



Hacia una Política de Rendición de Cuentas

(Notas para una deliberación en curso)

Marzo 2012

Red por la Rendición de Cuentas.

Hacia una política de rendición de cuentas.*

Marzo del 2012

I.

1. Este documento presenta y sintetiza las ideas y las propuestas que se han venido presentando en las deliberaciones de la Red por la Rendición de Cuentas. Se trata de una reflexión en curso, que pugna por la construcción de una política completa, articulada y coherente de rendición de cuentas en México. El propósito de estas notas es dar a conocer el estado que guarda esa reflexión y subrayar la necesidad política, los criterios principales y las líneas de acción que podrían conducir a la formulación de esa política.

2. La Red por la Rendición de Cuentas es una organización de segundo piso – formada por organizaciones y no por individuos-- iniciada y albergada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), que hoy agrupa a cincuenta y nueve organizaciones de investigación y enseñanza universitaria, de la sociedad civil e instituciones públicas.¹ La Red tiene como propósito crear un

* Este documento fue redactado por Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, quienes se hacen responsables de su contenido. Como se describe en el cuerpo principal, su propósito es presentar el estado que guarda la deliberación de la Red por la Rendición de Cuentas en su conjunto --cuya directora ejecutiva es Lourdes Morales--, y que se prolongará durante los próximos meses. El detalle de esas deliberaciones y de sus contenidos puede consultarse en www.rendiciondecuentas.org.mx.

¹ Las organizaciones civiles, académicas y públicas que integran la Red por la Rendición de Cuentas son, en orden alfabético: Alianza Cívica, Auditoría Superior de la Federación, Centro de Contraloría Social-CIESAS, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, CIDAC, Colegio de la Frontera Norte, Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Puebla, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Sinaloa, Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, Consejo Ciudadano a la Contraloría, Escuela Mexicana de Archivos, FUNDAR, Universidad Iberoamericana de Puebla, INCIDE Social, Integradora de Participación Ciudadana, Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca, Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (EGAP), México Infórmate, Secretaría de la Contraloría de Oaxaca, Transparencia Mexicana, Artículo

contexto de exigencia social y política a favor de una política de rendición de cuentas, mediante la producción, el debate y la divulgación de las investigaciones, el trabajo, la experiencia y las ideas generadas por las organizaciones que la integran.²

3. En los trabajos de la Red hemos observado que la fragmentación de esfuerzos e iniciativas favorables a la rendición de cuentas en México ha sido una de las causas principales de buena parte de los problemas de probidad, calidad y eficacia que afronta el país. Y por ese motivo, hemos promovido la multiplicación de contactos y la coordinación de esfuerzos entre las organizaciones que la forman, siguiendo las pautas que aconseja la formulación y el diseño de políticas públicas. En este esfuerzo deliberativo han participado decenas de personas de la academia, el activismo social, el periodismo de investigación y el servicio público.³

XIX, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Bufete de Estudios Interdisciplinarios A.C., CIDE, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA-UdeG), Ciudadanos en Medios A.C., Colegio de Jalisco, Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, Equipo Pueblo, Cultura Ecológica A.C., Derecho a Saber, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Gestión Social y Cooperación (GESOC), Impacto Legislativo, Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C., Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM), Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), Instituto Federal Electoral (IFE), Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información, Jalisco Cómo Vamos, México Evalúa, Observatorio Nacional Ciudadano, Sonora Ciudadana A.C., Universidad Iberoamericana, sede Ciudad de México.

² La declaración de principios de la Red puede consultarse en la página electrónica citada.

³ En los distintos momentos de investigación, redacción y deliberación convocados por la Red, han participado, como autores: Rubén Álvarez Mendiola, Karla Ambrosio, Ricardo Becerra, Eduardo Bohórquez, Adriana Burgos, José Antonio Caballero, Jesús Cantú Escalante, Ma. Amparo Casar, Guillermo Cejudo, Alejandro del Conde, Juan Estrella, Mauricio Farah, Ana Elena Fierro, Aimée Figueroa Neri, Benjamín Fuentes, Roberto Gehrard, Alejandro González, Oscar Guerra Ford, Ernesto Isunza, Sergio López-Ayllón, Ignacio Marván, Mauricio Merino, Emilene Martínez, Lourdes Morales Canales, Almudena Ocejo, María del Carmen Pardo, Haydée Pérez, Jacqueline Peschard Mariscal, Juan Manuel Portal, Khemvirg Puente, Miguel Pulido Jiménez, Ricardo Raphael, Alejandra Ríos Cázares, Jorge Javier Romero, Rebeca Romo, Eunises Rosillo, Pedro Salazar, Roberto Salcedo, Laura Sour, Margarita Torres y Rodolfo Vergara.

Y en las deliberaciones colectivas han participado, en particular: Ramón Aguilera, Jorge Alberto Alatorre, Claudia Alonso Pesado, Roberto Alonso Muñoz, José Carlos Álvarez, Esteban Ángeles, Alan Arias, Cecilia Azuara, Francisco Álvarez Figueroa, Raúl Ávila Ortiz, Urí Barreda, José Bautista Farías,

4. Este documento forma parte de ese proceso deliberativo, eslabonado tras la publicación de muy diversos trabajos de investigación académica que han diagnosticado con detalle la falta de rendición de cuentas en México, luego de años de esfuerzos y de experiencia acumulada. Gracias a ese bagaje hemos advertido que las nuevas instituciones públicas del país nacidas del cambio político de finales del siglo XX y principios del XXI, dedicadas a la transparencia, a la fiscalización y a la evaluación de la gestión pública, deben articular sus trabajos para consolidar el régimen democrático de México.

5. La Red ha observado que, a despecho de los cambios favorables para conocer y evaluar los procesos y los resultados de la gestión pública, todavía no existe en el país un sistema articulado de rendición de cuentas, ni consecuencias claras e inequívocas de los esfuerzos que se hacen de manera aislada para mejorar la calidad, la eficacia y la probidad de la administración pública en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes ni, mucho menos, para modificar las percepciones públicas generalizadas sobre la corrupción, la simulación y la impunidad.

6. El análisis convencional de políticas públicas aconseja distinguir entre una “situación problemática” y la definición causal de los problemas públicos que

Martín Berdeja, Martha Briones, Jorge Bustillos Roqueñí, Beatriz Camacho, Areli Cano, Luis Miguel Cano, Gabriela Cantú, Marco Cancino, Ernesto Cárdenas, Álvaro de Jesús Carcaño, Josefa Casas Velásquez, Miguel Castillo, Hugo Concha Cantú, Ricardo Corona, Marcos Cueva, Moisés Curiel, Armando Chacón, Regina De Con, Diego Ernesto Díaz Iturbe, Justine Dupuy, Mónica Edén Wynter, Juan Melquiades Ensástiga, Héctor Fix Fierro, Javier Fregoso, Cristina Galíndez, Isabel García, José Antonio García Morales, Nancy García, Gerardo García, Oscar Gilbón, Luis Emilio Giménez Cacho, David Gómez Álvarez, Ernesto Gómez, Eugenia González, Javier González, Mariana González, Enrique González Tiburcio, Salvador Guerrero Chiprés, Paulina Gutiérrez, Blanca Lilia Ibarra, Ricardo Jiménez, Clara Jusidman, Flor de María López, Alejandro López, Sergio López Menéndez, Ernesto López Portillo, Gerardo Lozano, Abraham Lugo Salazar, Issa Luna Pla, Tania Luna, María Marván, Ximena Maroto, Aurora Concepción Méndez, Delphine Mercier, Agustín Millán, Roberto Moreno, Jorge Nacif, Jaime Netzáhuatl, Guillermo Noriega, Haydée Pérez, José Roldán Xopa, Mayra Romero Gaytán, María Teresa Soto García, Eduardo Topete, Ángel José Trinidad Zaldívar, Lina Ornelas, Zulia Orozco, Luis Alberto Ostría, Alfonso Páez, Paola Palacios, Juan Pardinás, Miguel Rábago, Sergio Rivera, Alejandro Romero, Mayra Romero, Héctor Rubio, Carolina Ruesga, Ricardo Sepúlveda, Tomás Severino, Jorge Soto, José Sosa, José Tapia, Mario Torrico, Helena Varela Lilia Vélez, Marcos Villa, David Villanueva, Ricardo Villagómez, Elio Villaseñor, Mirna Zavala Zúñiga

impiden el desarrollo y la igualdad social. Ese análisis pide evitar la confusión entre los efectos visibles de determinadas decisiones o acciones públicas que producen consecuencias indeseables, y las causas que las generan. Lo que sugiere es no sólo actuar sobre los efectos más notorios, atendiendo lo que de manera temporal produce malestar en la sociedad, sino ir en busca de las causas que han generado esas situaciones para tratar de modificarlas en definitiva. El análisis de políticas públicas observa que los recursos que se destinan a atacar efectos sin atender causas no sólo pierden sentido con el tiempo sino que pueden producir, a su vez, nuevas dificultades a la solución de fondo de los problemas públicos. Y tras la identificación causal, aconseja una reflexión atenta a las capacidades y las restricciones existentes, para identificar lo que podría llamarse el “núcleo duro” de una política pública: las convicciones de valor, los diagnósticos bien acabados y las líneas de acción fundamentales para atender los problemas públicos ya identificados, en un horizonte de éxito posible.

7. Este documento apunta hacia la construcción de los rasgos principales de lo que podría llegar a ser ese “núcleo duro” de una política completa, articulada y coherente de rendición de cuentas para México. Se trata de un primer acercamiento a ese contenido y no una conclusión definitiva –aun a pesar del sentido de urgencia al que convoca la percepción pública sobre la falta de eficacia, calidad y probidad en la gestión pública de los tres niveles de gobierno y de los tres poderes–, pues la importancia indiscutible de este tema reclama la mayor profundidad de los análisis y de la deliberación, antes que ocurrencias para salir del paso de cualquier manera. La Red por la Rendición de Cuentas quiere promover una política de fondo y ese propósito exige parsimonia y consenso entre los actores políticos, sociales y económicos de México.

8. Los integrantes de la Red comprendemos y asumimos el sentido de oportunidad que se abrirá en las próximas campañas electorales para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión y la importancia de convocar a las distintas fuerzas políticas que hoy representan la pluralidad democrática de México. Pero comprendemos también que, más allá de las contiendas por los votos, los cambios venideros obligarán a fijar los objetivos de un nuevo ciclo de gobierno y de

legislación, fundado en el reconocimiento honesto, informado y compartido de los principales problemas del país. Y entre ellos, sin ninguna duda, está el de la exigencia de contar con una política de rendición de cuentas para todos los poderes, para todos los órdenes de gobierno y para todas las autoridades; hacia ese horizonte apunta este documento.

II.

9. Gracias al esfuerzo de miles de personas y de varias generaciones, México ha logrado construir un régimen político capaz de albergar nuestra pluralidad a través de un nuevo sistema de partidos y de asignar la representación política a través de los votos. Hoy tenemos un nuevo mapa de pluralidad en todo el territorio nacional, nuevas y mejores instituciones, más debate público y nuevos conductos de interlocución entre los partidos, los gobiernos y los ciudadanos. Vivimos una época política inédita, animada y orientada por los ideales y los valores de la democracia. Pero tras el cambio, también tenemos nuevos y graves desafíos y tareas pendientes.

10. Aprendimos a distribuir el poder político a través de la participación activa de los ciudadanos, del respeto a la pluralidad, del apego fiel a los procedimientos fijados en la ley, y de la vigilancia pública de las instituciones electorales. Pero todavía no hemos conseguido trasladar esos valores y esas prácticas a la gestión cotidiana del resto de las instituciones, de los tres poderes y de los tres niveles de gobierno. Como país, hemos consolidado la democracia electoral, pero no hemos conseguido aún el más pleno ejercicio democrático de la autoridad.

11. El diagnóstico compartido por las organizaciones que integran la Red por la Rendición de Cuentas reconoce los avances que México ha tenido en las últimas décadas a favor de la transparencia, la evaluación y la fiscalización. Se reformó la Constitución y se han expedido leyes y creado instituciones que han modificado la forma en que se gobierna el país. Hoy reconocemos constitucionalmente el carácter público de la información gubernamental, el derecho fundamental para

acceder a ella –garantizado por órganos como el Instituto Federal de Acceso y Protección de Datos (en adelante: IFAI)-- y hemos establecido por ley un Sistema Nacional de Archivos. Tenemos en todo el país órganos garantes de la transparencia y una mucho mayor cantidad de información sobre el quehacer gubernamental. Fortalecimos el papel de la fiscalización, creamos la Auditoría Superior de la Federación (en adelante: ASF) y órganos equivalentes en cada entidad federativa. Establecimos el presupuesto con base en resultados y precisamos que los recursos públicos deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Se expidió una Ley General de Contabilidad Gubernamental para asegurar la presentación homogénea de la información financiera, los ingresos y los egresos, así como el patrimonio de la Federación, los estados y los municipios. El cambio ha sido de envergadura y es menester reconocerlo.

12. No obstante, los diagnósticos muestran que todos esos esfuerzos han perdido eficacia por la fragmentación que rodea el tema. Hay una fragmentación conceptual, pues no siempre se dice lo mismo cuando se habla de rendir cuentas; hay una fragmentación institucional y jurídica, que ha impedido alinear todos los esfuerzos en una sola política nacional; hay una fragmentación de sistemas de gestión y nuevas obligaciones para la administración pública que, traslapadas, actúan en contra de la eficacia e impiden la articulación de los procesos en curso; hay una fragmentación de esfuerzos sociales y la hay, también, de las visiones y las posiciones de la clase política sobre este tema toral para la operación democrática y eficaz del Estado. Nuestro diagnóstico nos dice que es necesario cobrar conciencia sobre esas causas, y avanzar hacia la construcción de una política articulada, coherente y completa de rendición de cuentas.

13. Como ya se ha dicho, el método para esta deliberación sigue el canon del diseño de la política pública. A un diagnóstico empírico y documentado, sigue la identificación de las causas, que permite después el diseño de soluciones mediante una deliberación pública en la que participen todos los actores involucrados y que

debe conducir después a la toma de decisiones, las acciones y la evaluación permanente de sus resultados. Hoy estamos en las etapas iniciales de la etapa de diseño, es decir el debate sobre las decisiones que el Estado habría de tomar a fin de construir esa política de rendición de cuentas.

14. Este es un debate en proceso, que deberá enriquecerse con las ideas de nuevos actores, pero que nunca llevará a una solución ideal. El proceso de política pública es dinámico y perfectible, parte de la imposibilidad de hacer un diseño sin fallas; asume por el contrario que es la observación, la evaluación y la revisión constante de los hechos frente a los propósitos lo que permite llegar a mejores resultados. La política pública es un instrumento, no una varita mágica. Pero su riqueza y eventual eficacia depende justamente de la capacidad de diálogo, crítica y del uso de instrumentos que permitan informar los juicios, las preferencias y los valores.

15. En los documentos que ha producido la Red por la Rendición de Cuentas --y cada uno de sus integrantes-- están los datos, los análisis y las reflexiones de fondo que justifican sus propuestas. La lógica que acompaña esas reflexiones es la articulación de normas y esfuerzos operativos en torno de la rendición de cuentas, para hacer de ella el mecanismo institucional que perfeccione nuestra democracia. Desde una visión comparada, la Red por la Rendición de Cuentas también ha explorado las experiencias exitosas de otros países así como los riesgos y las restricciones que podrían enfrentar en México.

16. Entendemos que el concepto de rendición de cuentas no es unívoco y admite diversas interpretaciones, algunas tan generales que, por abuso, diluyen su significado. En constante reformulación, en ocasiones tiene fronteras difusas en las que se confunde con otros componentes deseables de un régimen democrático como la participación ciudadana o la información pública. Hemos conceptualizado a la rendición de cuentas --como un punto de partida-- como “una relación entre dos actores (A y B) en que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a una responsabilidad específica), quien

cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento, vía sanciones o incentivos”. Las responsabilidades se refieren al ejercicio de facultades jurídicas y políticas, así como el ejercicio de recursos públicos relacionados con esas facultades o funciones.

17. Sin embargo, la rendición de cuentas no se agota en una relación única entre dos actores A y B, sino que supone una multiplicidad de vínculos entre diversos sujetos y un entramado institucional complejo tanto al interior de cada uno de los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como entre ellos. En el sistema jurídico mexicano el asunto es aún más difícil de evaluar si consideramos la estructura federal, pues existe un número muy importante de relaciones de rendición de cuentas que se establecen entre los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). En este sentido, podemos hablar de la necesidad de construir un sistema de rendición de cuentas integrado por un complejo conjunto de relaciones entre diversos actores A y B, que soporta un entramado institucional anclado en normas jurídicas específicas, en el que cada actor le rinde cuentas a otro(s).

18. Por último, es importante destacar que para evitar el riesgo de construir relaciones burocráticas que se agotan en sí mismas, el modelo debe tener un sustrato democrático específico orientado hacia un tercer actor central: los ciudadanos, al que denominaremos C. Este actor no tiene obligaciones ni atribuciones precisas frente a A o B, pero es el titular de derechos fundamentales y políticos que puede ejercer frente a ellos. Es la existencia de este C lo que le da sentido público a la relación entre A y B y la que le otorga a la rendición de cuentas toda su profundidad y perspectiva democrática cuando se sitúa en el espacio público y el respeto al Estado de derecho.

III.

19. En muy apretada síntesis y sobre la base de esos criterios, durante las deliberaciones de la Red se han propuesto tres grupos de reformas principales – que atañen al núcleo duro de la política que nos ocupa—relativas al diseño

normativo e institucional, a los procesos de gestión y a la participación ciudadana. Esas propuestas apuntan hacia la articulación de los procesos e instituciones relacionados con la rendición de cuentas y suponen: el fortalecimiento de instituciones como el IFAI y la ASF, así como la creación de una instancia jurisdiccional que resuelva en última instancia los litigios administrativos y patrimoniales; la modificación del ciclo presupuestario y el establecimiento de “paquetes evaluativos presupuestarios” para guiar los procesos de programación del gasto, la evaluación y la fiscalización; y la creación de mecanismos que aseguren el control democrático, para organizar, potenciar y precisar la participación de la sociedad en la gestión pública. Esas reformas se conciben en conjunto y no de forma aislada. Así, sobre la base de esas ideas centrales, en relación con el diseño institucional para la rendición de cuentas, se propone:

a) Alinear los procedimientos, los plazos, los criterios y las garantías que se establecen en las leyes de transparencia y de archivos del país, mediante una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que conforme a los principios ya establecidos en el Artículo Sexto Constitucional, garantice el cumplimiento eficaz de ese derecho fundamental entre los estados, los poderes y conjure el riesgo de regresiones políticas;

b) Fortalecer a los órganos garantes de transparencia –el IFAI y los órganos garantes de los estados--, mediante la autonomía constitucional, el otorgamiento de facultades para promover y garantizar la eficacia de sus resoluciones, el mejoramiento de sus capacidades institucionales y las salvaguardas indispensables para evitar la captura política de sus integrantes o la asfixia de sus recursos. Junto con ello se propone reformular su mandato para asegurar que sus funciones incluyan garantizar la existencia y divulgación de la información, y en particular aquella relacionada con las diferentes etapas del ciclo presupuestario, los indicadores de gestión y resultados, y la evaluación;

c) Otorgar la autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación y consolidar su papel constitucional como cabeza del Sistema Nacional de Fiscalización. Adicionalmente, ampliar sus facultades para emitir criterios nacionales de fiscalización y para coordinar el intercambio de información con los órganos de fiscalización superior de las entidades –quienes también habrían de gozar de autonomía y recursos asegurados para efectuar sus labores. Y asegurar, en fin, que se cumplan los propósitos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental mediante una contabilidad pública armonizada que se aplique en todos los poderes y todos los órdenes de gobierno del país.

d) Distinguir entre la responsabilidad pública de los gobiernos y de las dependencias, y la responsabilidad individual de los servidores públicos. Para ello, se debe modificar la incertidumbre burocrática de la sanción por la certeza de que la rendición de cuentas generará una perspectiva de largo plazo en el empleo público. Para ello, es necesario que la evaluación de los servidores públicos se haga en el marco de un sistema profesional de carrera revisado, perfeccionado y corregido.

e) Otorgar autonomía constitucional al Ministerio Público y crear un área especializada de la Procuraduría General de la República para la investigación y persecución de delitos que menoscaben el patrimonio público o constituyan acciones u omisiones deliberadas en detrimento del ejercicio de la función pública. Esta área actuaría, en su caso, por iniciativa y con la coadyuvancia de la Auditoría Superior de la Federación.

f) Crear una instancia jurisdiccional especializada –análoga en su concepción al Tribunal Electoral de la Federación--, para desahogar las responsabilidades administrativas y el fortalecimiento de la responsabilidad patrimonial. Ante esa instancia actuarían de manera directa la Auditoría Superior de la Federación y el IFAI y los órganos estatales equivalentes cuando sus resoluciones no sean

acatadas, así como los órganos de control interno de la Federación y, en última instancia, de los estados.

g) Reformar el sistema de responsabilidades políticas para hacerlo más funcional con las condiciones actuales del régimen político –modificando las reglas vigentes de las preguntas parlamentarias, las comparecencias, las mociones de interpelación, las comisiones de investigación, la declaración de procedencia y el juicio político--, y para dotar de mayor capacidad de vigilancia a la Cámara de Diputados, ante quien seguiría rindiendo informes la Auditoría Superior de la Federación.

En relación con los sistemas de gestión pública, la Red ha discutido:

a) La modificación del ciclo presupuestario, para garantizar que las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación concluyan a más tardar en el mes de octubre, a fin de incorporar sus resultados al análisis y aprobación de los presupuestos del año siguiente.

b) La modificación de los procedimientos y los alcances de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, a fin de llevar a cabo la revisión integral de los recursos asignados en el presupuesto de egresos, en todo lo que se refiera al cumplimiento de los objetivos previstos para el ejercicio fiscal revisado. Y a la vez, para garantizar que las auditorías sean entregadas a la Cámara de Diputados a lo largo del año en que se realizan.

c) La reforma a las leyes de presupuesto y responsabilidad hacendaria –de la federación y las análogas de los estados--, para perfeccionar y simplificar el sistema de evaluación del desempeño e incluir siempre e invariablemente “paquetes evaluativos presupuestarios” previos a la autorización y ejercicio de los presupuestos anuales, con datos públicos, verificables y comparables, sujetos a la revisión de su cumplimiento tanto por la Auditoría Superior de la Federación como por los ciudadanos.

d) El fortalecimiento de las capacidades técnicas del Congreso, mediante la creación de un órgano especializado de la Cámara de Diputados –una oficina de seguimiento y análisis presupuestario--, que integre y consolide las funciones de los órganos dedicados a ese tema en el Poder Legislativo, a fin de garantizar el uso de información pertinente y oportuna para la aprobación de los presupuestos. Adicionalmente, es indispensable la creación de órganos técnicos que permitan mejorar el diseño de las leyes, informen los procesos políticos de decisión y evalúen si las leyes alcanzan los objetivos que se proponen.

e) La modificación de las funciones de evaluación y control interno del ejecutivo federal y de los estados, así como de las normas que regulan la coordinación entre las secretarías del Ejecutivo Federal –y de las entidades-- responsables de la asignación, el control y la evaluación de los recursos públicos, a fin de evitar la dispersión de criterios, métodos, esfuerzos, gastos y objetivos, en busca de la simplificación y la eficacia, así como de garantizar la incorporación de sus conclusiones a la planeación efectiva del gasto en función de indicadores eficientes, públicos y verificables de gestión y resultados.

f) La modificación del sistema nacional de planeación democrática, contemplado en los Artículos 25 y 26 constitucionales, para afirmar al Plan Nacional de Desarrollo como un documento político, de objetivos y principios generales; a los programas sectoriales, especiales y regionales como expresión de políticas públicas específicas; y a los programas operativos anuales como el continente concreto de los compromisos puntuales en los que se plasmarían los “paquetes evaluativos presupuestarios”, como condición de la aprobación y el ejercicio presupuestal de cada año.

g) Fortalecer los sistemas de gestión documental y los archivos mediante una legislación uniforme que establezca las normas básicas indispensables para producir, proteger, distribuir y publicar información sobre el quehacer de los gobiernos, así como en la inversión para formar los recursos tecnológicos y humanos necesarios para el desempeño de estas funciones

Y en materia de participación ciudadana, se ha propuesto:

a) Modificar la legislación en materia de participación ciudadana y crear mecanismos de control democrático de la gestión pública, capaces de articular las distintas modalidades actuales de participación social en la vigilancia del desempeño gubernamental y el gasto público –como los testigos sociales, las contralorías sociales, las ventanas de participación, consulta y denuncia y el acompañamiento ciudadano, entre otras--, dentro de un solo sistema de información y de conclusiones destinadas a la mejora de la gestión pública y de sus procedimientos.

b) La creación de consejos sociales de gestión pública que, de manera voluntaria, conozcan, vigilen y den seguimiento público a la gestión de los recursos empleados por los gobiernos –con réplicas en consejos territoriales en todo el país--. Y en particular, en las dependencias y las políticas que están vinculadas con el cumplimiento de los derechos humanos y sociales garantizados por la Constitución.

c) El establecimiento de una ventanilla única de propuesta y denuncia ciudadana, dentro de la estructura del órgano responsable de garantizar el control interno de la administración pública, con la obligación de atender y dar seguimiento tanto a las propuestas como a las denuncias ciudadanas que ahí se presenten, de rendir informe público sobre sus actuaciones ante los consejos sociales de gestión pública, y de incorporar sus conclusiones a los mecanismos de control democrático de la gestión pública.

d) Establecer la obligación de los gobiernos de alinear sus sistemas de información, de archivo y de acceso a la información pública, a fin de garantizar que cualquier ciudadano pueda verificar el avance en el ejercicio del gasto público en tiempo real, especialmente en las áreas de recursos humanos, de servicios, adquisiciones y de obras públicas, de subsidios y transferencias directas y del cumplimiento de los “paquetes evaluativos presupuestarios”. Y,

e) Modificar los procedimientos y los formatos relativos a los informes que rinden los poderes ejecutivos –tanto el federal como los estatales--, para que éstos se refieran siempre e invariablemente al cumplimiento de los “paquetes evaluativos

presupuestarios” y a los avances de las políticas públicas establecidas en los programas. Y a la vez, establecer la obligación de los poderes ejecutivos para llevar a cabo una evaluación trianual del plan nacional y de los programas en curso, a fin de proponer las correcciones, las modificaciones y los ajustes a que haya lugar, en función de las nuevas condiciones del país y de los resultados de las evaluaciones realizadas hasta ese momento.

20. En su conjunto, las propuestas formuladas por los grupos de trabajo de la Red por la Rendición de Cuentas buscan articular las instituciones y los procedimientos que hoy están fragmentados y garantizar, a la vez, que los sistemas relativos a la planeación, programación y presupuestación del gasto, a la información pública, a la evaluación de políticas y a la fiscalización de la cuenta pública, produzcan resultados que informen con éxito y permitan perfeccionar las decisiones tomadas por los gobiernos y los poderes legislativos, sostengan una participación ciudadana informada y eficiente, consigan corregir, modificar o anular las políticas públicas que no estén produciendo los resultados esperados y, en su caso, generen incentivos y sanciones efectivas a los funcionarios que no cumplan con su deber.

La Red invita a que, a partir de estas propuestas, se continúe un diálogo incluyente y propositivo para enriquecerlas y para que, en el corto plazo, los responsables de la toma de decisiones actúen en consecuencia y construyan un sistema articulado, coherente y completo de rendición de cuentas que consolide la democracia y permita una garantía plena y efectiva de los derechos de los mexicanos.