemplo, construir también mecanismos de rendición de cuentas sobre los procesos de deliberación presupuestaria –¿quién, cómo y por qué decide transferir determinados recursos a estados y municipios? –, pues la decisión de asignar recursos, las fórmulas para hacerlo, las reglas de operación y las condiciones que se imponen para su ejercicio son todos actos de autoridad que deben ser públicos, explicados y justificados, para poder ser sujetos a escrutinio.

Lo mismo debe ocurrir con el diseño de las políticas intergubernamentales –¿quién, cómo y por qué definió determinados contenidos y procesos en las áreas de política que involucran a más de un ámbito de gobierno? –, pues los contenidos y procesos de estas políticas suelen definirse en espacios deliberativos (por ejemplo, consejos con representantes de los tres ámbitos de gobierno) que, sin embargo, escapan de los

controles tradicionales. Como explica Benz (con referencia a la Unión Europea):

En un arreglo de gobernanza multinivel, las políticas son coordinadas entre niveles [de gobierno], usualmente en negociaciones o redes de ejecutivos y representantes de grupos de interés. Los actores que forman parte de estos arreglos difícilmente pueden ser sujetos de rendición de cuentas por los parlamentos o los ciudadanos²⁹.

No se trata, claro está, de prevenir la coordinación entre distintos niveles de gobierno, sino de crear mecanismos de rendición de cuentas que evolucionen en paralelo a la construcción de políticas intergubernamentales.

Finalmente, es necesario construir un régimen eficaz de rendición de cuentas en torno al propio cumplimiento de las obligaciones de exigir cuentas –¿cuán bien se cumplen las responsabilidades de vigilar y controlar el ejercicio de recursos y atribuciones intergubernamentales? La mayor parte de las reglas que rigen el funcionamiento

de las políticas intergubernamentales establecen obligaciones de informar o reportar avances y resultados, pero esta obligación debe estar acompañada de su complemento: la responsabilidad de utilizar esa información para verificar el uso correcto de recursos, la eficacia de las acciones y los resultados alcanzados. Por ejemplo, el gobierno federal –y, cuando corresponde, cada gobierno estatal– debe demostrar que monitorea efectivamente el cumplimiento de las condiciones que tienen las transferencias de fondos³⁰, debe acreditar el uso correcto de los recursos federales transferidos y debe mostrar que toma decisiones en casos de incumplimiento. En pocas palabras, tan irresponsable es que un gobierno estatal o municipal eluda rendir cuentas diciendo que se trata de fondos federales, como que el gobierno federal lo haga sugiriendo que la ejecución ocurre en otros ámbitos.

Conclusiones

La rendición de cuentas del sistema intergubernamental es un fin en sí misma: es un componente esencial de un régimen democrático, permite a los ciudadanos conocer el destino de los recursos públicos y los efectos de acciones y decisiones de sus autoridades, valorarlo e incidir. En adición, hay una razón instrumental por la que la rendición de cuentas intergubernamental es deseable: relaciones de rendición de cuentas eficaces aumentan las posibilidades de que las políticas intergubernamentales cumplan sus propósitos, no sólo porque la ausencia de controles y mecanismos de evaluación y fiscalización amplían los casos de desperdicio y desvío de fondos, sino porque la asignación de responsabilidades concretas –y la obligación asociada de responder por ellas– incrementa el compromiso de las autoridades gubernamentales con los propósitos de las políticas públicas y su preocupación por la eficaz ejecución del gasto³¹.

En este texto he argumentado que, para que haya rendición de cuentas intergubernamental, hay tres prerequisites:

- a) Un régimen de rendición de cuentas efectivo en cada ámbito de gobierno.
- b) Un sistema competencial claro, con responsabilidades bien definidas para cada ámbito de gobierno.
- c) Capacidad institucional tanto en los gobiernos para cumplir sus obligaciones como en los destinatarios de la rendición de cuentas para vigilar y controlar.

Construir un sistema intergubernamental de rendición de cuentas no es simple, pero es indispensable hacerlo pronto. Conforme se vaya consolidando un sistema federal de cooperación en políticas públicas, corresponsabilidad en la atención a demandas sociales y colaboración en ejercicio de atribuciones, será cada vez más necesario construir un sistema específico de rendición de cuentas intergubernamental.

El principio es simple, pero contundente: todo poder público debe estar acompañado de rendición de cuentas democrática³². Si el poder de decisión se traslada de gobiernos individuales hacia arreglos de gobernanza multinivel, será fundamental contar con un régimen de rendición de cuentas que corresponda al nuevo arreglo. Si el poder –la autoridad, los recursos, las responsabilidades– se descentraliza, la rendición de cuentas debe seguir la misma ruta. Si la autoridad, los recursos y las responsabilidades son intergubernamentales, las relaciones de rendición de cuentas lo deben ser también.

La satisfacción ciudadana con el régimen democrático y la efectividad del sistema federal dependen, en buena medida, de lograr que los ciudadanos tengan control sobre cómo sus gobiernos ejercen la autoridad pública y gastan los recursos de todos.

Notas

1. Profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas.
2. Guillermo O'Donnell, "Horizontal accountability in new democracies", *Journal of Democracy* 9, núm. 3 (1998), pp. 112-126; Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy* 11, núm. 4 (2000), pp. 147-158. Véase también Adrienne Héritier y Dirk Lehmkuhl, "New Modes of Governance and Democratic Accountability", *Government and opposition*, 46:1 (2010), pp. 126-144.
3. Véanse, respectivamente, los capítulos de Guillermo M. Cejudo y Alejandra Ríos sobre la rendición de cuentas en los gobiernos municipales, Ríos y Cejudo sobre gobiernos estatales, y María del Carmen Pardo sobre la rendición de cuentas en la administración pública federal; los tres en Sergio López Ayllón, Mauricio Merino, y Guillermo M. Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, CIDE-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
4. Arthur Benz, "Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?" *European Law Journal*, Vol. 13, Núm. 4, Julio 2007, p. 5. Para el debate en México, véanse: Andreas Schedler, *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de transparencia, 3, 2004; Luis Carlos Ugalde. *Rendición de Cuentas y Democracia*. El caso de México, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 21, 2002; Mauricio Merino y Sergio López Ayllón. "La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos", México, Secretaría de la Función Pública, 2009, en el primer número de esta colección.
5. Mark Philp, "Delimiting democratic accountability", *Political Studies*, Mayo 2008.
6. Arthur Benz, "Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?", *European Law Journal* 13, núm. 4 (2007), p. 507. Véase también Carol Harlow y Richard Rawlings, "Promoting Accountability in a Multilevel Governance: A network approach", *European Law Journal* 13, núm. 4, (2007), pp. 542-562.
7. Para una discusión conceptual sobre gobernanza, véase Luis F. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 11-136. Para gobernanza multinivel específicamente, véase Liesbet Hooghe y Gary Marks, "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance," *American Political Science Review*, 97, núm. 2 (2003), pp. 233-243.

8. Yannis Papadopoulos, "Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance", *European Law Journal* 13, núm. 4 (2007), pp. 469-486. Véase también G. Majone, "Tratando con la complejidad de los multiniveles de gobierno", *Gestión y política pública*, 13 (2004), pp. 177-208.
9. M. Bovens, T. Schillemans, y P. T. Hart, "Does public accountability work? An assessment tool", *Public Administration*, 86, núm. 1 (2008), pp. 225-242. M. Bovens et al., "Multilevel governance and public accountability in Europe: Which institutions, which practices, which deficit?," Documento preparado para CONNEX, Research Group 2: Democracy and Accountability in the EU (2005).
10. Papadopoulos, art.cit., p. 479. Este argumento suele estar, dicho sea de paso, detrás de las justificaciones para involucrar a más de un gobierno en la ejecución de políticas públicas en México.
11. Véase, por ejemplo, para el caso de la Federación Rusa, C. Ross, y A. Campbell (eds.), *Federalism and local politics in Russia*, Londres, Routledge, 2009; para Estados Unidos, Elizabeth Rigby, "Accountability in an Intergovernmental Context: Federal Education Policy as a Cautionary Tale", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21:2 (2011), pp. 387-391; para España, Sandra León, "Who is responsible for what? Clarity of responsibilities in multilevel states: The case of Spain", *European Journal of Political Research*, 50 (2010), p. 80-109.
12. Arthur Benz, "Restoring Accountability in Multilevel Governance", documento presentado en el *29th ECPR Joint Sessions of Workshops. Workshop No. 5: "Governance and Democratic Legitimacy"*, Grenoble, Francia, 6-11 de abril de 2001, p. 3.
13. Papadopoulos, art. cit., p. 473.
14. Enrique Cabrero, *Para entender el federalismo*, México, Nostra, 2007, pp. 26-27.
15. "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
16. Desde su creación en 1980, el propósito del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es, por una parte, evitar la multiplicidad de impuestos y regulaciones que complican el ejercicio de la facultad tributaria de los estados y de la federación y, por otra, permitir que los gobiernos estatales cedan a la federación su potestad tributaria a cambio de recibir una parte de los recursos recibidos.
17. Hay algunos convenios señalados desde la Constitución federal, como el artículo 26 que prevé la existencia de convenios para planeación, o el 28 que permite convenios para la administración del sistema penitenciario.

18. Sobre lo último, véase Guillermo M. Cejudo, *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2009.
19. J. L. Pressman y A. Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press, 1984.
20. Fausto Hernández y Juan Manuel Torres Rojo, “¿A quién le tengo que pedir cuentas?”, en Laura Sour (ed.), *Nuevos cuestionamientos sobre política presupuestaria en México*, México, Programa de Presupuesto y Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003, pp. 5-12.
21. López Ayllón, Merino y Cejudo (coords.), *op. cit.* Más información sobre el estudio puede encontrarse en www.rendiciondecuentas.cide.edu.
22. Guillermo M. Cejudo y Roberto Gerhard, “La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales. El caso del FAIS,” en López Ayllón *et al.*, *op. cit.*
23. Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora*, México, ASF, 2008.
24. León, art. cit., p. 81.
25. Agranoff, Robert, *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*, Washington, Georgetown University Press, 2007
26. Majone, art. cit., p. 198.
27. Cambios simples podrían incluir formatos homogéneos y plataformas electrónicas que permitan utilizar la misma información desde varias dependencias de gobierno (en lugar de exigir varios informes en distintos formatos, con plazos y requisitos diversos).
28. Cursos de capacitación, apoyo logístico y administrativo, generación de manuales y políticas de profesionalización y consolidación organizacional serían algunas de las estrategias a seguir.
29. Art. cit., pp. 505-506. El autor añade que ésta es una de las principales razones del déficit democrático de las instituciones de la Unión Europea.
30. Sobre estas responsabilidades, véase el *Report of the Auditor General to the House of Commons*, Ottawa, Office of the Auditor General of Canada, 2008, capítulo 1, p. 2.
31. Véase, porejemplo, Donna Milam Handley, “Strengthening the Intergovernmental Grant System: Long-term Lessons for the Federal-Local Relationship”, *Public Administration Review*, núm. 1 (2008), pp. 126-136.
32. Bovens *et al.*, art. cit.

Bibliografía

- Agranoff, Robert, *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*, Washington, Georgetown University Press, 2007.
- Aguilar, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Auditor General of Canada, *Report of the Auditor General to the House of Commons*, Ottawa, Office of the Auditor General of Canada, 2008.
- Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2008.
- Benz, A., "Restoring Accountability in Multilevel Governance", documento presentado en el 29th ECPR Joint Sessions of Workshops. Workshop No. 5 "Governance and Democratic Legitimacy", Grenoble, France, 6-11 de abril de 2001, 2001.
- Bovens, M., T. Schillemans, y P. T. Hart, "Does public accountability work? An assessment tool," *Public Administration*, 86, núm. 1 (2008), pp. 225-242.
- Bovens, M., M. van de Steeg, P. 't Hart, y D. Curtin, "Multilevel governance and public accountability in Europe: Which institutions, which practices, which deficit?"; Documento preparado para CONNEX, Research Group 2: Democracy and Accountability in the EU, 2005.
- Cabrero, Enrique, *Para entender el federalismo*, México, Nostra, 2007.
- Cejudo, Guillermo, *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2009.
- -----, *Los gobiernos estatales de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2007.
- -----, y Roberto Gerhard, "La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales. El caso del FAIS," en López Ayllón *et al.* (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México, IJ-CIDE, 2010.
- Handley, Donna Milam, "Strengthening the Intergovernmental Grant System: Long-term Lessons for the Federal-Local Relationship", *Public Administration Review*, núm. 1, 2008: 126-136.
- Héritier, Adrienne, y Dirk Lehmkuhl, "New Modes of Governance and Democratic Accountability", *Government and opposition*, 46:1 (2010), pp. 126-144.

- Hernández, Fausto, y Juan Manuel Torres Rojo, “¿A quién le tengo que pedir cuentas?”, en Laura Sour (ed.). *Nuevos Cuestionamientos sobre la política presupuestaria en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2007.
- Hooghe, Liesbet, y Gary Marks, “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance”, *American Political Science Review*, 97, núm. 2 (2003), pp. 233-243.
- León, Sandra, “Who is responsible for what? Clarity of responsibilities in multilevel states: The case of Spain”, *European Journal of Political Research*, 50 (2010), p. 80-109.
- López Ayllón, Sergio, Mauricio Merino, y Guillermo M. Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2010.
- Majone, Giandomenico, “Tratando con la complejidad de los multiniveles de gobierno”, *Gestión y política pública*, 13 (2004), pp. 177-208.
- O’Donnell, Guillermo, “Horizontal accountability in new democracies”, *Journal of Democracy*, 9, núm. 3 (1998), pp. 112-126.
- Papadopoulos, Y., ““Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance”, *European Law Journal* 13, núm. 4 (2007), pp. 469-486.
- Philp, Mark, “Delimiting democratic accountability”, *Political Studies*, Mayo 2008.
- Pressman, J. L, y A. Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press, 1984.
- Rigby, Elizabeth, “Accountability in an Intergovernmental Context: Federal Education Policy as a Cautionary Tale”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21:2 (2011), pp. 387-391.
- Ross, C. y A. Campbell (eds.), *Federalism and local politics in Russia*, Londres, Routledge, 2009.
- Smulovitz, Catalina, y Enrique Peruzzotti, “Societal Accountability in Latin America”, *Journal of Democracy*, 11, núm. 4 (2000), pp. 147-158.

SEMBLANZA



Dr. Guillermo M. Cejudo

Guillermo M. Cejudo es profesor investigador en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). 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). Coordinó, 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). Compiló la antología La nueva gestión pública (Escuela de Administración Pública del DF, en prensa). 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 del PNUD. Es coordinador de los diplomados en Gobierno y Gestión Local (con Mauricio Merino) y en Políticas públicas y evaluación (con Claudia Maldonado).

Sus temas de investigación son la gestión pública en nuevas democracias, los mecanismos institucionales de rendición de cuentas, la calidad del gobierno en los estados mexicanos y los gobiernos municipales.

RENDICIÓN DE CUENTAS INTERGUBERNAMENTAL EN UN SISTEMA FEDERAL

Se terminó de imprimir en ----- de 2011
en los talleres de -----
----- ejemplares

Secretaría de la Función Pública (SFP)

Insurgentes Sur No. 1735,
Col. Guadalupe Inn, C.P. 01020,
Delegación Álvaro Obregón, México, D. F.
Primera edición, marzo 2011

ISBN:

Impreso en México / Printed in Mexico



MÉXICO