



calidad de gobierno
y rendición de cuentas
en las entidades federativas



DIAGNÓSTICO ESTATAL



>>CRÉDITOS

Este documento forma parte del proyecto Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México, coordinado por Guillermo M. Cejudo y Alejandra Ríos Cázares de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). El proyecto busca contribuir a la generación de capacidades y al fortalecimiento del gobierno democrático en las 32 entidades federativas mexicanas, mediante la difusión de información y la construcción de indicadores objetivos que sirvan como insumos para dar seguimiento y evaluar la gestión pública y los mecanismos de rendición de cuentas. Para ello, MÉXICO ESTATAL inició con un proceso de reflexión y discusión con académicos y miembros de la sociedad civil a partir del cual se redactaron documentos conceptuales y metodológicos para el análisis del desempeño de la calidad de gobierno y la rendición de cuentas de los gobiernos estatales.

Este proyecto es posible gracias al financiamiento original del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Oficina México (PNUD) provenientes del Centro de Gobernabilidad de Oslo. Así, MÉXICO ESTATAL forma parte de un grupo de proyectos que buscan diagnosticar el desempeño de las instituciones democráticas en varios países (Senegal, Marruecos, Macedonia, Egipto, Mongolia, Tayikistán, Bután, Indonesia, Djibouti, Malawi, Angola, Nigeria, Chile, Barbados, Nicaragua, México, entre otros).

Este proyecto recibió el apoyo de un consejo técnico asesor conformado por Jessica Gómez (salud), José Ramón Gil García (construcción de indicadores), Juan Pardinás (fomento económico), Juan Salgado (seguridad ciudadana), Mónica Orozco (equidad de género), Sergio Cárdenas Denham (educación) y de cuatro socios regionales: Gerardo Mixcóatl (Universidad Autónoma de Campeche), Héctor Rodríguez (ITESM-Monterrey), Nancy García (El Colegio de Jalisco) y Sara Martínez Pellegrini (El Colegio de la Frontera Norte). La construcción de la base de datos y la sistematización de la información fue posible gracias al trabajo de un eficiente equipo de asistentes de investigación: Dionisio Zabaleta, Roberto Gerhard, Manoel Pérez, Aura Martínez, Esteban Guzmán, Roberto Gerhard, Diego Angelino, Luis Armando Amaya, Balam Alcocer, David Inda y Fernanda Gómez Abán.

Las opiniones, hallazgos y conclusiones de este texto son responsabilidad de los autores y no reflejan el punto de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-México ni del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

© 2013 Centro de Investigación y Docencia Económicas.
Derechos Reservados.

Cejudo, Guillermo M. y Alejandra Ríos Cázares. Año. Dossier México Estatal. Proyecto México Estatal: calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas. México: División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas

Coordinadores
Guillermo M. Cejudo
Alejandra Ríos Cázares
CIDE

® México Estatal, 2013
www.mexicoestatal.cide.edu
mexicoestatal@mexicoestatal.cide.edu
Carretera México- Toluca 3655
Lomas de Santa Fe 01210 México, D.F.
(55) 50814000 Ext. 9823

>> ¿QUÉ ES MÉXICO ESTATAL?

MÉXICO ESTATAL es un proyecto coordinado desde la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas cuyo objetivo es contribuir a la generación de capacidades y al fortalecimiento del gobierno democrático en las 32 entidades federativas mexicanas mediante la generación y difusión de información, así como la construcción de indicadores objetivos que sirvan como insumos para evaluar la gestión pública y los mecanismos de rendición de cuentas.

MÉXICO ESTATAL ha trabajado, en colaboración con diversos investigadores nacionales, en el desarrollo de guías conceptuales y metodológicas que permitan identificar aspectos e indicadores claves de la actividad de los gobiernos estatales que deben ser evaluados, principalmente, en rendición de cuentas y calidad de gobierno. Para ello, MÉXICO ESTATAL emprendió un amplio proceso de recopilación de información para la construcción de una base de datos sobre el desempeño y los resultados de la actividad de los gobiernos estatales. Por ello, MÉXICO ESTATAL también es un esfuerzo de sistematización de información sobre las características y funcionamiento de los gobiernos estatales del país.

MÉXICO ESTATAL contribuye al debate y por eso pone a disposición de ciudadanos, investigadores y funcionarios públicos toda la información disponible y los productos editoriales del proyecto en la página web www.mexicoestatal.cide.edu

www.mexicoestatal.cide.edu

>> ¿PARA QUÉ UN DOSSIER ESTATAL?

En los últimos veinte años, los gobiernos estatales de México se han transformado de manera radical. En contraposición con el “federalismo centralizado” que caracterizó al país por muchos años, hoy en día los estados gozan de mayor autonomía para tomar decisiones que atañen a su territorio y población. Lo anterior es resultado de dos importantes procesos de cambio que iniciaron en la década de los años ochenta. El primero fue la descentralización de responsabilidades y servicios del gobierno federal hacia los estados desde los primeros años de la década de los ochenta, que ha ampliado y complejizado la agenda de acción de los gobiernos estatales. El segundo proceso fue el incremento de la competencia electoral a nivel local, que ha transformado las fuentes de legitimidad de los gobiernos estatales y los ha colocado en una dinámica de mayores demandas sociales.

Las entidades federativas en México enfrentan importantes retos para la consolidación de gobiernos efectivos, eficientes y responsables, pero el número y la magnitud de estos desafíos no son equivalentes. Por ello, es necesario contar con un diagnóstico preciso de las fortalezas y debilidades institucionales de las entidades para poder planear estrategias e iniciar acciones. Si bien existen problemas comunes a todo el país, la diversidad que caracteriza a las entidades de la República (tan solo en recursos públicos) obliga a repensar la viabilidad de un esquema único de “reformas necesarias” para procurar gobiernos responsables (y responsivos) que velen por los derechos de los ciudadanos mexicanos. Aunado a esto, la trayectoria accidentada del federalismo mexicano en las décadas recientes ha generado una distribución de competencias poco clara entre los distintos ámbitos de gobierno. La necesidad de un diagnóstico y contraste es clara, sin embargo, a la fecha no existe una

fuentes de información consolidada y objetiva sobre las características, procesos y funcionamiento de las instituciones políticas estatales en México que permita realizar dicho diagnóstico.

El propósito de este documento es ofrecer información sobre los gobiernos estatales y su desempeño en dos áreas transversales (calidad de gobierno y rendición de cuentas) y cuatro áreas sustantivas de política pública (educación, salud, fomento económico y seguridad ciudadana). Se busca generar y divulgar información comparable entre las entidades federativas que permita a ciudadanos, analistas y funcionarios diagnosticar efectivamente la situación de una entidad (tanto general como respecto a indicadores específicos) para identificar puntos críticos susceptibles de mejora, así como posibles fuentes de prácticas extrapolables. Esta dinámica también permitirá un efecto de emulación entre las entidades federativas. El documento se apoya en una fuente de información objetiva –en actualización permanente– sobre el funcionamiento de las instituciones estatales del país, disponible para todo público a través de la página del proyecto. Así, cualquier persona interesada podrá hacer comparaciones que sirvan para construir decisiones informadas.

Nuestro propósito es contribuir, mediante información confiable y análisis rigurosos, a la formación de ciudadanos más informados para tomar decisiones y con mejores instrumentos para exigir cuentas de sus gobiernos. El propósito último es aportar elementos de análisis e información útil que deriven en un federalismo más eficaz y un régimen democrático capaz de atender las demandas de los ciudadanos.

>> ¿QUÉ TEMAS SE ANALIZAN EN EL DOSSIER?

Además de incorporar información actualizada de las características demográficas, la composición política de sus instituciones democráticas y la diversidad municipal de las entidades federativas, se presenta información que permite valorar el desempeño de los gobiernos estatales en calidad de gobierno y rendición de cuentas gubernamental. El Dossier cierra con la presentación de distintos indicadores que se presentan a partir de una lógica de concatenación entre insumos, procesos y resultados para cada una de las áreas sustantivas:

>> 1. Insumos

Se refiere, en general, a todos aquellos recursos financieros, materiales y humanos requeridos para la producción de bienes, servicios y acciones gubernamentales.

>> 1. Procesos

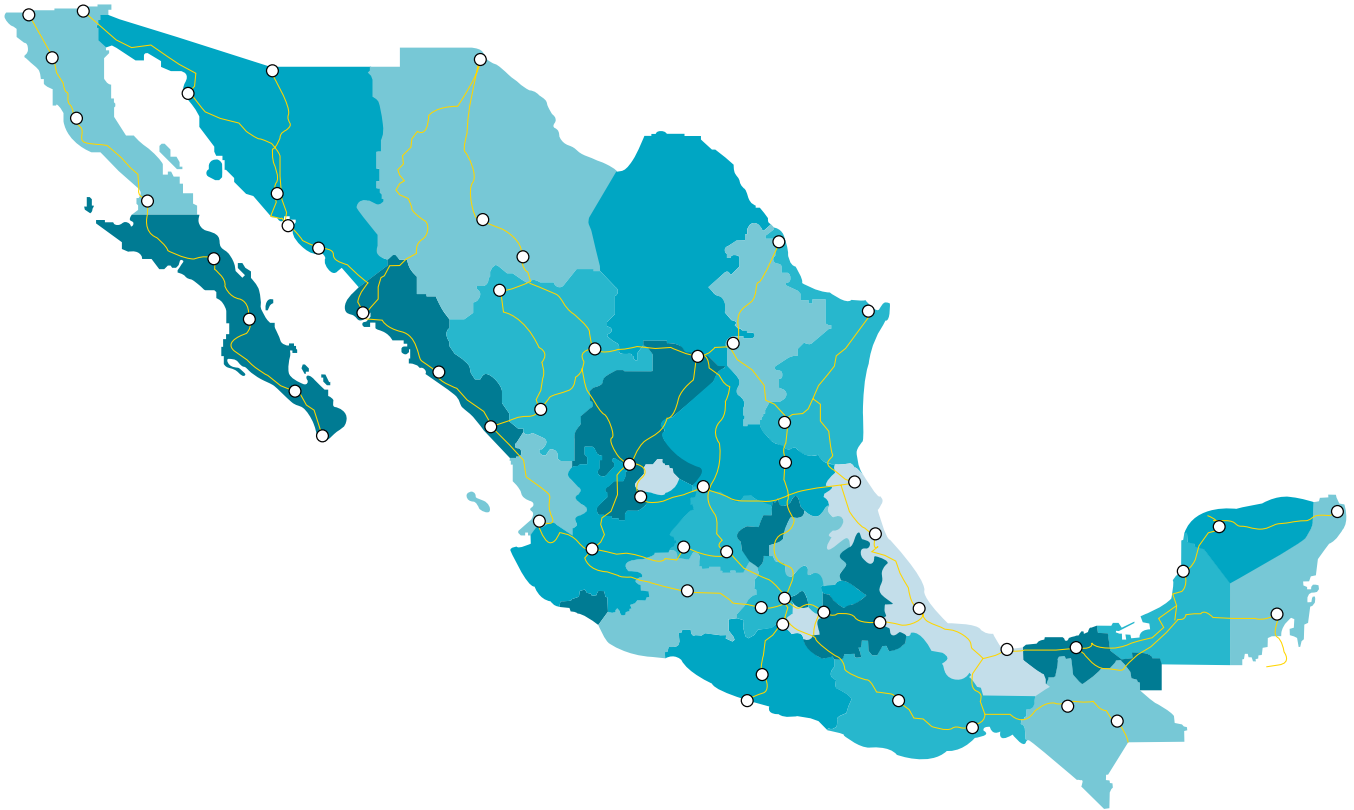
Se refiere a las actividades mediante las cuales los gobiernos estatales transforman los insumos, con intervenciones directas o indirectas, con el fin de proveer bienes o servicios públicos para la consecución de los objetivos de política pública en cada uno de los sectores analizados.

>> 1. Resultados

Se refiere a los logros concretos que se han alcanzado en cada uno de los sectores de política. Es importante señalar que la consecución de resultados (o impactos) puede deberse a una gran cantidad de factores –y no sólo a la actuación de los gobiernos estatales. Sin embargo, se

considera que incluir algunos indicadores de resultados es clave para comprender, aunque sea de forma general, la efectividad de la actividad de los gobiernos estatales.

Por último, al final de cada sección, se presentan algunos temas críticos que deben ser incorporados a la agenda de discusión de los actores estatales.





>> CALIDAD DE GOBIERNO

La calidad del gobierno se refiere a la capacidad de acotar la discrecionalidad de funcionarios y gobiernos para asegurar que en su desempeño se apeguen a los objetivos y criterios definidos en el proceso democrático. Así, un gobierno de calidad en las entidades federativas es aquel que cuenta con las capacidades institucionales para cumplir con los objetivos públicos definidos en el proceso democrático, y hacerlo conforme a los criterios, procedimientos y reglas que aseguran un ejercicio honesto, profesional y eficaz de las responsabilidades y los recursos. Un gobierno estatal con estas capacidades contaría con una arquitectura institucional y un conjunto de prácticas de gestión dirigidas a controlar la discrecionalidad en el ejercicio del poder. Controlar la discrecionalidad serviría, a su vez, para asegurar que cada funcionario, cada agencia de gobierno y el ejecutivo en su conjunto respondieran a los objetivos y estándares definidos en el proceso democrático, y a que el ejercicio de recursos y responsabilidades estuviera sujeto a estándares claros y a restricciones a la arbitrariedad y al desvío.

El primer componente de análisis se refiere a la arquitectura institucional formal diseñada para equilibrar las interacciones entre el ejecutivo, el legislativo y la burocracia (actores ejecutores del poder), y evitar cualquier desviación discrecional de alguno. Esta arquitectura la analizamos con dos elementos: los contrapesos constitucionales que limitan la discrecionalidad del Ejecutivo como poder público –control legislativo, control judicial y fiscalización, y las normas e instituciones creadas para restringir, también como control externo, la discrecionalidad del Ejecutivo sobre la burocracia normas e instituciones que regulen la entrada de funcionarios al servicio público, el acceso a la información gubernamental, y los procesos para planear, ejercer, evaluar y controlar el desempeño de agencias y funcionarios.

El segundo componente son las prácticas de gestión. Las analizamos revisando cómo los gobiernos estatales operan de manera cotidiana sus finanzas públicas –desde la recaudación, la presupuestación, la contabilidad de los recursos, el manejo de la deuda y el uso de los recursos; cómo gestionan sus recursos humanos para capacitar, evaluar, promover y sancionar a los funcionarios públicos; cómo gestionan la información, desde la utilización de tecnologías de la información para el ejercicio del gobierno hasta el funcionamiento del sistema de transparencia; y, finalmente, cómo realizan la gestión estratégica de sus organizaciones, desde los procesos y mecanismos de planeación, hasta la evaluación de políticas públicas.



>> RENDICIÓN DE CUENTAS

De manera formal, se define a la rendición de cuentas como la “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 algún asunto determinado, M). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a M) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento vía sanciones o incentivos” (Ríos Cázares y Cejudo, 2010). Esta definición no solventa el amplio debate que se ha originado en torno a los límites y alcances del concepto, pero sí resuelve el siempre complicado proceso de estudiar de manera concreta el nivel y la calidad de la rendición de cuentas, porque permite diseccionar el concepto en sus elementos: actores, relaciones y el asunto sobre el que se rinden cuentas.

El análisis de la rendición de cuentas que propone México Estatal se concentra en la evaluación de las instituciones gubernamentales como sujetos que rinden cuentas (el sujeto A de la definición) e identifica tres tipos específicos de relaciones de rendición de cuentas: (1) la fortaleza del sistema de contrapesos institucionales (por ejemplo, la rendición de cuentas del poder ejecutivo a la soberanía popular encarnada en el Congreso del Estado); (2) la rendición de cuentas al interior del poder ejecutivo; y (3) la rendición de cuentas de cada uno de los poderes de gobierno a los ciudadanos. Los indicadores que se presentan en esta sección están directamente vinculados con los elementos clave de la definición y sus verbos rectores: informar, explicar y justificar acciones y decisiones a la ciudadanía. También se incluyen en esta sección indicadores sobre la fortaleza de los contrapesos institucionales, como la presencia de una efectiva competencia política o la suficiencia de recursos de los poderes de gobierno.

>> EDUCACIÓN

Un gobierno estatal efectivo en materia educativa es el que distribuye de forma eficiente sus recursos disponibles con el objetivo de establecer una infraestructura suficiente y adecuada de educación pública en todos los niveles (preescolar, básica, media superior, normal), además de que incrementa la probabilidad de que los alumnos accedan a niveles superiores de educación.



>> SALUD

Un gobierno estatal efectivo en materia de salud es el que al menos ofrece servicios de salud de primer y segundo nivel de calidad para la población no afiliada a algún esquema de seguridad social. De la misma forma, un gobierno estatal con una agenda de salud eficaz asegura la provisión directa de servicios a la población cubierta por el Seguro Popular. Asimismo, promueve estrategias claras en materia de prevención, contribuye a la formación de recursos humanos que cubran la demanda de servicios de salud y procura la construcción de Sistemas Estatales de Información Básica en Salud.



>> SEGURIDAD CIUDADANA

Un gobierno estatal efectivo en materia de seguridad cuenta con la infraestructura institucional, humana y material suficiente para prevenir y combatir la delincuencia, así como para procurar justicia en el fuero común de forma equitativa, expedita y con apego al respeto de los derechos humanos. Adicionalmente, y dadas sus competencias institucionales, un gobierno efectivo en materia de seguridad ciudadana administra de forma eficiente el sistema penitenciario local.



>> FOMENTO ECONÓMICO

Un gobierno estatal efectivo en materia de fomento económico es el que promueve, entre otras acciones, el desarrollo de un entorno regulatorio eficiente para el desarrollo de la competencia económica en la entidad.

De la misma forma, promueve el desarrollo de infraestructura, así como la inversión en investigación y desarrollo con el fin de favorecer el desarrollo económico, las oportunidades laborales y la competitividad en su entidad federativa.



