

QUE LA SOCIEDAD CIVIL PIDA, EXIJA O SUPLIQUE.

Dr. Luis Alfonso Ramírez Carrillo

Foro regional: "Hacia Una verdadera Rendición de Cuentas."

Tema: Rendición de Cuentas. Expectativas de la Sociedad Civil.

Mérida, Yucatán. 25 de junio de 2010 / CIDE.

Hablar de que la sociedad civil pida, exija o suplique rendición de cuentas a los cada vez financieramente más poderosos y administrativamente más autónomos gobiernos estatales de México, evoca con fuerza la imagen de aquel simple y humilde ciudadano chino, que sosteniendo en las manos solo dos bolsas del mercado se paró frente a una línea de tanques de guerra, para tratar de detener la represión a una multitud que exigía sus derechos. Esta imagen es poderosa por varios motivos: el primero es que nadie duda de qué lado está la razón: del ciudadano. El segundo que nadie duda quien tiene la fuerza: el Estado. El tercero, que todos los que la vimos somos conscientes, de una manera más clara o más vaga, de que ese era un gesto inevitable ante la historia. Simplemente el ciudadano tenía que hacerlo. No ganaba nada en lo individual y lo arriesgaba todo. Pero tenía que hacerlo. El orden de la historia lo había puesto allí, en ese momento. Si recordamos con detalle la foto podremos visualizar algo más: esa conducta era no tanto heroica como correcta. La realizaba una persona común y corriente. El aire, el gesto final de la imagen, es que hacer eso fue bueno. Y una última sensación. Hacer eso fue reivindicar la esperanza. Esperanza de que la razón acabe ganando, de que existe un futuro mejor, de que puede existir un mejor gobierno y que es posible progresar democráticamente.

Pero imágenes aparte, es obvio que de inmediato los tanques reemprendieron la marcha y reprimieron a los manifestantes. Es obvio que el ciudadano fue aprendido y encarcelado. Pero también es obvio que gestos como ese obligaron a cambiar en el mediano plazo, así sea unos cuantos pasos, a un régimen autoritario. Lo que quiero señalar es pues muy simple: la sociedad civil, la sociedad a secas, sin adjetivos, la sociedad organizada, no solo tiene el derecho, tiene la obligación de pedir rendición de cuentas a su gobierno. Es casi un imperativo moral, ineludible, que va más allá de conocer un gasto específico. Significa la reivindicación de un derecho colectivo. Por eso las cuentas se deben de pedir una, diez, cien veces, hasta que se den (o incluso aunque nunca se den). El hecho mismo de pedir las es importante: es en sí mismo creación de ciudadanía y un recordatorio permanente de que el Estado y el gobierno existen para la sociedad y los ciudadanos y no al revés.

Hace falta aún mucho tramo por recorrer. La lectura cuidadosa de los textos del proyecto CIDE-HEWLETT sobre "La estructura de la rendición de cuentas en México" terminada el año pasado, nos muestra que las medidas existentes para la rendición de cuentas parecen diseñadas para que las cuentas estén siempre en columnas financieramente bien ajustadas, y los órganos estatales y federales puedan llenar sus formatos con comodidad, pero no para que los ciudadanos sepan que

ocurre y como se solucionaron los problemas que supuestamente esos dineros debían de resolver. En el mejor de los casos se ha avanzado en el camino hacia la transparencia, pero aún no existen mecanismos de rendición de cuentas democráticas, en las que el ciudadano esté como destinatario y el objeto de la rendición de cuentas sea el contenido de las acciones gubernamentales y no las formas. Como bien se dice, cada peso del gobierno lleva consigo una responsabilidad concreta de gasto, las condiciones de cada gasto pueden ser más o menos laxas, pero en cualquier caso imponen obligaciones para la federación, el estado y los municipios. “no se ha construido, sin embargo, la arquitectura institucional equivalente para que este sistema intergubernamental rinda cuentas” (Cejudo y Gerhard, 2009:22).

La historia reciente del proceso de descentralización del gasto gubernamental de la federación hacia los estados, es un ejemplo casi perfecto de cómo la racionalidad burocrática establece su propio orden interno y de cómo este orden acaba sustituyendo a la realidad. Así, la entrega de información numéricamente ordenada, cuando en el mejor de los casos se da, es llamada rendición de cuentas. Como el estudio ya citado señala, la revisión del funcionamiento de rendición de cuentas revela que se trata en realidad de relaciones de información en que una autoridad envía a otra informes en formatos preestablecidos, que son agregados, procesados y publicados por distintas autoridades, pero que nunca pasan por una revisión crítica que permita volver a los gobiernos locales con preguntas concretas sobre el gasto federal ejercido por ellos y los resultados alcanzados (ídem: 22-23).

Así como el proceso de descentralización de funciones y presupuestos del gobierno central hacia los estados, en vez de generar una mejor programación, más efectividad y por ende más desarrollo y una mejor democracia, está generando menos efectividad y desarrollo; la instalación de instrumentos meramente formales e imperfectos, de una fingida rendición de cuentas basada exclusivamente en información financiera agregada e incompleta, está generando menor claridad en el uso del erario público, pues da los argumentos para defender que la rendición de cuentas se ha efectuado, cuando por lo general sólo se trata de listas de ingresos y de gastos. La descentralización del poder presidencial hacia los estados, que está generando más caciquismo y menos democracia y el flujo de información que substituye y oscurece la rendición de cuentas, son dos ejemplos perfectos de cómo las reformas logran lo contrario de lo que se proponen y como intenciones justas provocan efectos perversos.

En general un vistazo a la historia reciente de la descentralización del gasto social nos ejemplifica lo anterior. Como bien señala el estudio citado (paginas 23-24), las iniciativas de descentralización destinadas a acotar el poder presidencial sobre los fondos sociales, que permitían el clientelismo y la compra de bases políticas al presidente, llevó en 1997 y 1998 a la creación de los Ramos 33 y 28 para transferir fondos federales a los estados y municipios. Aunque se supone que dichos fondos están etiquetados, la realidad es que son poco efectivos en sus objetivos finales y siguen funcionando como fondos clientelares para la compra de bases políticas y votos, sólo que ahora en beneficio de los gobiernos de estados y municipios.

Se rinde cuentas no por la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, los resultados alcanzados en materia de marginación o la calidad y pertinencia de las obras de infraestructura construida, se rinde cuentas por los montos ejercidos y por los metros, kilómetros o cantidad de obra. De esta manera, tal parece que tenemos los primeros instrumentos, aun imperfectos, de transparencia, pero que con mala o buena fe queremos hacerlos pasar por instrumentos de rendición de cuentas. Y no lo son. Como el citado estudio concluye, quedan aún por construir las

vías para la rendición de cuentas: la obligación de realizar revisiones al desempeño, no sólo auditorías financieras, la instrucción de evaluar el impacto de los fondos y que estas evaluaciones sean hechas por organismos técnicos y autónomos, la facultad de la auditoría superior de la federación para fiscalizar los recursos federales sin importar quien los haya ejercido. Estas son medidas administrativas a la vista para implementar la rendición de cuentas. Lo que aún no tiene perspectiva de solución es la ausencia de mecanismos para que el ciudadano se entere del desempeño de los fondos. Así, el componente democrático de la rendición de cuentas está por construirse (página 30).

La situación de los estados del sureste respecto a la rendición de cuentas aún deja mucho que desear. Yucatán no es, para nada un buen ejemplo de ello. La opacidad en el manejo de la cuenta pública y de los distintos fondos de los que ha podido disponer el gobierno del estado y los municipios nos muestra que más allá de poder afirmar o negar que exista algún tipo de corrupción, lo que sí está a la vista son dos fenómenos. Primero, desconocemos a detalle el destino del gasto público. La información disponible es poca, atrasada y de mala calidad. Es decir, aún sin llegar a la etapa de rendición de cuentas, queda mucho por hacer en materia de transparencia y conocimiento de la información. Pero, segundo, lo que es más grave, aún sin disponer de mecanismos de rendición de cuentas efectivas, los escasos resultados alcanzados en una gran cantidad de programas gubernamentales vinculados a los sectores productivos, de la salud y la generación de empleos, llevarían a cualquiera a suponer, con mucha facilidad, que las inversiones programadas o no se están haciendo, o se están haciendo de manera parcial o bien, lo que es peor, no son efectivas, lo que es igualmente reclamable y sujeto a discusión.

Como ya muchos autores han señalado: “la combinación de más competencia política y mayor autonomía de gestión debería traducirse en gobiernos estatales más eficaces y más sensibles a las demandas ciudadanas. Las teorías lo predicen. Sin embargo, en México, la competencia política no ha reforzado el vínculo con el ciudadano ni la apertura de los gobiernos estatales, y tampoco el fortalecimiento de la autonomía administrativa de los estados los ha transformado en gobiernos más eficientes. La lección de los últimos años es clara: la consolidación de la democracia electoral y la descentralización, por sí solas, no garantizan un ejercicio eficaz de gobierno ni que exista un gobierno sensible al mandato ciudadano...lo anterior sugiere que a pesar de los cambios, los gobiernos estatales no han logrado revertir las inercias y mantienen un flanco débil en el tema de la rendición de cuentas” (Ríos y Cejudo, 2009: 2).

¿Pero que es una rendición de cuentas? Una rendición de cuentas es aquella en la que un actor informa, explica y justifica su conducta a otro actor, no solo propaganda o información destinada al público en general, la explicación está explícitamente dirigida a ese otro actor y no al azar. El actor está obligado a rendir cuentas y no en libertad de hacerlo o no. Hay la posibilidad de debate, juicio y sanción y no un monólogo sin compromiso. Finalmente –y esto es lo más importante de todo- la rendición de cuentas debe de ser pública y no limitada a informes internos. (Bovens, 2006, cit. Por Ríos y Cejudo, 2009: 4 n. 5).

En las democracias actuales, basadas en sistemas de flujos de información y en una sociedad orientada cada vez más a y por los medios, se distinguen dos dimensiones de la rendición de cuentas gubernamental: la primera es la que algunos autores llaman la dimensión electoral de la rendición de cuentas (Bovens, 2006 y Ríos y Cejudo op.cit.). Esta es la relación que deben establecer los representantes electos por mandato popular y los que les otorgaron la potestad para gobernar, determinar la distribución de los recursos y las políticas a seguir. Esta dimensión

no debe comprenderse como restringida a los votantes directos, sino a la sociedad en su conjunto que representa ese voto. La segunda dimensión refiere a la relación entre los representantes electos y las diversas oficinas y niveles burocráticos a los que tiene que informar y rendir cuentas internas vía la entrega de información en formatos preestablecidos: esa es la dimensión administrativa de la rendición de cuentas. (ver también a López Aylón y Merino, 2009).

Los gobiernos estatales de México, en el mejor de los casos, han logrado avances formales en lo que respecta a la dimensión administrativa de la rendición de cuentas, pero limitándose a la lenta puesta en línea de montos totales de presupuesto, y listas de ingresos y gastos, normalmente sin detalles, acomodadas en formatos específicos para organismos gubernamentales internos. La dimensión administrativa de la rendición de cuentas se encuentra apenas en su etapa de ofrecer la información, pero en condiciones en que es muy difícil evaluar su correspondencia programática y su efectividad e impacto. Pero si en su dimensión administrativa interna la rendición de cuentas se encuentra en etapa inicial, en su dimensión electoral o ciudadana la rendición de cuentas es nula. Se trata de la dimensión desconocida.

Los gobiernos estatales y municipales del sureste de México y los de Yucatán no son en absoluto ajenos a la tendencia nacional de mandar a la dimensión desconocida la rendición de cuentas a los ciudadanos. Al fallar en este aspecto, provocan la falla continua y nulifican la efectividad de los mecanismos de representación política de la ciudadanía y del ejercicio mismo de gobierno. Como señalan López Aylón y Merino (2009) en un régimen democrático la rendición de cuentas tiene una vocación pública y no meramente burocrática. Pero como las conclusiones generales del proyecto CIDE-Hewlett apuntan, la rendición de cuentas en México, especialmente en su vertiente ciudadana es prácticamente inexistente. Y la consecuencia de esto es grave: Sin rendición de cuentas a la ciudadanía nunca construiremos una democracia efectiva y duradera.

Como la experiencia reciente de los últimos años de gobierno en Yucatán nos muestra, la falta de rendición de cuentas empaña todos los ámbitos de la convivencia social y puede detener el ritmo de desarrollo político, económico y social de un estado. En lo político, porque se presupone que el dinero del erario público se utiliza para crear y hacer crecer a través de los medios y de costosas campañas publicitarias la imagen artificial de un o una gobernante, ya que la publicidad es excesiva y centrada en la persona y no en las obras y ni siquiera en la propia administración como tal. La ventaja de la publicidad es esa, que precisamente es pública y siempre se puede calcular su costo. Un minuto de televisión, una hora de radio, un espectáculo o un anuncio periodístico son fácilmente cotizables. La ciudadanía lo hace y los números siempre aparecen elevados. De estos gastos, por supuesto, nunca se rinden cuentas. Lo mismo sucede en las campañas electorales. Es fácil calcular el gasto y descubrir cuando los partidos políticos exceden sus topes de campaña. Y si se trata de partidos que son gobierno, de cualquier color que estos sean, también es lógico suponer que el dinero excedente sale del erario público. Estoy seguro que si analizamos los gastos de gasolina y viáticos del gobierno del estado y de los municipios durante los meses correspondientes a las dos últimas campañas electorales, la de diputados federales en 2009 y la de presidentes municipales y diputados locales apenas en mayo de 2010, descubriremos un pronunciado incremento de los mismos. Será pura casualidad, por supuesto, porque nunca podremos decir que los vehículos oficiales con sus respectivos empleados, de todos los niveles, se utilizaron en las campañas partidistas. O lo podremos decir, pero no lo podremos probar. O lo podremos probar pero no habrá ninguna sanción. O habrá alguna sanción que nunca se aplicara. O se aplicara y -si es económica- se pagara de nuevo con dinero público. Y volveremos a empezar.

En lo económico la situación tampoco es mucho más halagadora. Tomemos el ejemplo de los últimos préstamos multimillonarios que ha hecho el gobierno del estado de Yucatán. El que se hizo a la banca privada por 1,870 millones de pesos en septiembre de 2009, pocos meses después otro hecho por CULTUR por 230 millones para “comprar” Chichen Itzá y el que actualmente se tramita con el BID por 143 millones de dólares y cuyas condiciones de pago, contratación y proyectos aprobados no son claros, con varios anexos sustraídos del documento público y mantenidos en confidencialidad. La suspicacia con que son tomados por la sociedad se desprende en gran medida de que no existen mecanismos claros de rendición de cuentas. Nadie puede cuestionar un préstamo por sí mismo, cuando la deuda pública se utiliza para el desarrollo o la infraestructura social necesaria de un estado. Mucho menos cuando se trata del BID a través de BANOBRAS. Pero se generan dudas cuando no se ve correspondencia alguna entre el dinero prestado, las obras y los resultados. Más suspicacia se genera cuando el gobierno responde con enojo y opacidad a los cuestionamientos en busca de información, o bien responde con el silencio, o bien responde con sorna señalando que los pobres ciudadanos ignorantes no pueden entender nada de alta ingeniería financiera. Pero lo que el ciudadano si entiende es los años pasan y no están las obras a la vista. Y lo que lo analistas si ven, aun desconociendo de ingeniería financiera, es que los años pasan y los indicadores de desarrollo social y económico empeoran y no mejoran, pese a que el gobierno del estado dispuso de sesenta y dos mil millones de pesos en treinta y dos meses de gestión gubernamental, uno de los presupuestos más grandes de la historia reciente de Yucatán. Las suspicacias van lejos. Cuando de pronto en un segundo préstamo, el del BID, aparece la misma obra para la que se dijo que se iba a destinar una partida del primero, la gente se pregunta qué pasó con esa parte del dinero del primer préstamo. Y no falta quien responda que un préstamo tapa otro préstamo. Al cabo que se supone que el gobierno nunca quiebra.

No conocemos el uso exacto de esos dineros. Como el propio gobierno dice, quizás los ciudadanos somos sumamente ignorantes o nuestra participación solo entorpece y no ayuda a un buen desempeño de la función pública. Por eso debemos voltear a ver los indicadores de desarrollo que, seguramente serán esplendidos. Pero ¿qué encontramos? El gasto en turismo se multiplicó. Las divisas, el número de visitantes y de habitaciones ocupadas disminuyeron. La población ubicada en alguno de los tres niveles de pobreza, según la metodología de líneas de pobreza de SEDESOL, aumentó al menos un cuatro por ciento los últimos tres años en el período, ubicándose en un 40% de la población del municipio de Mérida y al menos el 58% del resto del estado. Yucatán sigue ubicándose en los últimos lugares nacionales en cuanto a salarios promedio. Seguimos siendo uno de los estados peor pagados. Disminuyó, si bien levemente, nuestra participación en el producto interno bruto nacional. La captación bancaria bajó un 16.1% el último año y los bancos de Yucatán dejaron de captar más de 5,000 millones de pesos entre junio de 2009 y marzo de 2010. Bajamos varios puntos en los indicadores de competitividad que maneja el Instituto mexicano para la competitividad. Algo deben de entender los funcionarios públicos que la economía del estado de Yucatán se empeña neciamente en no entender. Un alto funcionario del gobierno del estado dijo que los pobres yucatecos no alcanzan a comprender (él no es yucateco) que estado que no se endeuda no se desarrolla y que lo único peor que el sobreendeudamiento es no tener deudas. Habría que añadir que hay algo mucho peor: endeudarse sin desarrollo económico. Por supuesto que la deuda pública es necesaria para el desarrollo pero: ¿dónde está el desarrollo?

La transparencia, el ofrecer la información pública, es un componente fundamental para la construcción de la democracia. Ayuda y no perjudica a mejorar el desempeño de cualquier institución gubernamental y plan de gobierno. No ofrecerla nos deja en la duda permanente, genera opacidad. Si las cosas se están haciendo correctamente ¿porque perder credibilidad? Si se

hacen de manera programada ¿por qué perder capacidad de evaluación? Quizás los gobiernos estatales están haciendo las cosas muy bien. Quizás no. No lo sabemos, pero al ver muy pocos resultados los ciudadanos tienen derecho a preguntar. De hecho tenemos la obligación de hacerlo, pues como el ciudadano chino de Tiananmen parado ante los tanques, lo que estamos reivindicando es algo muy simple: el derecho de la sociedad a tener derechos.

BIBLIOGRAFÍA

BOVENS, MARK. 2006. Analysing and assesing public accountability. A conceptual framework. *European governance papers C-06-01.:12.*

CEJUDO, GUILLERMO, M. y Roberto Gerhard. 2009. La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales. El caso del FAIS. México. CIDE.

GIBSON, EDWARD L. 2005. Boundary control. Subnational authoritarianism in democratic countries. *World politics* 58:101-132.

LÓPEZ AYLÓN, Sergio y Mauricio Merino. 2009. La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos. En : *Proyecto La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

RIOS CAZARES, Alejandra y Guillermo Cejudo. 2009. La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México. *Reporte de investigación*. CIDE.