

Proyecto CIDE-Hewlett
LA ESTRUCTURA DE LA RENDICIÓN
DE CUENTAS EN MÉXICO

La rendición de cuentas del gobierno municipal

Reporte de investigación

Guillermo M. Cejudo
Alejandra Ríos Cázares

Con la colaboración de
Diego Angelino y Robert Gerhard

Introducción

El municipio tiene un lugar peculiar en el régimen de rendición de cuentas del Estado mexicano. Además de la diversidad municipal -que obliga a que cada frase de este documento deba ser leída con precaución- resalta el contraste entre, por un lado, la visión romántica del municipio como el gobierno más cercano a la gente, donde la rendición de cuentas es informal pero efectiva, pues los gobernantes son vigilados día a día por ciudadanos que además son vecinos de aquellos que conforman el ayuntamiento municipal y, por otra parte, la realidad de un gobierno en donde predominan no sólo la falta o vaguedad de normas y procedimientos, sino también la insuficiencia de recursos que aseguren que los gobiernos y sus funcionarios informen, justifiquen y expliquen su conducta a los ciudadanos.

Si bien, como se demuestra en el proyecto colectivo de diagnóstico de la rendición de cuentas en México, la arquitectura institucional de los gobiernos federal y estatal es aún incapaz de garantizar una rendición de cuentas eficaz, la situación en el espacio municipal es aún más precaria. En este reporte se documentan las características particulares del gobierno municipal como sujeto activo y pasivo de rendición de cuentas. En particular distinguimos tres arenas de acción: una interna que atañe al funcionamiento interno del gobierno municipal, una externa que alude a la relación del municipio con sus ciudadanos y una tercera, también externa, que se refiere a la relación entre el municipio y otras entidades gubernamentales tanto estatales como federales.

La gran heterogeneidad municipal provoca que el estudio de la rendición de cuentas sea altamente complejo. Puede decirse que, por lo menos, existe un régimen de rendición de cuentas municipal por cada estado de la federación, pues los mecanismos básicos están definidos en la constitución estatal, las leyes orgánicas municipales (o bases municipales) y las normas de transparencia, coordinación fiscal, responsabilidades de funcionarios públicos y fiscalización vigentes en cada entidad. A esto hay que añadir las normas –reglamentos y bandos– emitidos por cada ayuntamiento y las prácticas diversas que ellas generan en los gobiernos locales, en términos de estructura orgánicas, obligaciones y responsabilidades de rendición de cuentas y flujos de información hacia ciudadanos. En este reporte, estudiamos características que son generales o comunes a todos los municipios.

Las siguientes páginas exponen un diagnóstico pesimista, pero también presentan experiencias concretas que van contra la corriente. En seis secciones, presentamos una breve descripción del diseño institucional del municipio y analizamos el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas en lo interno (dentro de la administración y de la administración al Cabildo) y en lo externo (del ayuntamiento a los órganos del gobierno estatal y del ayuntamiento a la ciudadanía local).

La estrategia de investigación se basó en un mapeo de las relaciones de rendición de cuentas --internas y externas--, la identificación de las normas que sustentan cada relación, y el análisis del funcionamiento de los mecanismos en vigor en cada relación. Se utilizaron textos legales, fuentes secundarias --escasas y raramente con diagnósticos completos--, encuestas,¹ entrevistas a legisladores locales² y solicitudes de información pública a algunos municipios y estados.³ Como se dijo ya, el diagnóstico no pretende ser representativo de la diversidad municipal, sino apenas esbozar las líneas generales que marcan el estado de la rendición de cuentas en este espacio.

I. Las peculiaridades del gobierno municipal: El diseño institucional del municipio y sus implicaciones para la rendición de cuentas

La estructura y funcionamiento de los gobiernos municipales en México se asemejan a los de un régimen parlamentario. Lo anterior es resultado de las reglas electorales que determinan la conformación del gobierno municipal. Los presidentes municipales, regidores y síndicos se eligen (salvo en Nayarit) de forma directa, por mayoría relativa en una única vuelta, mediante listas cerradas y bloqueadas, encabezadas por los candidatos a presidente municipal. Gana aquella lista que obtiene la pluralidad en la elección; sin embargo, los cabildos no son homogéneos, pues disposiciones de representación proporcional garantizan la representación de al menos una fuerza política adicional. Es

¹ Principalmente empleamos tres fuentes: la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Municipal, 2002 y 2004, así como la Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales, ENGOM 2008. Las primeras dos coordinadas por la Secretaría de Desarrollo Social y la última coordinada por la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública.

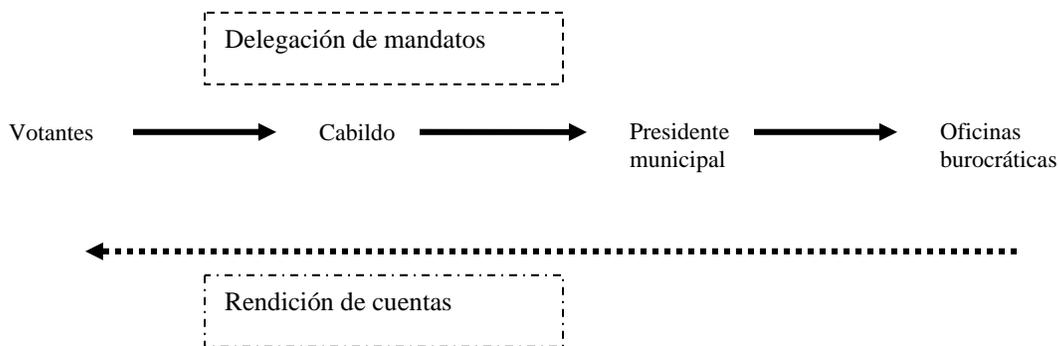
² En este sentido, nos apoyamos en Ríos Cázares 2006 y 2008

³ Esta última fuente arrojó poca información. decidimos solicitar información a diez municipios, cinco capitales y cinco de bajo nivel de desarrollo. La información recabada confirmó algunos de los hallazgos previos, pero poco más.

decir, los poderes ejecutivo y legislativo (o reglamentario) del gobierno municipal están fusionados en un cabildo, tal cual lo están en el parlamento cuando hablamos de regímenes parlamentarios.

¿Cuáles son las semejanzas? Primero, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito estatal y federal, en los municipios existe una sola línea de delegación de responsabilidades: Los electores delegan al cabildo la autoridad de proponer, discutir, decidir e implementar políticas públicas (diagrama A). El cabildo a su vez, delega en el presidente municipal la autoridad (y la responsabilidad) de dirigir y coordinar este proceso. Para ello, el presidente municipal encomienda a una serie de oficinas administrativas el desarrollo e implementación de los detalles de política pública. Esta sucesión de delegaciones, mandatos y encomiendas al interior de un municipio tiene como reflejo una cadena de responsabilidades (o de rendición de cuentas) que se mueve en sentido inverso. Por principio, las oficinas administrativas deben rendir cuentas al presidente municipal (y al cabildo en general); en segundo término, el presidente municipal debería rendir cuentas al propio cabildo y éste a su vez, informar explicar y justificar sus acciones (colegiadas) a los ciudadanos. Como veremos en las páginas siguientes esta secuencia inversa de rendición de cuentas está, en el mejor de los casos, fragmentada (en el extremo más dramático es inexistente).

Diagrama 1



Una segunda semejanza es que los municipios son un ente colectivo que debe responder de manera uniforme ante las múltiples demandas de información y de rendición de cuentas; es decir, los municipios -como los regímenes parlamentarios- deben resolver problemas de coordinación para exigir de manera uniforme cuentas y para

informar, explicar y justificar sus acciones también de manera homogénea; lo cual no es un reto menor. Por tanto, un gobierno municipal exitoso debe ser efectivo en resolver potenciales problemas de coordinación.

No obstante estas semejanzas, el diseño institucional de los municipios difiere del régimen parlamentario en dos importantes aspectos. Por una parte, el presidente municipal (el cual, siguiendo la analogía representaría el equivalente al primer ministro de un régimen parlamentario) no está sujeto a un voto de confianza por parte del cabildo, como sí lo está el primer ministro en los regímenes parlamentarios. Por otra parte, aunque las reglas electorales aseguran la representación de más de una fuerza política, el presidente municipal tiene garantizado el apoyo de la mayoría en el cabildo. Este último punto hace que los contrapesos institucionales al presidente municipal dentro del cabildo sean menos efectivos que los controles institucionales que puede enfrentar un primer ministro en un parlamento multipartidista.

Existe un rasgo peculiar de los gobiernos municipales y éste es el vínculo entre el gobierno municipal y los gobiernos estatal y federal. El gobierno municipal debe informar, explicar y justificar sus acciones ante la soberanía del estado representada por la legislatura local; además deben informar, explicar y justificar el ejercicio de recursos públicos de procedencia estatal o federal a las instancias correspondientes. Tenemos entonces, que en términos de rendición de cuentas, los gobiernos municipales actúan en tres arenas de manera simultánea. La primera es aquella que se refiere a la dinámica del gobierno municipal (interna), la segunda corresponde a su interacción con otras instancias gubernamentales (externa) y la tercera –la más importante– es su interacción con el ciudadano (externa). La lógica de estas dimensiones es distinta, pero los insumos (información sobre el gobierno municipal, cuentas sobre el gasto y las atribuciones ejercidas por funcionarios locales) y los responsables (tesoreros, síndicos, alcaldes y cabildos) son los mismos.

¿De qué rinden cuentas los municipios?

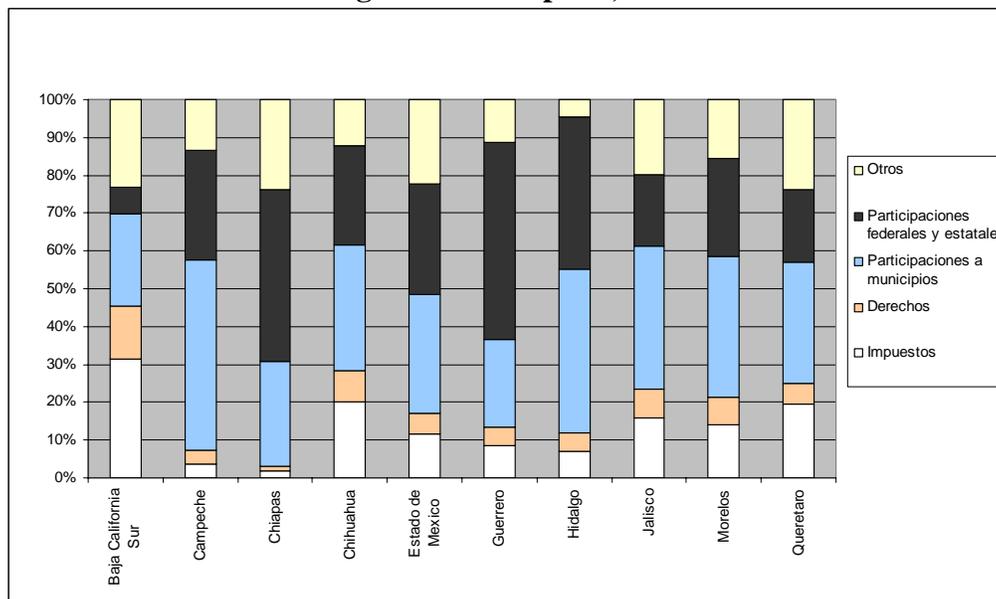
A diferencia del gobierno estatal y el federal, los municipios tienen un universo delimitado de responsabilidades; la principal es velar por el desarrollo y procurar la

convivencia pacífica de sus habitantes. Para ello, el gobierno municipal cuenta con la habilidad para expedir reglamentos, siendo el más importante el Bando de Policía y Buen Gobierno que es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad. Los gobiernos municipales son además responsables de proveer a la población servicios públicos básicos (tabla 1), para lo cual, el ayuntamiento debe aprobar el presupuesto anual y determinar las prioridades de gasto del gobierno municipal (de acuerdo a ciertos lineamientos de planeación). Aunado a lo anterior, los gobiernos municipales deben responder por el patrimonio municipal y son además responsables del manejo de recursos estatales y federales que en su mayoría, tienen objetivos delimitados. El diagrama 2 da cuenta de la magnitud de esta tarea.

Tabla 1

Servicios públicos
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición fina de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública, policía preventiva y tránsito.

Diagrama 2
Ingresos municipales, 2007



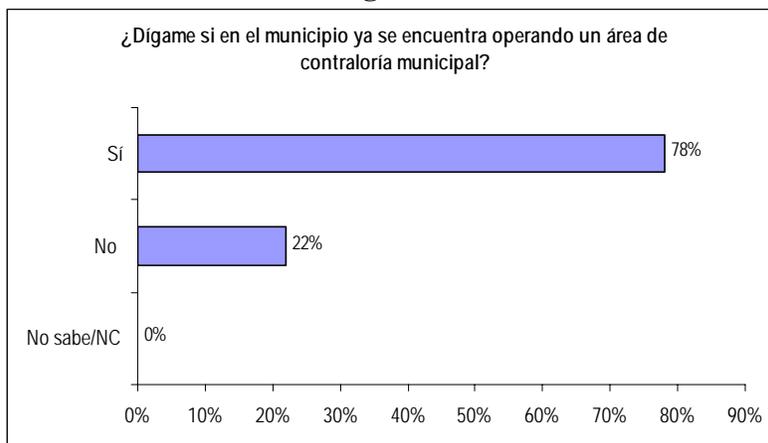
La anterior lista (no exhaustiva) de responsabilidades nos indica las importantes diferencias que existen entre los municipios en cuanto al reto que representa la provisión de estos servicios. No será lo atender a más de un millón de habitantes (como en Ecatepec, Estado de México), que atender a casi cuatro mil habitantes (como en Zacazonapan, también en el Estado de México).

II. La dimensión interna de la rendición de cuentas

Al igual que en otros ámbitos de gobierno, la estructura de la rendición de cuentas en los municipios está concentrada en el control del ejercicio del gasto. Esto tiene varias causas. Por un lado, el marco legal propicia este sesgo pues delimita las responsabilidades de las principales oficinas administrativas a labores de control de las actividades financieras del municipio. Segundo, la mayor parte de las obligaciones de información de los gobiernos municipales con los poderes estatales (en particular, secretarías de finanzas y la entidad de fiscalización superior) y algunas dependencias federales gira en torno al ejercicio de los recursos públicos. De aquí que la capacidad técnica de la burocracia municipal sea fundamental. Sin embargo, el análisis de la estructura de los gobiernos municipales es una tarea complicada debido a la diversidad que existe entre los municipios del país. Como ninguna otra característica del gobierno municipal, la estructura y complejidad del organigrama municipal depende de los recursos financieros y humanos disponibles para el ayuntamiento.

A pesar de esta disparidad, en todos los municipios de México existen dos oficinas que son fundamentales para el funcionamiento del gobierno: el secretario del ayuntamiento y el tesorero del municipio. En todos los municipios estos dos cargos requieren de la aprobación del ayuntamiento, mientras que el resto de las posiciones dentro de la burocracia municipal no requiere –necesariamente– del consentimiento colegiado de los miembros del cabildo. Una oficina adicional que es común dentro de la estructura administrativa de la mayoría de los municipios es la contraloría interna que se encarga de vigilar el cumplimiento de la normatividad de la administración pública municipal (78% de los municipios reportan contar con una contraloría en operaciones, ver diagrama 3).

Diagrama 3



Fuente: ENGOM, 2008: tabla 23

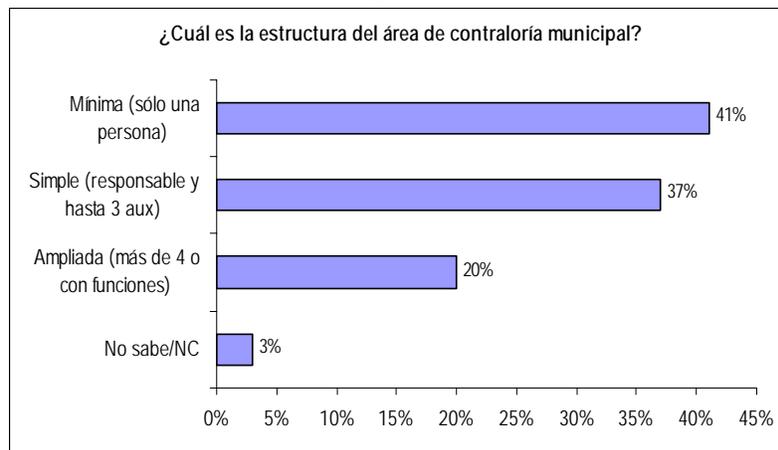
La tesorería municipal es una pieza fundamental en la elaboración de la información primaria de la rendición de cuentas cotidiana de los municipios. Estas oficinas, sin embargo, suelen carecer de las capacidades organizacionales y del personal profesional necesario para hacer frente a la magnitud de su mandato; el cual incluye las tareas propias de la oficina (recaudar ingresos, administrar el gasto y manejar el patrimonio municipal), la integración de la cuenta pública municipal y los informes (mensuales o trimestrales) que deben enviarse a la Legislatura estatal, así como los informes que periódicamente debe mandar el municipio a las distintas dependencias estatales y federales con respecto al ejercicio de recursos públicos.

Por su parte, el mandato de las contralorías internas reproduce aquél de las contralorías estatales. Entre sus funciones prioritarias se encuentran la definición de estrategias de supervisión y control gubernamental, recibir quejas ciudadanas, vigilar el ejercicio del gasto, dictaminar sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos y presentar denuncia ante las autoridades competentes. A pesar de que su mandato es amplio, las contralorías tienden a concentrar sus actividades en labores de auditoría. En ocasiones, sobre todo en municipios grandes, esta dependencia también se encarga de acciones de transparencia y de la generación de indicadores de gestión y resultados.

Similar a lo que ocurre a nivel estatal, la magnitud de la tarea de las contralorías municipales parece no coincidir con su capacidad técnica. De acuerdo con los resultados de ENGOM-08, la mayoría de las contralorías municipales cuenta con una reducida

estructura administrativa (diagrama 4). Sin embargo, es importante recordar que la complejidad de la estructura orgánica de la contraloría municipal va aparejada a la capacidad y tamaño del gobierno local (en personal y recursos).

Diagrama 4



Fuente: ENGOM, 2008: tabla 23

En algunos municipios, las contralorías comparten sus responsabilidades con el síndico quien, como se explica más adelante, también tiene obligaciones de supervisión con respecto al ejercicio de los recursos. La diferencia entre la contraloría y el síndico consiste en el superior jerárquico: mientras que la contraloría suele reportar sólo al presidente municipal, el síndico rinde cuentas al ayuntamiento. La causa de esta diferencia es que en la mayoría de los municipios, el contralor interno es designado directamente por el presidente municipal, razón por la cual la dependencia jerárquica es con él.⁴

El síndico (o síndico procurador) tiene responsabilidades distintas en cada estado; sin embargo, en general, su función es supervisar el trabajo de la tesorería y de la contraloría y vigilar que el ejercicio de los recursos se haga conforme a la ley y se apegue al plan de desarrollo municipal. Podría decirse que el síndico es el ojo fiscalizador del cabildo.

Las tareas del síndico con respecto a la rendición de cuentas varían entre estados. En el Estado de México y Chiapas, el síndico coadyuva en el control de las finanzas y vigila la correcta aplicación y ejercicio de los recursos. Además es el encargado de firmar

⁴ Ver diagrama 1

los cortes de caja. En Chiapas, el síndico tiene la responsabilidad de entregar la cuenta pública al Congreso del estado.

Hay dos consideraciones en cuanto a la participación del síndico en la vigilancia de los recursos públicos. Primero, la diferencia de lealtades que existe entre el tesorero, el contralor y el síndico bien puede generar situaciones que lejos de permitir una efectiva rendición de cuentas del gobierno municipal, sólo la obstaculizan. Es decir, la pluralidad al interior del cabildo, si bien profundiza el carácter democrático del ayuntamiento, también incrementa de manera significativa problemas de coordinación y, en ocasiones, agudiza los retos del ejercicio de gobierno. Por ejemplo, en Chiapas –a decir de un miembro de la Comisión de Hacienda de la Legislatura LXII- la pluralidad al interior de los ayuntamientos genera problemas a los presidentes municipales porque “los representantes en el cabildo aún no se quitan la camiseta de partido”, de tal manera que las diferencias políticas entre unos y otros tienden a obstruir el buen desempeño del gobierno municipal. Este legislador agrega

Hay mucha confrontación [entre] los síndicos municipales con el presidente municipal [...]. Debe saber que los síndicos prácticamente hacen [...] cómo si fuesen el presidente de la comisión de hacienda al interior del ayuntamiento, [pues] es el que debe revisar la cuenta pública, aprobarla o desaprobarla en su caso; y es ahí donde los síndicos o los regidores no quieren firmar la cuenta pública. Nosotros [la comisión de hacienda del congreso estatal] les hemos hecho la aclaración que de acuerdo a la ley, el síndico municipal debe de hacer sus observaciones, no debe de hacer las veces de auditor. Debe revisar la cuenta pública y de no estar de acuerdo, pues que haga sus observaciones, pero que al final de cuentas debe firmar aún si no le parece, pero debe firmar si así lo requiere bajo protesta.⁵

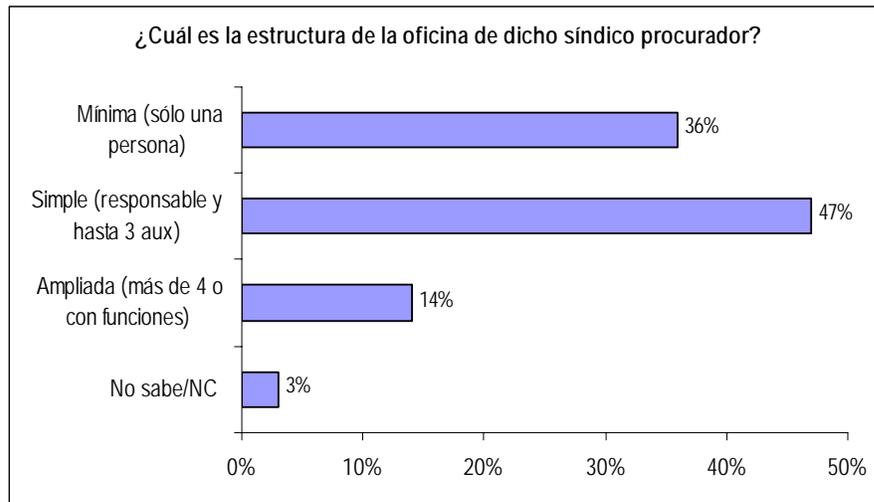
Es decir, la responsabilidad compartida en lo que respecta a la integración de la cuenta pública municipal ha generado una confusión en las responsabilidades de cada uno de estos servidores públicos, de tal manera que lo que originalmente se pensó como un control, ha resultado en algunos estados en una vaguedad con respecto a los responsables y a las responsabilidades. Una consecuencia concreta de esto es el retraso en la presentación de los “avances mensuales” y de las cuentas públicas municipales.

Una segunda consideración de la participación del síndico en la vigilancia de los recursos públicos es que esta oficina suele carecer de los instrumentos organizacionales y

⁵ Entrevista personal (PAN) Chiapas (2004-2007)

de recursos humanos necesarios para cumplir efectivamente con sus responsabilidades (diagrama 5); por esta circunstancia, en casos extremos, la participación del síndico en el proceso de cuenta pública puede convertirse en una validación simplemente política.

Diagrama 5



Fuente: ENGOM, 2008: tabla 27

El cabildo, como órgano colegiado que reúne a los representantes electos para el gobierno local, es el responsable de recibir la información de las dependencias municipales, y vigilar el desempeño de los funcionarios y la ejecución de las políticas. Sus reuniones regulares podrían ser el espacio donde la administración municipal rinde cuentas al cabildo; sin embargo, la mayor parte de los miembros de la burocracia municipal no reportan al cabildo sino al presidente municipal que es a quien deben su posición. Esta circunstancia amplía la posibilidad de tener incentivos cruzados dentro de la administración municipal. La probabilidad de contar con una burocracia sin vínculos al cabildo (y entonces, sin vínculos al ciudadano) aumenta si no existen provisiones que obliguen a los directivos de la burocracia municipal a rendir cuentas al cabildo en su conjunto. Esta probabilidad se agudiza aún más si no existe una normativa que regule la rendición de cuentas del presidente municipal a su propio cabildo. No es un asunto menor.

III. La dimensión externa de la rendición de cuentas: Respondiendo al ciudadano

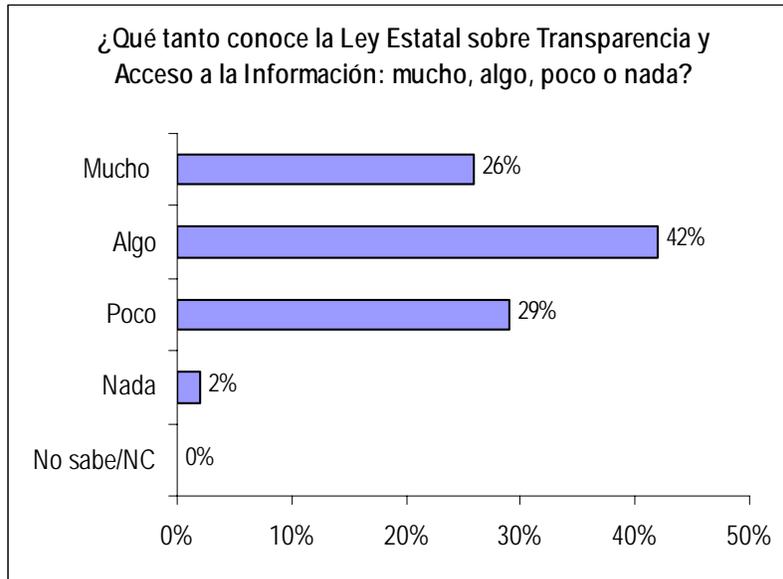
Como órgano de gobierno, el municipio rinde cuentas a los ciudadanos por mecanismos como el acceso a la información, los cabildos abiertos, o las contralorías ciudadanas. Respecto al acceso a la información, debe destacarse la enorme transformación que han tenido los gobiernos municipales debido a los cambios en la legislación estatal y a los reglamentos que muchos municipios han promovido. Entonces, tenemos que en la letra, hay ya más y mejores mecanismos para que los ciudadanos accedan a la información gubernamental. Las reformas constitucionales de 2007 en materia de transparencia y acceso a la información imponen además nuevas obligaciones sobre archivos públicos e indicadores de gestión y ejercicio del gasto (aunque pocos municipios han actualizado sus normas y prácticas).

Pero los avances son aún limitados, pues entre los municipios del país persiste el desconocimiento de la normatividad (diagrama 6), lo que inevitablemente se traduce en el incumplimiento de la ley (diagrama 7). Aunado a la ignorancia sobre las leyes y responsabilidades en la materia, existe una percepción de resistencia por parte de los gobiernos municipales a la apertura. Así lo indican los órganos garantes que identifican a los municipios como los sujetos obligados que mayor resistencia presentan a proporcionar información.⁶ Entre las razones que aducen de esta resistencia se encuentran las siguientes:

- La distancia hace más difícil tener una comunicación efectiva con los municipios .
- Existe una falta de difusión de este derecho en el nivel municipal.
- No han implementado las comisiones y procedimientos que marca la ley.
- No presentan los informes mensuales requeridos.
- Falta de asistencia a las pláticas de capacitación.
- Sus portales de Internet no cuentan con la información requerida por ley.
- Desconocimiento de la normatividad y falta de voluntad política.
- Falta de capacidad técnica y humana.
- Diversidad de realidades entre los diversos municipios.

⁶ Ver Cejudo y Ríos Cázares, 2009

Diagrama 6



Fuente: ENGOM, 2008, pp.111

Diagrama 7



Fuente: ENGOM, 2008: tabla 17

Estos datos los corrobora un diagnóstico reciente en donde se concluye que a pesar de los avances en la normatividad, en la práctica el gobierno municipal es reticente a la transparencia, aunado a esto:

la mayor parte de municipios no dispone de reglamentación de las leyes de transparencia; las burocracias no tienen conocimiento del derecho de los ciudadanos a la información; existe una concepción limitada de la transparencia al concebirla como un escaparate donde se coloca información que el gobierno

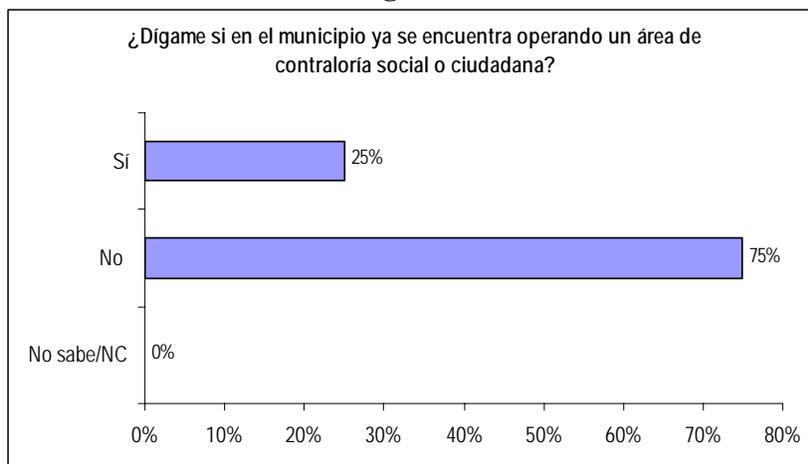
decide poner a disposición, sin importar la utilidad para el ciudadano. (CIMTRA, p. 3).

Un mecanismo adicional por el que los ayuntamientos pueden rendir cuentas directamente a los ciudadanos son las contralorías ciudadanas, las cuales –de acuerdo con la Secretaría de la Función Pública- son “el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia y honradez.” Se trata, en efecto, de mecanismos de gran potencial, que abren la puerta no sólo a la vigilancia ciudadana sobre el funcionamiento de los gobiernos, sino también a la posibilidad de una evaluación sistemática de los servicios y las políticas públicas municipales. A pesar de sus amplias ventajas, las contralorías sociales están permanentemente bajo el riesgo de la cooptación; es decir, pueden ser utilizadas simplemente como elementos de legitimación de decisiones ya definidas y no como mecanismos de comunicación.

Las contralorías ciudadanas han sido impulsadas por organizaciones civiles y gobiernos de distintos partidos. Cuando funcionan adecuadamente, sus efectos son sustanciales: mejoran las decisiones públicas, acercan al ciudadano a sus gobiernos y, como consecuencia, aumentan la calidad de las obras, bienes y servicios públicos entregados.⁷ Sin embargo, son instrumentos poco utilizados (diagrama 8). Los municipios que los emplean suelen hacerlo en forma de comités de vigilancia de obra pública.

⁷ Al respecto, ver el Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del CIESAS (<http://ccs.ciesas.edu.mx>)

Diagrama 8

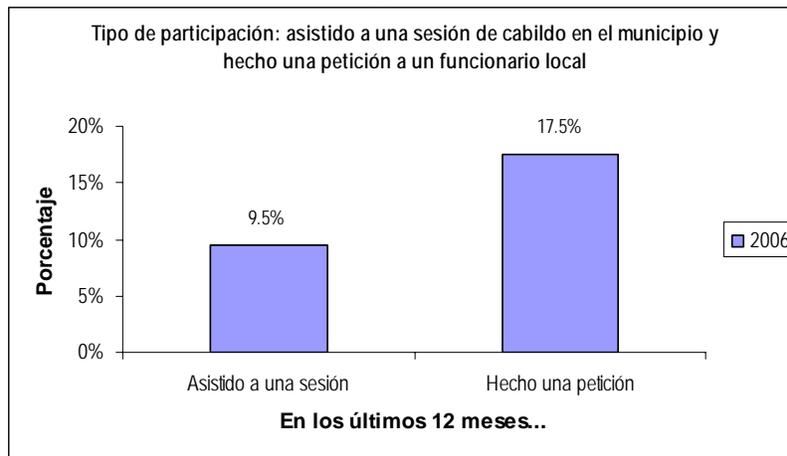


Fuente: ENGOM, 2008: tabla 20

Existen otros canales de comunicación entre los gobiernos municipales y los ciudadanos, como los Comités Vecinales (Estado de México), Coplademun (Guadalajara) o el consejo de participación y cooperación vecinal (Chiapas). Cada uno de estos representa una forma distinta de relacionarse entre el municipio y sus ciudadanos, pero ninguno constituye un mecanismo real de rendición de cuentas.

Hay dos puntos relevantes con respecto a la información que presentamos en esta sección. El primero es que a pesar de la existencia de instrumentos y mecanismos para vincular a los ciudadanos con el gobierno municipal, existe una apatía por parte de la sociedad para participar en estos mecanismos formales de comunicación (diagrama 9). El segundo aspecto es que los instrumentos que hemos mencionado comparten en problema: su capacidad de incidencia en el efectivo ejercicio de gobierno es limitada. Es decir, más que instrumentos de rendición de cuentas, se trata de mecanismos que abren canales de información ya sea del gobierno a los ciudadanos (pero información en sí misma no es rendición de cuentas), o bien de los ciudadanos al gobierno (pero esta información no se transforma en un mandato).

Diagrama 9



Fuente: Cultura Política de la Democracia en México: 2006, gráfico VII.3, p. 93

IV. La dimensión externa de la rendición de cuentas: Relaciones con otros poderes y niveles de gobierno

En teoría, los municipios rinden cuentas a las legislaturas estatales porque éstas son la representación de la soberanía del estado y porque ante ellas, los municipios sometieron a consideración sus leyes de ingresos y además presentaron para conocimiento su presupuesto de egresos.⁸ En todos los estados de la República, los municipios rinden cuentas a las legislaturas estatales sobre el uso de los recursos públicos y en todas las entidades, las legislaturas locales son responsables de fiscalizar las cuentas públicas municipales.

Las instituciones y el procedimiento mediante el cual las legislaturas llevan a cabo esta labor no es igual en toda la República; sin embargo, en todas las entidades, las legislaturas locales delegan esta responsabilidad a la entidad de fiscalización superior (EFS) que es una institución auxiliar del poder legislativo en actividades de auditoría, vigilancia y fiscalización. Las EFS del país varían de manera significativa no sólo en términos de recursos humanos y financieros, sino también en su capacidad de acción.⁹

⁸ Hay, sin embargo, interpretaciones alternativas que refieren a la dinámica política que prevaleció en los estados durante la mayor parte del siglo XX y que aluden a la necesidad del gobierno estatal de centralizar el control de los gobiernos municipales.

⁹ Ver Rios y Pardinas, 2008 para un análisis detallado de 21 EFS locales.

En la fiscalización superior a nivel local ha recibido particular atención en los últimos años. A finales de la década de los años noventa empezó una ola de reformas legislativas en los estados que buscaban transformar la capacidad de fiscalización de las legislaturas estatales. Algunas de las reformas seguían la lógica de los cambios que ocurrieron a nivel federal y que resultaron en la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación. Otras reformas simplemente implementaron cambios cosméticos que poco incidieron en el trabajo de fiscalización del congreso local.¹⁰ En no pocas ocasiones, las reformas legislativas no estuvieron acompañadas del fortalecimiento de las capacidades de las EFS. El resultado fue que a pesar de los cambios, la fiscalización de los recursos públicos a nivel estatal continuaba atrapada en un círculo vicioso de ineficiencia y manipulación política.

La fiscalización superior tiene un papel central en la rendición de cuentas de los gobiernos municipales, pues de ella depende en buena medida el seguimiento y control del uso de los recursos públicos que los gobiernos estatal y federal transfieren a los municipios.¹¹ Fue justamente esta centralidad de la fiscalización una de las razones que motivaron la reforma constitucional de mayo del 2008 que establecía reglas mínimas para garantizar la efectiva autonomía de las EFS (requisito indispensable para una fiscalización efectiva). Si bien las reformas apuntan en la dirección correcta, no parecen ser suficientes para resolver las complicaciones de la fiscalización de los recursos públicos y del ejercicio de gobierno. En esta sección documentamos cinco problemas de la relación entre las legislaturas estatales, las EFS y los gobiernos municipales que siembran duda sobre la rendición de cuentas de los municipios a la legislatura del estado.

El primer problema refiere a la capacidad del sujeto que rinde cuentas y a la capacidad del sujeto que exige cuentas. Ya en la sección anterior documentamos cómo los responsables de generar la información sobre la cual se sustenta la rendición de cuentas (al menos, este aspecto contable) parecen estar rebasados con la magnitud de la tarea y con las dificultades de coordinación interna. Con respecto a las EFS se ha documentado que uno de los principales problemas que enfrentan es la insuficiencia de recursos humanos y financieros. Los mismos legisladores reconocen la insuficiencia de

¹⁰ Una descripción de las transformaciones normativas en este tema ver Figueroa, 2005 y 2007

¹¹ Ver Cejudo y Gerhard, 2009

recursos como uno de los problemas centrales para el efectivo control legislativo de ejercicio de los recursos públicos:

[Se necesita] dinero para poder buscar un perfil adecuado, para construir un ente organizador y regulador de los análisis o de los dictámenes en materia de cuenta pública. El problema de hoy en día es que pese a que ha crecido en un 200%, 300% el personal que tiene la Contaduría Mayor de Hacienda, y que ha crecido en recursos, no es suficiente todavía, ni [tampoco es] lo suficientemente especializado para que pueda hacer este trabajo de análisis, de investigación y de auditoría de la cuenta pública. ¿Qué se necesita? Primero privilegiar el perfil por encima de los compromisos políticos [...], que persona que se contrate, independientemente del perfil profesional que tenga, reciba una adecuada capacitación que le permita ser específico en el desempeño de su trabajo.¹²

Además de la insuficiencia de recursos está la falta de precisión y consenso en la interpretación jurídica de las normas. Este segundo problema tiene varias aristas, sin embargo una de las más importantes es la definición de la situación del informe final de cuenta pública y del pliego de observaciones una vez que estos llegan al pleno del congreso. En algunas entidades no es claro para los propios legisladores qué significa la aprobación o el rechazo de la cuenta pública; o bien, hay entidades donde el pleno de la legislatura aprueba modificaciones al informe de cuenta pública de la misma manera en que aprueba reformas a un dictamen legislativo común. La indefinición del informe de cuenta pública como dictamen de comisión (en este caso de la comisión de vigilancia) distorsiona el objetivo de imparcialidad en las labores de auditoría y fiscalización al incorporar un criterio eminentemente político. Por otra parte, no tenemos conocimiento de alguna legislatura que tenga criterios específicos para la aprobación de las cuentas públicas municipales; por tanto no hay lineamientos homogéneos o consistentes ni siquiera entre legislaturas de un mismo estado.¹³

Dadas estas circunstancias, aprobar o no la cuenta pública de un municipio, no es garantía de que el municipio esté rindiendo cuentas, como tampoco es garantía de que la legislatura esté efectivamente desempeñando su papel de exigirlos. La falta de criterios abre la puerta para la manipulación política. Es común que diputados locales exijan a los órganos de fiscalización adelantos sobre el estado que guardan las administraciones

¹² Entrevista personal, Convergencia, Aguascalientes, Legislatura 2004-2007.

¹³ Ver el análisis que al respecto elabora Nicolás Pineda (2005) y coaures (2007) sobre el estado de Sonora

municipales para emplear estos reportes como instrumento de presión entre los partidos políticos con representación legislativa y presencia en gobiernos municipales.¹⁴

Un tercer problema que las EFS deben resolver tiene que ver con la definición del sujeto de sanción. Este problema se agudiza cuando se lleva a cabo la revisión de acciones burocráticas que resultan de decisiones colegiadas, o de la colaboración entre servidores públicos, tal cual sucede con la toma de decisiones al interior del cabildo. Este problema es particularmente preocupante cuando las sanciones buscan resarcir la hacienda pública (¿a quién se sanciona? ¿al tesorero? ¿al síndico? ¿a todos?). El conflicto central radica en cómo repartir la responsabilidad y en consecuencia, el peso de la sanción, sin afectar los derechos básicos del funcionario.

Un cuarto problema que limita la efectiva rendición de cuentas es la incapacidad de las EFS locales para imponer directamente sanciones o fincar responsabilidades. La falta de herramientas jurídicas claras que permitan al congreso ejercer y dar seguimiento a sanciones administrativas, pecuniarias e incluso penales, blinda a la burocracia municipal de una efectiva supervisión legislativa. La posibilidad de impunidad se agrava porque estas funciones de sanción se delegan a la misma administración pública estatal o municipal -como la contraloría estatal o municipal, la tesorería o la procuraduría de justicia estatal. “En resumen, el poder de sanción de las legislaturas estatales, a pesar de reformas recientes, es en la práctica inocuo. Dadas las incongruencias entre la legislación estatal principal y la legislación supletoria de fiscalización del gasto público, el efecto de las sanciones legislativas sobre la burocracia depende en gran medida de consideraciones políticas” (Rios Cazares, 2006).

Finalmente, un quinto problema de la rendición de cuentas de los gobiernos municipales es que ésta se centra en su mayor parte en aspectos contables y en menor

¹⁴ “El uso político de los resultados de la revisión de las cuentas públicas municipales puede también tener efectos positivos al generar incentivos para proteger a los órganos auxiliares de la injerencia política. Por ejemplo, en Campeche, durante la revisión del ejercicio fiscal del 2005, los diputados estatales arrebataron el documento de la cuenta pública de ciertos municipios a los miembros de la comisión de Vigilancia para publicar fragmentos del mismo al día siguiente en la prensa local. En palabras del personal de la Auditoría el gran interés de los legisladores en los informes de cuentas públicas municipales ha tenido dos consecuencias importantes: Primero, ha ocasionado una fuerte presión sobre la Auditoría para hacer del conocimiento general los informes de las cuentas públicas de los municipios, situación que fortalece la transparencia en la fiscalización de los recursos públicos; y segundo, este interés ha blindado los trabajos de la Auditoría” entrevista a personal de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la EFS del estado de Campeche (Julio 2006). Ver Rios Cazares, 2006

medida en la evaluación del impacto de las decisiones de política. El siguiente ejemplo, muestra el extremo al que se puede llegar cuando lo único que se analiza es el cumplimiento de la norma. Un diputado de Aguascalientes explicaba que en la fiscalización de obra pública municipal, la Contaduría Mayor sólo revisa que las facturas “cubran los requisitos fiscales”, pero no atiende el “impacto social de la obra”, y agregó

Por ejemplo hay un municipio San José de Gracia, que es uno de los mas pobres de Aguascalientes, [en donde] se compro un palco en el estadio de futbol que costaba un millón de pesos --cuando hay obras y servicios que requiere la comunidad que son más importantes- y desde el punto de vista de la Contaduría Mayor de Hacienda, no tuvo mayor impacto que el que cubriera los requisitos fiscales [...]. Ahí mismo, en esa misma comunidad, no hace mucho hicieron la rehabilitación de un empedrado sobre una de las calles principales y se cuestionó fuertemente a la administración [municipal], porque quien realizó [las obras], que era evidentemente artesanal el trabajo, un peón, no tenía el empadronamiento fiscal.¹⁵

Lo anterior, sin embargo, no es particular del estado de Aguascalientes.

En lo que concierne a la rendición de cuentas del gobierno municipal a las entidades de la administración pública estatal y federal por el ejercicio de los recursos públicos transferidos, tenemos una situación aún más precaria. Por un lado, la rendición de cuentas sobre el uso de estos recursos se apoya en la estructura existente que hemos documentado hasta este momento (contralorías internas, fiscalización, etc.), con las precariedades que hemos destacado. Por otra parte, la mayoría de los mecanismos de rendición de cuentas, en realidad no lo son. Como se documenta en Cejudo y Gerhard (2009), estas relaciones se basan en informes que pueden cumplir o no con los requisitos establecidos y en donde las dependencias estatales y federales tienen poca capacidad para exigir el cumplimiento de la norma.

V. Los dilemas del diseño institucional

Aunque este tema ha sido ampliamente discutido,¹⁶ es importante destacar al menos cuatro características del diseño institucional que son problemáticas para que la rendición de cuentas de los ayuntamientos sea efectiva.

¹⁵ Entrevista personal, Convergencia, Aguascalientes, Legislatura 2004-2007.

¹⁶ Ver por ejemplo Merino, 2006; 2007, Pérez, 2008

A. *El sistema electoral.*

Los presidentes municipales, los regidores y síndicos se eligen (salvo en Nayarit) de forma directa, por un sistema electoral mixto que combina características de un sistema de mayoría relativa con representación proporcional. Como mencionamos en páginas anteriores, esto se traduce en un apoyo mayoritario al presidente municipal dentro del cabildo. Lo anterior incide, desde luego, en la calidad de la representación política, pero también en el ejercicio del poder: los destinatarios de las relaciones internas de rendición de cuentas en los ayuntamientos (quienes deberían controlar, vigilar y sancionar a los presidentes municipales y a las administraciones locales) han sido electos en la misma lista y pertenecen al mismo partido. Por tanto, los incentivos para ejercer a cabalidad las funciones de vigilancia y control se diluyen. El resultado es un ayuntamiento centralizado en la figura del presidente que, por una parte, controla administrativamente al cuerpo burocrático y políticamente al cabildo (Pérez, 2008).

B. *Indefinición de responsabilidades*

Si bien el papel que juega el síndico procurador como supervisor de las acciones de la tesorería municipal y la contraloría interna tienen por objeto consolidarse como un control interno de gestión, en la práctica, la diferencia de posiciones (y lealtades) entre el tesorero, el contralor y el síndico bien puede generar situaciones que lejos de permitir una efectiva rendición de cuentas del gobierno municipal, sólo la obstaculizan.

C. *Periodo de gestión y no reelección*

Los problemas de la no reelección han sido debatidos por años. Sabemos ya que limitan la rendición de cuentas al impedir que los funcionarios pasen, tras los tres años, por la prueba de las urnas. Los ciudadanos no pueden enjuiciar a los gobiernos locales, ni a los funcionarios, que generalmente se van también. El periodo de gestión de tres años (salvo Coahuila, y por única ocasión, las administraciones actuales de Michoacán y Guerrero, por adecuaciones a los periodos de gestión) tampoco contribuye a la rendición de cuentas, pues impide la consolidación de instituciones y prácticas que ayuden a que los funcionarios y políticas expliquen y justifiquen sus acciones.

Por otra parte, los tiempos de la fiscalización de los recursos públicos no siempre coinciden con los tiempos del gobierno municipal. Es decir, no son pocas las ocasiones en las cuales la fiscalización de la cuenta pública de un municipio ocurre cuando el gobierno (los funcionarios responsables de esa cuenta pública) ha cesado funciones. En el extremo, la fiscalización puede demorar tanto que se abre la posibilidad de que la sanción prescriba.

D. *Ausencia de sistemas de profesionalización.*

Los municipios mexicanos, en parte como consecuencia de los puntos anteriores, no han desarrollado sistemas de profesionalización de la función pública. De poco sirve evaluar a funcionarios que no duran en su puesto, que responden a la lealtad individual por encima de criterios profesionales y que no son partícipes de mecanismos de premios y sanciones por su desempeño.

Y sin embargo...

A pesar de un diseño institucional poco propicio para la rendición de cuentas, de un marco legal incapaz de garantizar que los funcionarios y gobiernos son vigilados, evaluados y vigilados y de capacidades administrativas que seriamente comprometen la capacidad operativa de los municipios en esta materia, existen numerosos municipios, de todos tamaños y colores partidistas, han intentado mejorar la rendición de cuentas de sus gobiernos.

El *Premio Gobierno y Gestión Local* del CIDE recibe año con año experiencias de gobiernos que, por iniciativa propia y muchas veces venciendo resistencias, intentan promover la rendición de cuentas y acercar a los ciudadanos a los ayuntamientos. Los resultados son variados (no se han estudiado sistemáticamente), pero es de destacar el interés de alcaldes y funcionarios por impulsar programas a pesar de que la ley no lo exige y de que los incentivos políticos podrían ir en sentido contrario. Los temas son múltiples:¹⁷ mecanismos de transparencia focalizada, contralorías sociales en adquisiciones, indicadores de gestión, a mecanismos de evaluación y un largo etcétera.

¹⁷ Ver <http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/home.php>

Hay dos aspectos a destacar: en primer lugar, que son iniciativas “voluntarias”: su funcionamiento depende de que los gobernantes quieran crearlas y continuarlas; no son obligaciones legales. En segundo lugar, al tratarse de iniciativas que van más allá de las obligaciones formales, no suelen ser institucionalizadas. Al terminar la administración que las impulsó, no hay garantías de que serán preservadas y continuadas. Se trata de experiencias voluntarias e informales. Loables y en ocasiones replicadas, pero que son notables precisamente por excepcionales.

VI. Conclusión ¿Quién quiere que le rindan cuentas?

Los gobiernos municipales interactúan en relaciones de rendición de cuentas en, al menos, tres esferas distintas. Una interna, en donde el cabildo (actor principal) debe exigir cuentas a los miembros de la administración pública municipal. Una segunda arena externa en donde los gobiernos municipales (el cabildo principalmente) rinde cuentas a la ciudadanía y, finalmente, una tercera arena -externa también- que responde a la relación que guardan los gobiernos municipales con los gobiernos estatal y federal.

En este reporte hemos demostrado que en la primera arena existen dos problemas centrales: el tipo de incentivos que genera el diseño institucional y la insuficiencia de recursos. En cuanto a los incentivos, el sistema electoral parece generar resultados perversos. Por una parte, al garantizar el apoyo de la mayoría del cabildo al presidente municipal se debilitan los posibles controles institucionales a la actuación de este servidor público. Por otra parte, la garantía de la representación proporcional, si bien introduce una sana pluralidad al interior del cabildo, también puede agravar problemas de coordinación al interior del mismo. Como mostramos en este reporte, ambas situaciones pueden generar efectos contraproducentes en la rendición de cuentas del gobierno municipal.

En lo que respecta a la segunda arena, la rendición de cuentas del gobierno municipal a sus ciudadanos, tenemos que los mecanismos existentes son insuficientes en tanto que no cuentan con instrumentos concretos que obliguen al municipio a seguir ciertas directrices. Por otra parte, estos mecanismos dependen de la activa participación de una sociedad que se muestra apática y poco involucrada. Sin duda, se trata de un

círculo vicioso pues a pesar de que los ciudadanos desconfían de sus gobiernos (incluido el municipal), no participan en los mecanismos formales que les abren las puertas al funcionamiento del gobierno municipal. Como ha diagnosticado Merilee Grindle (2007):

La actividad cívica organizada [está] casi exclusivamente centrada en extraer beneficios tangibles del gobierno; hay poca evidencia de ciudadanos que estén interesados de forma más general en llamar a cuentas a funcionarios y agencias públicas por el desempeño de sus responsabilidades. [...] Mientras que muchas comunidades se movilizan en torno a la necesidad de agua potable, un nuevo camino, un puente, o drenaje, esas mismas comunidades no encontraron que la calidad de la educación provista por la escuela local, el servicio de enfermeras y doctores en la clínica local, o el derecho a un servicio eficiente en el registro civil fueran temas en torno a los cuales organizarse. La forma en que son tratados en el palacio municipal es motivo de quejas, no de organización. [...] Los grupos están interesados ante todo en beneficios particulares, no en la idea abstracta de “buen gobierno”, como un derecho que puede ser demandado por los ciudadanos. (Grindle, 2007: 125, 139).

En la tercera arena de acción de los gobiernos municipales en materia de rendición de cuentas, la historia es distinta. Los órganos de gobierno estatales y federales pueden cumplir relativamente bien su responsabilidad de exigir información. Sin embargo, son justamente eso, flujos de información que se concentran en el control de los recursos públicos que poco tiene que ver con el destinatario final de las acciones gubernamentales (el ciudadano) y que poco inciden en los aspectos sustantivos del ejercicio gubernamental.

En resumen, el diseño institucional, las reglas electorales y el funcionamiento administrativo de los ayuntamientos tienen efectos negativos en materia de rendición de cuentas. Los incentivos que generan las reglas en vigor y la falta de capacidades administrativas conducen a un régimen de rendición de cuentas donde los mecanismos de control interno --los diseñados para que el presidente municipal y el cabildo vigilen a la administración local-- sirven, en el mejor de los casos, para dotar al presidente municipal de control sobre el ejercicio de los recursos por parte de la burocracia, pero no para conocer el desempeño de sus funciones y el resultado de dicho desempeño.

En este régimen municipal de rendición de cuentas, además, los mecanismos de control externo --la forma como el ayuntamiento en su conjunto rinde cuentas hacia la sociedad y hacia los otros ámbitos de gobierno—no están directamente vinculados con

los internos y están dirigidos casi exclusivamente a satisfacer las necesidades de información y control de los gobiernos estatal y federal sobre todo en materia contable.

El resultado es una rendición de cuentas frágil que suele no tener al ciudadano como destino final y que se concentra en la justificación del ejercicio del gasto, sin relación con el desempeño ni los resultados y con pocas posibilidades de incidir con éxito en las decisiones cotidianas. Hay desde luego, excepciones: gobiernos municipales que se esfuerzan por cambiar esta situación y ofrecer al ciudadano la posibilidad de tener un gobierno que efectivamente le rinda cuentas.

Referencias

- Cejudo, Guillermo y Roberto Gerhard. 2009. *La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales: el caso del FAIS*. Manuscrito
- Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos Cázares. 2009. *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales*. Manuscrito
- Figuroa, Aimee, ed. 2007. *Cuenta Pública en México: Evaluación 2007 de las Leyes de Fiscalización Superior* Guadalajara: Orienta-Agenda Pública Consultores and Universidad de Guadalajara.
- Figuroa Neri, Aimée (directora). 2005. *Cuenta Pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*. 1era ed. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.
- Grindle, Merilee. 2008. *Going Local, Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. Princeton, Princeton University Press,
- Merino, Mauricio, 2007, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México D.F., Nostra Ediciones
- _____, 2005, “Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional” en Alberto Aziz Nacif y Jorge Alonso Sánchez (coords.) *El Estado Mexicano: herencias y cambios*, México, Porrúa.
- Parás, Pablo, Ken Coleman y Mitchell A. Seligson (2006), *Cultura Política de la Democracia en México: 2006*. Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).
- Pérez Durán, Ixchel, 2008, “Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México” en *Gestión y Política Pública* vol. XVII, no. 2. pp. 381-423.
- Pineda Pablos, Nicolas, Gabriela García Figuroa y Eliseo Rodríguez Camou. 2007. Democratización y Rendición de cuentas: El caso de la revisión de cuentas públicas municipales en Sonora. *Gestión y Política Pública* XVI (1):203-236.
- Pineda Pablos, Nicolas y Alejandro Salazar. 2008. “Gruñe pero no muerde. La fiscalización de los recursos públicos en el Estado de Sonora”. Documento de Trabajo 11 en Alejandra Ríos Cázares (coord.) *Proyecto La rendición de cuentas gubernamental en México: Evaluación de la fiscalización superior en los estados*. La Jolla, CA: UCSD Centro de Estudios México-Estados Unidos. <http://usmex.ucsd.edu/research/WorkingPapersJusticeReform.shtml>
- Rios-Cazares, Alejandra. 2006. *El Poder de Sanción de los Congresos Locales en México: El Control de la Burocracia en los Estados*. Ensayo presentado en la conferencia de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, AMEP. Ciudad de México.
- Rios-Cazares, Alejandra. 2008. *Monitoring Bureaucratic Agencies: The effect of Resources*. Ciudad de México. Manuscrito
- Ríos-Cázares, Alejandra y Juan Pardinás. 2008. *Hacia la reforma constitucional: las entidades de fiscalización superior en México*. Documento de Trabajo 11 en Alejandra Ríos Cázares (coord.) *Proyecto La rendición de cuentas gubernamental en México: Evaluación de la fiscalización superior en los estados*. La Jolla, CA: UCSD Centro de Estudios México-Estados Unidos <http://usmex.ucsd.edu/research/WorkingPapersJusticeReform.shtml>
- Secretaría de la Función Pública – Instituto Nacional de Administración Pública. 2008. *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales*, ENGOM-2008.