

## Rendición de cuentas y buen gobierno en el lenguaje del Ciudadano.



**Mtro. Tomás Francisco Morales Cárdenas<sup>1</sup>**

Con seguridad, el lector ha tenido la oportunidad de escuchar o leer diversos mensajes, programas de gobierno e incluso de organizaciones no gubernamentales, haciendo referencia o sustentándose en la «rendición de cuentas». De igual forma, se hizo común escuchar los conceptos de «buen gobierno» y «gobierno de calidad», tanto en los discursos como en los lemas de algunas administraciones emanados de las diversas corrientes políticas. Si es una de las personas interesadas en todo lo que atañe a la evolución de la administración pública, tanto en nuestro país como en el ámbito internacional, puede estar familiarizado con el origen y aplicación de dichos términos, pero queda la duda que planteo a manera de preguntas:

¿Qué debe entender el ciudadano común por rendición de cuentas? ¿Cuenta con la información suficiente para calificar un buen gobierno, o un gobierno de calidad?

Asimismo, el común de los ciudadanos forman una concepción propia a partir de lo que pueden observar en las diversas acciones de gobierno traducidas principalmente en servicios relacionados con la salud y la educación, en la obra pública y principalmente en la cada vez mayor desigualdad socioeconómica; esto es, situaciones concretas reflejadas en la actividad cotidiana de su comunidad donde la constante es una creciente desconfianza en las instituciones y una falta de legitimidad de los gobiernos.

Otra fuente de información que el ciudadano común tiene para entender estos conceptos, es el contenido de los discursos y mensajes publicitarios de funcionarios públicos y políticos; donde la rendición de cuentas solo se enfoca al campo de la entrega de informes de naturaleza contable y presupuestales de forma periódica entre instancias gubernamentales, y no como el ejercicio democrático en el cual los ciudadanos pueden ver cómo se toman las decisiones gubernamentales y también debiera ser de cómo deben dar cuenta de sus obligaciones ciudadanas.

Los esfuerzos en materia de transparencia, la armonización contable en el sector gubernamental y la gestión para resultados, se han venido desarrollando de forma paulatina respondiendo solo a cuestiones coyunturales y no a una lógica de operación; esto es, el gobierno podrá ser más transparente en la medida en que cuenta con los elementos, herramientas y capacidades de gestión. Capacidades que en el ámbito de la administración pública federal se tienen en un mayor grado, no así en los gobiernos de las entidades federativas y municipios, donde se presentan enormes desigualdades.

<sup>1</sup> Maestro en Administración. Profesor-Investigador de la División Académica de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

---

### **Análisis y comentarios.**

Uno de los pendientes atendidos es el aspecto de las debilidades del sistema electoral, sustentado en el argumento de que al no contar con elecciones democráticas de autoridades, no se puede contar con un gobierno eficiente, sin embargo en los hechos sabemos que el otro pendiente son los recursos económicos, que siguen siendo insuficientes para atender las cada vez mayores necesidades sociales.

La respuesta a esta situación es una política de descentralización de recursos, atribuciones y cierta capacidad de decisión al acompañarse con los instrumentos legales y administrativos, que por una parte limitaban la capacidad de actuación o en el caso extremo permitían una mayor discrecionalidad en los tomadores de decisiones, principalmente en lo relacionado con los programas sociales.

De ahí que la percepción ciudadana es que dichos programas son presa fácil de manipulación política, originado en parte porque en nuestro país la población presenta una gran desigualdad en el ingreso, en tiempos electorales los programas sociales abundan de tal forma que el ciudadano común hasta considera justo tomar los beneficios de estos programas que se suponen «blindados», pero que sabe se identifican con un partido que tiene como objetivo obtener su voto. Este panorama alimentado también por los casos de corrupción e impunidad la población en general pierde cada día la credibilidad y confianza en sus autoridades y gobiernos y la rendición de cuentas no pasa de ser una frase hueca más dentro de los discursos.

La actividad de investigación académica y los sonados casos de corrupción, ponen en evidencia la debilidad en las acciones de fiscalización a las acciones de gobierno, que se atiende con la creación de un ente de fiscalización de carácter superior con mayores atribuciones, buscando garantizar que la revisión del ejercicio del gasto público se realizará por una instancia técnica e independiente, libre de injerencias políticas.

Sin duda, esto representa un impulso a la promoción de la cultura de transparencia y la rendición de cuentas que se constituyen en el nuevo paradigma en la gestión pública de nuestro país. El andamiaje jurídico que respalda el diseño institucional, de un incipiente sistema de rendición de cuentas, ha venido evolucionando, con la expedición de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, más recientemente la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en sustitución de la primera ley mencionada.

---

En el ámbito de la Administración Pública Federal, las consecuencias de este nuevo paradigma las sufrió en principio la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que se enfrentó a las controversias relacionadas con el ejercicio de sus atribuciones conferidas; en su momento el actual Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI); a la fecha los esfuerzos por establecer la Gestión para Resultados avanza lo mismo que en lo relacionado con el proceso de armonización contable.

En las entidades federativas y los municipios la realidad no es tan diferente, tenemos distintas versiones de leyes de fiscalización y de órganos de fiscalización superior, a pesar de las últimas reformas a la constitución federal; así como, las diversas formas de concebir el proceso de la fiscalización superior y la resistencia a reconocer las atribuciones que son la característica de estos entes. Como parte de la solución se tiene que se ha planteado un Sistema Nacional de Fiscalización, donde también se incluyen los órganos internos de control, esto es las Contralorías Estatales.

Por lo que corresponde a la gestión para resultados la situación es parecida, aún no permea adecuadamente en los gobiernos estatales, mucho menos en los municipales. Por lo que corresponde al proceso de armonización contable establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el avance es poco significativo no obstante que en la ley se establecieron procesos y plazos concretos. Si para los servidores públicos que se encuentran inmersos en el quehacer gubernamental, todo lo anterior representa esta acometida de nuevos vocablos, solo basta imaginar al ciudadano común escuchar y tratar de entender que es el «buen gobierno», la «transparencia» y la «rendición de cuentas» la «cultura de gestión para resultados». En octubre del 2004, durante la gestión de Vicente Fox, se lanzó la iniciativa lenguaje ciudadano con el objetivo de recuperar la credibilidad y la confianza de la sociedad, actualmente en lugar de lenguaje ciudadano se denomina lenguaje claro.

En el Manual de Lenguaje Claro (SFP, 2007, p. 9) se establece el porqué el gobierno necesita del lenguaje claro:

- *Los ciudadanos necesitan entender a su gobierno para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones, sin complicaciones y sin ayuda de intermediarios.*
- *Los servidores públicos necesitan documentos que reduzcan errores y aclaraciones.*
- *La información pública gubernamental y la que manejan las instituciones públicas en el día a día no tiene un beneficio real, si no es comprensible y transparente.*

La realidad es que a pesar de estos esfuerzos, no se cuenta con una definición de lo que debe entenderse por rendición de cuentas. Si bien se han discutido, estudiado y propuesto, tanto el concepto y tipologías de la rendición de cuentas y se han desarrollado esfuerzos de medición, mediante algunos indicadores, considero que aún se tiene pendiente llegar a una definición precisa sobre el significado y el alcance de esa expresión que sea asequible para el ciudadano, que a su vez haga menos abstracto el concepto de cultura de rendición de cuentas, tan presente en los discursos, las agendas legislativas e incluso en las declaraciones de misión y visión de muchas instituciones gubernamentales.

---

En este sentido, el concepto de rendición de cuentas no aparece de manera explícita en nuestra Constitución Federal (Merino, López y Cejudo, 2010). El propio Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, contiene más de 50 citas relacionadas con la rendición de cuentas, pero en ninguna define lo que debe entenderse como tal; el lector dará por asentado que en la definición de términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de mayo de 2009 se debe encontrar una definición de este término pero no pasa de estar en el nombre de la Ley, así como en algunos los artículos de la misma

Por su parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, (reformada con motivo de la expedición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en el año 2008), se dispone que es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Señala también la legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género como criterios para la administración de los recursos públicos federales. En el artículo 2, fracción LVII, como parte de la definición de unidad responsable, se hace mención de las materias en que se tiene obligación de rendición de cuentas, esto es sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas.

Conforme al artículo 45, los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; por ello, contiene mecanismos para promover un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, así como una efectiva rendición de cuentas.

Por su parte, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, hace referencia a informes de rendición de cuentas en la parte final de la fracción I del Artículo 4, donde se define a la armonización como la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas.

El artículo 19 en su fracción VI establece que los entes públicos deberán asegurarse que el sistema de contabilidad gubernamental genere, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas.

---

Como se observa, del análisis de los artículos de las leyes antes citadas y en particular de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, se identifican elementos básicos, para que en las entidades federativas puedan formularse propuestas legales de la misma naturaleza, que trasciendan primero entre las entidades federativas de una región, como paso previo al establecimiento de un sistema de rendición de cuentas de alcance nacional.

**Para la reflexión.**

De igual forma con base en todo lo antes expuesto, es necesario que para el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas, es una condición indispensable un esfuerzo por hacer más asequible su significado, a partir de los antecedentes, la tipología, relaciones y alcances; partiendo de las aportaciones de especialistas en el tema.

Para los interesados en el tema, actualmente se cuenta con estudios como el Proyecto CIDE-Hewlett «La Estructura de la Rendición de Cuentas en México» (Merino, López y Cejudo, 2010) donde se presenta un diagnóstico sobre el estado que guarda la rendición de cuentas en México, de igual forma la publicación del Consejo Nacional de Competitividad denominado «Índice de Competitividad Estatal 2010 La Caja Negra del Gasto Público» (IMC, 2010) donde se analizan la relación de las finanzas públicas y la competitividad de las entidades federativas definida como la capacidad de dichas entidades para atraer y retener inversiones y talento.

La rendición de cuentas es primordial para las democracias representativas como la nuestra, toda vez que es uno de los medios para que los gobernantes cumplan el mandato constitucional de transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia, de tal forma que el rendir cuentas deber ser la prioridad de los gobernantes, aun cuando el significado y mecanismos no sea entendidos y en consecuencia aún estemos distantes de contar con un sistema ideal, por ello los ciudadanos debemos tener bien definido en un lenguaje claro qué debe entenderse por rendición de cuentas, saber identificar a las diversas instituciones que conforman el sistema de rendición de cuentas en los diversos órdenes de gobierno, las instituciones del sistema educativo y principalmente las de educación superior deben contribuir para atender este reto.

**REFERENCIAS.**

- Instituto Mexicano de Competitividad IMC. (2010). Índice de competitividad estatal 2010. La caja negra del gasto público, Instituto Mexicano de Competitividad, México; disponible en [http://imco.org.mx/indice\\_estatal\\_2010/](http://imco.org.mx/indice_estatal_2010/)
- Merino, López y Cejudo (Coords.) (2010). La estructura de la rendición de cuentas en México. Instituto de Investigaciones Legislativas UNAM-CIDE, México; disponible en <http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/>
- Secretaría de la Función Pública SFP (2007). Manual de lenguaje claro. Secretaría de la Función Pública, Tercera edición. México; disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/PROGRAMAS/ManualLenguajeClaro.pdf>
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>