

Editorial

*La rendición de cuentas en la
administración pública en México*

Mario Villarreal Díaz
página 1

La situación del mercado laboral en México.

Jaime Botello Triana
Mario Antonio Salinas García
página 8

*Buenas noticias:
el precio del petróleo bajará*

Daniel Flores Curiel
página 14

*Los egresados de la FACEC.
Algunas consideraciones*

Cesáreo Gámez
página 19

*Índice de precios al consumidor
correspondiente a febrero y marzo de 2000*

página 24

*Entorno
Económico*

La rendición de cuentas en la administración pública en México

Mario Villarreal Díaz*

Investigador
Centro de Investigaciones
Económicas, UANL

La rendición de cuentas es la obligación de tomar responsabilidad ante los resultados esperados de determinada acción de política pública y a la capacidad que tiene los ciudadanos para revisar o pedir cuenta acerca de las acciones de las entidades o dependencias que prestan algún servicio público.

Los esquemas de cooperación gubernamental buscan resolver más de un problema al mismo tiempo, e implican aprovechar algunas ventajas propias de la naturaleza del problema que se busca resolver.

En general, para que los posibles acuerdos de cooperación funcionen y favorezcan a la rendición de cuentas se necesita establecer claramente los papeles, responsabilidades y los riesgos, de cada parte. Reportar información válida y confiable acerca del progreso con respecto a la meta. La información debe estar disponible al público, a las partes y a los órganos de fiscalización y gobierno.

Introducción

Uno de los temas más importantes que interesa a nuestro país es el referente a la calidad en la administración pública en todos sus niveles. Tal parece que la tendencia mundial en el crecimiento en las reformas que buscan la eficiencia y transparencia en el manejo de los asuntos públicos nos ha alcanzado.

En este ensayo se discutirán algunos aspectos relativos a un concepto cuya traducción al castellano resulta difícil: *accountability*.

La *accountability* se refiere a la obligación de tomar responsabilidad ante los resultados esperados de determinada acción de política pública y a la capacidad que tiene los ciudadanos para revisar o pedir cuenta acerca de las acciones de las entidades o dependencias gubernamentales, llámense cuerpos policiacos o dependencias que prestan algún servicio público, por mencionar algunos casos.

A partir de este momento, el término *accountability* se usará como “rendición de cuentas”, que al parecer refleja de una manera aceptable el significado del concepto. Se presentan algunas ideas generales y conceptos, así como algunas propuestas al respecto y su relación con México.

Parte del material en que se basa este artículo está desarrollado en el documento “Managing Accountability in Intergovernmental Partnerships”, escrito por Elke Loeffler, del Servicio de Administración Pública de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, la OCDE.

Terminología y conceptos básicos

Como se mencionó anteriormente, aún cuando la rendición de cuentas

* El autor es Licenciado en Administración Financiera del ITESM y egresado de la Maestría en Economía Industrial de la FACEC, UANL. Actualmente es profesor a nivel licenciatura e investigador del CIE, UANL desde 1997.

se relaciona de manera más común en el sentido autoridad-ciudadano, esta no es la única posibilidad.

Los esquemas propuestos que permitirían o han permitido una mayor eficiencia en las tareas propias del quehacer público implican una cooperación o sociedad entre distintas instancias gubernamentales, por lo que el concepto de rendición de cuentas es más amplio.

Cooperación y rendición de cuentas

Basados en lo anterior, podemos distinguir dos tipos de asociación entre instancias gubernamentales.

Por un lado la llamada *asociación horizontal*, que se refiere a los acuerdos de cooperación entre instancias gubernamentales del mismo nivel, por ejemplo entre municipios, y por otra parte la *asociación vertical*, que es la que se da entre distintos niveles de gobierno, por ejemplo entre la Federación y los Estados.

Así pues, estos posibles mecanismos de cooperación amplían el alcance del concepto de rendición de cuentas, donde podemos distinguir tres tipos de relaciones:

- (1) rendición de cuentas a los ciudadanos,
- (2) entre las instancias asociadas y
- (3) dentro de las instancias asociadas a sus propios órganos de gobierno.

Esta rendición de cuentas puede darse en tres sentidos: legal, profesional y político.

En el caso de las relaciones legales, estas implican la participación de un organismo externo con alto grado de control y escrutinio, como el Poder Legislativo puede hacer al Ejecutivo.

Las relaciones profesionales se derivan de fuentes internas, teniendo un bajo nivel de control y un alto nivel de discreción.

Finalmente, las relaciones políticas de rendición

de cuentas se originan en fuentes externas, pero tienen un nivel de control muy bajo.

Relación agente-principal

Un concepto económico que será de utilidad para comprender mejor como funcionan los esquemas que se plantea más adelante es el de la relación agente-principal.

De acuerdo con Milgrom y Roberts (1992), esta relación puede interpretarse de la siguiente manera: un individuo -el agente- actúa por delegación en nombre de otro -el principal- y se supone que el primero persigue los objetivos del segundo.

Evidentemente el problema surge cuando el principal y el agente tienen objetivos individuales diferentes y el principal no tiene los elementos necesarios para determinar si las acciones del agente persiguen sus objetivos o los propios de este.

Este tipo de relaciones son comunes: médico - paciente, aseguradora - asegurado, trabajador - empresa y por supuesto, en la relación gobierno - ciudadanos.

Tipos de cooperación y delegación de responsabilidades

Similarmente podemos distinguir diferentes tipos de delegación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.

Atendiendo a los objetivos de la coordinación y a las instancias antes quienes la rendición de cuentas debe darse, es posible construir una clasificación, la cual se presenta en la tabla 1.

Es posible identificar dos grandes corrientes respecto de el tema que nos ocupa.

En primera instancia, aquella que establece la necesidad de separar claramente el diseño de las políticas y la responsabilidad administrativa de la aplicación de las mismas -incluyendo las

potestades de gasto y tributación entre los distintos niveles de gobierno- y por otra parte, se encuentra aquella postura que propugna por establecer mecanismos de responsabilidades compartidas entre los distintos niveles de gobierno.

Evidentemente estas posturas no son excluyentes, y pueden darse el caso de que existan mecanismos con una combinación de ambas.

En el primer caso mostrado en la tabla 1, hablamos de una clara separación entre el poder político y la responsabilidad administrativa.

Aunque en nuestro país en algunos aspectos se puede observar este fenómeno, la verdad es que la inercia en el manejo político de la

administración pública y el alto grado de coordinación horizontal y vertical requerido para que este mecanismo funcione, hacen que no se presente de manera común.

El caso cinco presenta la posición contraria: el gobierno central transfiere objetivos administrativos específicos a un proveedor externo, fijando las metas deseadas dado un presupuesto financiero. Básicamente es una relación cliente-proveedor.

Sin embargo, para efectos de este artículo, se comentará con más detalle los tres tipos de delegación que implican el compartir el diseño de la política, la administración de la misma o bien la responsabilidad financiera, es decir, los casos dos al cuatro de la tabla.

TABLA 1: TIPOS DE DELEGACIÓN DE RESPONSABILIDADES ENTRE DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO

Casos	Tipos de Delegación	Delegación de políticas, administración y responsabilidades financieras a menores niveles de Gobierno.	Rendición de cuentas	Ejemplo
1	Separación clara entre la política, administración y responsabilidad financiera.	Responsabilidad de diseñar la política pública, administrar su aplicación y garantizar su financiamiento vía impuestos o préstamos, dentro del marco legal vigente.	Rendición de cuentas a la ciudadanía y el órgano de gobierno respectivo.	Diseño de la política educativa en nivel regional en Suiza.
2	Sociedad de producción conjunta.	Diseño de política pública, administración y/o financiamiento compartido.	Principalmente entre las partes de acuerdo con los niveles de producción. Al público y órganos de gobierno.	La sociedad de suministro de agua en Bilbao, España.
3	Sociedad para el uso de un recurso común.	Diseño de política pública, administración y/o financiamiento compartido.	Principalmente entre las partes respecto a los procesos. Al público y órganos de gobierno.	El Sistema de Mejoramiento del Ambiente en los E.U.
4	Sociedad de inversión conjunta	Diseño de política pública, administración y/o financiamiento compartido.	Principalmente entre las partes respecto de los recursos financieros. Al público y órganos de gobierno.	Proyectos de infraestructura fronteriza en Europa
5	Contratos cliente - proveedor	Autoridad solo para manejar el servicio contratado, con la finalidad de alcanzar objetivos predeterminados, usando recursos financieros del gobierno central.	Rendición de cuentas al gobierno central	Agencias "Next Step" en el Reino Unido

Fuente: Malcom Morley, University College Suffolk/ Reino Unido

Rendición de cuentas de los diferentes grados de cooperación gubernamental

Los diferentes tipos de cooperación implican diferentes propósitos e implican aprovechar algunas ventajas propias de la naturaleza del problema que se busca resolver. Veamos algunas consideraciones y ejemplos:

1. Producción conjunta de bienes o servicios públicos: La principal ventaja que implica este tipo de cooperación es el uso de economías de escala. Algunos ejemplos pueden ser el manejo de la basura y los desechos, tratamiento de agua y el transporte público.

2. Manejo de un recurso común: Generalmente este tipo de cooperación implica el uso de recursos naturales y uso de la tierra, buscando garantizar el uso sustentable del recurso.

Es posible que el uso individual -sin coordinación- del recurso pueda llevar a su sobreexplotación y generar externalidades negativas, por lo que es necesario limitar su explotación y establecer reglas para su distribución. Un ejemplo es la cooperación para los planes de desarrollo urbano.

3. Proyectos de inversión conjunta: Este tipo de cooperaciones se da debido a que las partes involucradas no tienen la capacidad ni los recursos para proveer un bien o servicio por sí mismos.

Ejemplos de esto son proyectos para la creación de infraestructura, tales como plantas de energía o sistemas de transporte público.

Evidentemente los esquemas de cooperación gubernamental buscan resolver más de un problema al mismo tiempo, por lo que algunos proyectos implicarán la existencia de más de una de las clasificaciones planteadas.

Implicaciones en la rendición de cuentas

Cada uno de estos esquemas además de buscar

resolver problemas prácticos dentro de la administración pública, se relaciona directamente con la rendición de cuentas.

El reto más importante para ello es la evaluación de los programas establecidos.

El identificar un parámetro cuantificable, que proporcione información acerca del desempeño de las partes involucradas no es algo sencillo.

Aún en el caso en el que hablamos de producir un bien, no siempre el nivel de producción es la mejor medida del desempeño.

Los factores políticos, los diferentes conocimientos técnicos y los esquemas de incentivos, hacen aún más complicado lograr tener un parámetro adecuado. Veamos cada caso:

Producción conjunta

En este tipo de asociaciones los costos fijos son altos con respecto de las variables, en particular por la infraestructura requerida. Esto implica que para ciertos niveles de producción, el incrementar la misma lleva a una reducción del costo unitario.

Evidentemente medir el desempeño en función de la producción es sencillo, sin embargo los incentivos a mejorar son más bien pobres.

En España existe un ejemplo de este tipo de cooperación, conocido como las mancomunidades, particularmente en los municipios rurales.

La producción de bienes tiene que ver con la recolección de basura, servicios de salud y protección al lenguaje vasco, entre otras.

Los problemas en cuanto a la rendición de cuentas se presentan en dos sentidos: en primera instancia, los líderes políticos tienen el incentivo a fijar el precio de los bienes "políticamente deseados" por debajo de sus costos, con sus consecuencias a largo plazo.

Por otra parte, el esquema de administración planteado con una oficina de control para cada mancomunidad generó diferencias entre las autoridades municipales y la administración, ya que los incentivos al desempeño los llevaban por caminos diferentes.

Incluso en ocasiones se daban problemas en cuanto a las aportaciones que cada municipio debía hacer a la mancomunidad, ya que el servicio o bien se seguía produciendo.

El fenómeno del *free raider* se presentaba, es decir, se daba una apropiación de beneficios por una parte, siendo que esa parte no compartía los costos.

¿Cuales son las debilidades y recomendaciones para este tipo de esquemas?

La debilidad más fuerte resulta ser el alto grado de interés político en el manejo de la producción de los bienes o servicios.

Si a esto añadimos la no existencia de una administración profesional y los problemas de *free raider*, obtendremos una producción ineficiente. La rendición de cuentas será débil en todos los sentidos.

Las recomendaciones que hace Loeffler al respecto se encaminan a crear un ambiente competitivo, con administraciones profesionales con poder de decisión, que funcionen con base en contratos basados en el desempeño, no sólo en cuanto a la producción, sino en cuanto a la eficiencia en la aplicación de los recursos financieros.

Adicionalmente, el involucrar a la opinión pública en la fijación de metas puede ser de utilidad.

En ejemplo de esto es el manejo de el sistema de semaforización inteligente que se instalará en el AMM.

Uso de un recurso común

El enfoque se da más en el proceso que en el resultado. Esto quiere decir que lo importante es cómo se usa el recurso, por lo que el criterio más usado es el cumplimiento de ciertas reglas específicas.

La rendición de cuentas aquí es el verificar si se cumplen las reglas. Sin embargo, pueden surgir algunos problemas.

En los E.U. la agencia encargada de cuestiones ambientales es la EPA. Uno de los proyectos recientes consistió en transferir a los estados los sistemas de monitoreo y reporte de los niveles de contaminación.

Al parecer todo tenía como finalidad hacer más eficiente el proceso, sin embargo, dos puntos críticos surgieron. Los estados pronto se dieron cuenta de que los costos de monitoreo y control eran altos, por lo que solicitaron mayores recursos.

Por otra parte, algunos estados no estaban de acuerdo en que las normas fueran fijadas por el gobierno federal, mientras que la EPA no estaba muy de acuerdo en darles el control de esto a los estados.

El esquema tuvo que ser replanteado dadas estas diferencias.

Las debilidades de la coordinación para el uso de un recurso común se dan en el sentido de que los incentivos a la mejora son limitados. Basta con que se cumpla la regla.

Esto puede ser solucionado creando un sistema adicional de incentivos para quienes cumplan lo establecido de la mejor manera, por decirlo de alguna forma.

Evidentemente el uso de los indicadores de resultados adecuados resulta de vital importancia, así como la participación de la ciudadanía.

El dar a conocer los resultados a la opinión pública favorece una adecuada rendición de cuentas, no sólo para el ciudadano, sino entre las partes involucradas.

Inversión conjunta

Este tipo de cooperación implica el uso de recursos financieros considerables, por lo que la rendición de cuentas es muy importante.

Sin embargo, los proyectos de inversión conjunta tienen una particularidad que hace difícil su adecuado seguimiento.

La planeación es a largo plazo, mientras que los beneficios políticos son generalmente inmediatos.

Esto es un incentivo para que se den pronósticos más que optimistas respecto a las bondades del proyecto en cuestión.

¿Les suena conocido el caso de Metrorrey? Aún cuando el metro tiene beneficios indiscutibles, el criterio relevante de evaluación no es ese.

Por lo general, cualquier proyecto tiene bondades y esto puede demostrarse cuantitativa y cualitativamente.

El punto es que para que sea rentable, estos beneficios deben exceder a los costos. No sólo a los costos el día de hoy, sino a los de mañana.

Aun cuando la evaluación *ex-post* indique la no rentabilidad o la mala planeación, en muchos casos los beneficios de ahora serán los costos de mañana y casi siempre los platos rotos los paga alguien más que el beneficiario inicial.

La poca o nula información en el uso de los recursos, la planeación atendiendo a objetivos políticos y la consecuente diferencia de objetivos entre el agente y el principal, hacen que la búsqueda de una adecuada rendición de cuentas sea muy importante.

El manejo indebido de los recursos es la mayor

debilidad de este esquema.

¿Cómo lograr una rendición de cuentas adecuada?

En primera instancia haciendo una evaluación social del proyecto cuyos resultados sean públicos y que esta sea elaborada por una instancia externa y ajena a las partes involucradas.

Adicionalmente, sería de gran utilidad el establecer contratos al desempeño, nuevamente del conocimiento no sólo de las partes involucradas, sino del público en general, con beneficiarios potenciales, privilegiando el ahorro de recursos, la eficiencia en el uso de los mismos y la calidad de la infraestructura desarrollada.

México en las nuevas tendencias de administración pública

Las áreas de oportunidad que se tienen en la administración pública de nuestro país ofrecen amplias posibilidades para la aplicación de los escenarios planteados.

Aquellos esquemas de cooperación que actualmente utilizados, pueden servir para ir perfeccionando su uso y mejorar la rendición de cuentas.

Quizás una de las mayores limitantes resulta ser el manejo político que se le da a el uso de los recursos.

Aunque esto se ha visto disminuido, es evidente que aún existen instancias gubernamentales que utilizan los recursos, acuerdos de cooperación y desarrollo de proyectos con fines inmediatos que distan mucho de ser los adecuados desde el punto de vista social.

Y bueno, también debemos reconocer que esta es una actitud racional, ya que los esquemas de incentivos favorecen este comportamiento.

Un ejemplo de esto es la política fiscal actual, en que las potestades de tributación y gasto recaen

en instancias diferentes.

Así todos los estados demandan más recursos a la federación, que lleva el costo político de cobrar más impuestos, mientras que el beneficio es para otros.

No discuto los merecimientos de estados productivos como el nuestro o de estados pobres como Oaxaca. Lo que creo es que este esquema no favorece una rendición de cuentas adecuada.

Pensemos en el caso del D.F. en el cual anuncian congelamiento de precios y aumento del gasto social.

¿De dónde salen esos recursos adicionales?. O de deuda - que alguien tendrá que pagar - o de pedir más recursos a la federación - recursos que alguien ya pagó - para cubrir estos gastos adicionales.

Pero, ¿Qué sucede si la Federación pretende cobrar más impuestos?. Con seguridad el gobierno del D.F. criticará duramente esas propuestas en “defensa de los intereses de la ciudadanía”, lo cual es una actitud racional, ya que aprovecha políticamente el hecho. Se beneficia y no incurre en los costos. ¿No se parece esto al problema del *free raider*?.

¿Soluciones?. Quizás lo adecuado sea que quien gasta, sea quien recaude. Algo así como un impuesto estatal. Así el costo político de pedir mas dinero a los contribuyentes es para quien lo gasta, por lo que podemos exigirle que use bien ese dinero. Y seguramente tendrá el incentivo para hacerlo.

En general, ¿qué se necesita para que los posibles acuerdos de cooperación funcionen y favorezcan a la rendición de cuentas?. Veamos:

1. Establecer claramente los papeles y responsabilidades, así como los riesgos, de cada parte.
2. Especificar conjuntamente los resultados esperados, tomado en cuenta las diferencias entre las partes involucradas. No imponer el criterio

del más fuerte.

3. Reportar información válida y confiable acerca del progreso con respecto a la meta. La información debe estar disponible al público, a las partes y a los órganos de fiscalización y gobierno.

4. Evaluación conjunta acerca del logro de objetivos. Metodología de evaluación decidida de común acuerdo.

5. Retroalimentación, seguimiento y medidas correctivas.

6. Establecimiento de contratos explícitos con incentivos al desempeño y sanciones, dado el caso.

Conclusiones

Un aspecto que no se discutió explícitamente, aunque se puede leer entre líneas, es la confianza. La dimensión política, el quién paga los platos rotos y el incentivo a apropiarse de beneficios sin incurrir en costos, son factores que disminuyen la confianza.

Y esto no sólo se da entre gobierno y ciudadanos, sino entre las instancias públicas involucradas en algún proyecto conjunto.

Los contratos informales, la información incompleta y la racionalidad limitada de los agentes involucrados, son factores adicionales que disminuyen la confianza, afectando negativamente a la rendición de cuentas.

Además, hay que añadir el factor confianza para lograr una administración eficiente de los recursos públicos, sin dejar de crear los esquemas de incentivos que favorezcan los comportamientos deseados dentro del gobierno.

Dado esto, podremos aspirar a tener un gobierno que cumpla su función, que informe a sus ciudadanos, y que de no hacerlo correctamente sea sancionado. Tarea sencilla no es, pero la rendición de cuentas es una de las herramientas más poderosas para lograrlo. Finalmente la adecuada rendición de cuentas es favorecer la eficiencia.