

EL VALOR ESTRATÉGICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

José René OLIVOS CAMPOS*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Hacia una definición de la rendición de cuentas.* III. *Contexto.* IV. *El valor público de la rendición de cuentas en la administración municipal.* V. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

En los tiempos presentes, la rendición de cuentas es un imperativo en la vida de los gobiernos municipales en México, que se vincula a una de las tendencias del Estado de derecho que buscan responder al control en el ejercicio del gobierno para cumplir con las responsabilidades del poder público.

De este modo, la rendición de cuentas constituye una de las cuestiones públicas, que resulta ineludible para la forma de obrar de los gobiernos, los cuales llevan a cabo adecuaciones legales e institucionales para asegurar el control y el desempeño eficaz de la gestión pública, con lo que se pretende generar la confianza en la ciudadanía acerca de los actos de los gobernantes y revertir la falta de credibilidad en las acciones gubernamentales ante los deterioros de las instituciones públicas que causa la corrupción y la impunidad, lo que produce deficiencias en la gobernabilidad y, sin duda, una crisis moral profunda en la sociedad.

En este sentido, los gobiernos municipales se inscriben en dicha problemática y en las transformaciones en que se desarrollan los procesos de la rendición de cuentas. Los gobiernos municipales son actores funda-

* Profesor investigador asociado en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Miembro de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo.

mentales de los cambios que realiza el Estado mexicano, que se orientan a reencausar los movimientos administrativos y que les compete constitucional y legalmente llevar a cabo en su ámbito territorial, para lograr la estabilidad, el desarrollo y la gobernabilidad de la sociedad municipal.

La modernización administrativa en la circunscripción municipal, con la extensión de las atribuciones constitucionales, de racionalidad administrativa y burocrática, tiene ahora nuevos referentes que modifican la visión centrada en que la rendición de cuentas constituía competencia exclusiva del gobierno, para convertirse en un asunto público que tiende a articular a las autoridades y a la ciudadanía para generar la confianza en las acciones gubernamentales.

En este contexto, la rendición de cuentas en la modernización administrativa municipal se comprende como un proceso de cambio necesario, a través del cual replantea medios y acciones para articular con eficacia los cometidos del orden constitucional que debe cumplir para el control de la administración pública, mediante la adopción de normas, reglas y métodos transparentes y participativos, que vinculen a los ciudadanos para atender mejor sus demandas.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo busca destacar la importancia estratégica de la rendición de cuentas de la administración pública municipal, en el sistema democrático que se inscriben los municipios en México y en la vigencia de los valores de lo público, que implica tanto al gobierno y a la ciudadanía en la actuación gubernamental y en el desarrollo municipal, sustentados en los principios fundamentales de orden constitucional.

II. HACIA UNA DEFINICIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

No es sencillo establecer una definición de rendición de cuentas. La complicación reside en que el concepto es la traducción de una expresión inglesa (*accountability*) que resulta inexacta, por una parte. Por la otra, el término rendición de cuentas es empleado por una gama de significados que le son atribuidos conforme a la aportación que realiza cada tratadista, lo que da lugar a diversas interpretaciones, las cuales, en algunos casos, llegan a coincidir en ciertos aspectos o bien a no considerar algunos elementos. Incluso se usan términos que se tratan como equivalentes o como sinónimos de rendición de cuentas, tales como control, fiscalización y transparencia.

Esto implica que no exista una definición universal sobre el término de rendición de cuentas, por lo que es conveniente iniciar por analizarlo por su vinculación con el término inglés *accountability* de donde deriva su traducción y después tratar de delimitarlo en el debate de la percepción conceptual, para los efectos del presente trabajo.

La noción de rendición de cuentas se relaciona a una traducción aproximada a la expresión inglesa *accountability*, que en el idioma inglés se entiende: “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo; ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder preguntas”.¹ Este significado de la expresión inglesa *accountability* corresponde a una comprensión que es dada en la tradición anglosajona por el valor que se le atribuye al elegido de un mandato, que es el de limitarlo y subordinarlo a la voluntad popular a través de las instituciones parlamentarias.

El problema de la falta de equivalencia exacta de *accountability* con el de rendición de cuentas no es privativo del castellano, esta situación también se genera en otras lenguas. Los canadienses, por ejemplo, la traducen al francés como *imputabilité*.² Por lo que la inexactitud de una traducción precisa de *accountability* al castellano se explica, en buena medida, a la ausencia en los valores y conductas vigentes del contexto cultural con que se genera dicho concepto en la sociedad.

En tal sentido, la expresión de rendición de cuentas que refleja una equivalencia aproximada de *accountability*, al ser incorporado al idioma castellano, requiere de una adecuada distinción conceptual, en tanto que registre ciertos valores y conductas del contexto social en que se sitúa.

Desde esta perspectiva, en el uso del término de rendición de cuentas, se establecen distintas percepciones sobre la naturaleza del mismo, de las cuales se pueden destacar tres posturas, que nos parecen fundamentales en la interpretación de dicha noción.

Una se orienta a establecer que la rendición de cuentas es un concepto de dos dimensiones que denota la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos, por una parte. Por la otra,

1 *The Random House Dictionary of the English Language*, 2a. ed., Nueva York, Random House, 1987.

2 Morin, Benoit citado por Echabarría Ariznabarreta, Koldo, “Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos”, *Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*, Panamá, 28-31 de octubre de 2003, p. 3.

la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta.³

En la segunda percepción de la rendición de cuentas, se asume que la responsabilidad no se trata de un contenido moral, sino comprende un estrato social-jurídico de ser responsable de algo ante alguien; que implica el sentido de información obligada (no opcional) y de información sobre el cumplimiento o incumplimiento de la responsabilidad. Por lo que, rendir cuentas “es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades”.⁴

La tercera postura de la rendición de cuentas, establece que es la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.⁵

Los anteriores enfoques permiten apreciar, en términos generales, que el significado de la rendición de cuentas se centra en la idea de una relación entre principales o mandantes (*e.g.* la ciudadanía) y agentes o mandatarios (*e.g.* funcionarios), en donde éstos son los responsables de informar a aquéllos, de manera obligatoria y cierta, sobre el comportamiento de sus actos definidos formalmente, cuyo incumplimiento tiene por consecuencia el ser sancionados.

En la comprensión antes descrita, implica que el término de rendición de cuentas constituye un proceso inscrito en una relación de dependencia que involucra una forma de subordinación de los agentes a los principales. En donde la responsabilidad supone la conformación de un agente con la obligación de informar sobre su actuación ante el principal, el cual verifica si el ejercicio dado es conforme a sus expectativas y adjudica sanciones en caso de incumplimiento.

Desde nuestro punto de vista, la rendición de cuentas significa un régimen jurídico que obliga a los agentes que representan distintos ámbitos

3 Schedler, Andreas, “Conceptualizing Accountability”, en Andreas Schedler *et al.*, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 26.

4 Aguilar, Luis F. citado por Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia; el caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, 2002, pp. 12 y 13.

5 Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 4, p. 14.

de responsabilidad a informar de lo realizado a los principales sobre el cumplimiento de las metas logradas, productos obtenidos (*e.g.* un bien, un servicio o una regulación) y recursos empleados, en función de las atribuciones conferidas, que conlleva a alguna sanción ante el incumplimiento de las responsabilidades establecidas.

Por último, cabe aclarar que se incurre indebidamente a utilizar como equivalentes el término de rendición de cuentas con las nociones de control, fiscalización y transparencia. Estos son instrumentos de un sistema de rendición de cuentas. En tanto que el control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones.

La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. No obstante, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino de poner a disposición la información gubernamental al público interesado, para que pueda revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior.⁶

III. CONTEXTO

En la actualidad, el Estado mexicano cede lugar al paradigma de la rendición de cuentas que apunta hacia la conformación de un mejor control de las instituciones públicas como una respuesta para atender los requerimientos de la actuación gubernamental responsable, honesta, transparente y apegada a las disposiciones de orden constitucional, lo cual es expresión de tres procesos que se inscriben como parte de las transformaciones que devienen en el orden político y social de México. El primero, se inserta en los procesos de democratización del poder que demandan la rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía. El segundo, se orienta a que la rendición de cuentas reduzca los niveles de la corrupción que se generan en las distintas instancias de gobierno. Por último, el tercero, se ubica en que la rendición de cuentas constituya uno de los procesos de la modernización de la administración públi-

⁶ *Ibidem*, pp. 16 y 17.

ca mexicana para mejorar los controles de gestión. Dichos aspectos convergen en una dimensión global e interdependiente.

En la dimensión de la democratización del poder en que transita México en nuestros días, cuya realidad da por saldo un pluripartidismo competitivo, la alternancia en el poder, instituciones electorales para garantizar los procesos de elección de representantes, los pesos y contrapesos en los poderes legislativo y ejecutivo, entre otros aspectos, han conducido a la necesidad de legislar y conformar instituciones más eficaces para promover la rendición de cuentas, como una nueva meta de la institucionalidad democrática. Frente a las insuficiencias que manifiesta la alternancia en el gobierno, para garantizar que los gobernantes elegidos por el voto ciudadano sean calificados, responsables y rindan cuentas de sus actos una vez en el cargo, por lo que resulta un imperativo el disponer de instituciones que los obliguen a ello.

En la dimensión de la corrupción, la preocupación gubernamental por impulsar acciones para la rendición de cuentas se inscribe en los altos niveles de corrupción que se han patentizado en México, lo que se ha expresado con los recientes resultados empíricos, que el Banco Mundial ha realizado a gran número de países, al considerar en los indicadores de desarrollo institucional, el grado de corrupción existente, con lo cual se ha evidenciado que el gobierno de México se encuentra por arriba de la media mundial.⁷ Situación que tiene un impacto negativo en distintos ámbitos de la vida pública, como la erosión a la credibilidad de la actuación de los gobernantes y funcionarios ante las prácticas manipuladoras de instituciones y reglas en beneficio privado, que socavan la legitimidad estatal. Por lo que el gobierno mexicano busca reducir los niveles de corrupción a través de realizar acciones en materia normativa e institucional para la rendición de cuentas a fin de obtener un mejor control del gobierno,⁸ como factor primordial del buen gobierno y del desempeño de las instituciones públicas.

7 Koldo, Echabarría Ariznabarreta, "Corrupción e indicadores de gobernabilidad", *Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*, Madrid, 2-5 de noviembre de 2004, pp. 5 y ss.

8 En las últimas dos décadas, en el ámbito federal, se han impulsado diversas medidas para la rendición de cuentas en México, entre las que se destacan: la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1990, institución comprendida en el artículo 102, apartado B de la Constitución federal, que es competente para conocer de quejas en contra de actos u omisiones en que incurra la autoridad administrativa que vulneren los derechos humanos. También se tiene la Ley Federal de Procedimientos Admi-

En la dimensión de la modernización de la administración pública mexicana, desde los años noventa, se orienta a la formación de una gestión más eficiente y efectiva, lo cual surge de una nueva visión para administrar, fincada en la necesidad de revitalizar su papel y para sortear el ritmo de cambio democrático, por ello se alientan reformas vinculadas con la rendición de cuentas como una institución capaz de reconocer lo que demanda la sociedad, que tiende a expresarse como un instrumento fundamental para controlar la gestión pública y lograr una mayor eficacia y transparencia de la misma. Con lo que se revaloriza la importancia de la rendición de cuentas para fortalecer las capacidades de la administración pública a favor de la institucionalidad que asegure las ventajas que la acredite en la convivencia de la sociedad.

En este escenario expuesto, los gobiernos municipales no son ajenos a los reacomodos que se han expresado en la rendición de cuentas en la democratización del poder, el combate a la corrupción y la modernización administrativa. Son instituciones inmersas en estos procesos, en los tiempos, condiciones, competencias y capacidades que se han dado para acelerar el desarrollo o para mantener el retraso.

Los gobiernos municipales como parte de las transformaciones que se viven en México, se inscriben con menor o mayor grado en la rendición de cuentas desde la perspectiva democrática, legal y administrativa. Esto ha dependido del régimen jurídico regulatorio que rige a los municipios, de las condiciones de desarrollo o atraso que tenga cada municipio, de los rezagos y avances de la estructura y sistemas administrativos munici-

nistrativos publicada en 1995, instrumento jurídico que pretende sistematizar la materia del procedimiento de la administración pública, para evitar la discrecionalidad y dar certeza jurídica a los gobernados; otras reformas de trascendencia para el control han sido: la de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales del 24 de diciembre de 1996, por medio de las cuales se adscriben orgánica y funcionalmente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, (ahora Secretaría de la Función Administrativa) a los titulares de los órganos internos de control, a los de las áreas de atención ciudadana, responsabilidades y auditoría, otorgándoles el rango de autoridad y facultándolos para realizar la defensa jurídica de sus determinaciones en la esfera administrativa y ante los órganos jurisdiccionales. En 1999 se creó la Entidad Superior de Fiscalización. El 11 de junio del 2002 se publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con lo que se posibilita a la sociedad el acceso a la información pública de carácter gubernamental, que incluye las referidas a las distintas instancias de poderes del gobierno federal, incluidos los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal.

pales, de la disponibilidad de los recursos públicos de cada ayuntamiento y de la aptitud que cada gobierno municipal asume en función de los valores y objetivos de la rendición de cuentas para que sean elevados a rango de reglamentación municipal, de políticas, decisiones, acciones, y con ello, se fortalezca el control del poder público local.

En la óptica democrática del poder local, desde la década de los noventa, los municipios son lugares que se constituyen en eje central de la democratización, en que se ha generado con mayor regularidad la alternancia en el gobierno municipal ante la competitividad y pluripartidismo que se viven en el escenario municipal, que ha dado lugar a formas distintas de la actuación gubernamental. En donde la instauración de la rendición de cuentas asume un papel crucial para controlar el desempeño de la función pública municipal que se produce por la alternancia en el gobierno municipal de manera periódica. Además, de que el relevo trianual de gobernantes y funcionarios municipales con carencias de estabilidad en el empleo, insuficiencias de profesionalismo y experiencia, conlleva a un manejo inadecuado de los recursos públicos y a decisiones críticas, que cuando éstas son equivocadas tienen un costo de oportunidad en la hacienda pública.

Asimismo, es en los municipios, en donde la ciudadanía, por su cercanía con los ayuntamientos, exige transparencia, un manejo responsable y honesto en la administración del presupuesto y de los bienes municipales.

Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas constituye un imperativo para fortalecer la institucionalidad democrática, para crear condiciones propicias para reducir los niveles de corrupción y mejorar la eficacia de la gestión pública.

Esto implica un reto ante la heterogeneidad municipal mexicana, que identifica todo tipo de municipios (grandes, urbanos, medianos, rurales, indígenas), que manifiestan distintas capacidades de respuesta en el régimen de las competencias que confiere la Constitución y leyes federales, así como las Constituciones y las leyes locales para la rendición de cuentas. Cuyo régimen jurídico disperso y ambiguo, así como las capacidades administrativas y de gobierno presentan grandes rezagos en la mayoría de los municipios en México. Aspectos que constituyen un obstáculo para llevar a cabo un efectivo cambio institucional hacia la rendición de cuentas municipal.

Los ordenamientos que regulan la rendición de cuentas de los gobiernos municipales tienen indudablemente un componente importante de

control externo, es decir, existe la alta dependencia de agentes externos en la rendición de cuentas de los ayuntamientos. El control externo en los municipios lo ejercen las legislaturas estatales. Cuya vigilancia y control presupuestario por parte de los congresos de los estados ocurre en dos tiempos: antes y después de que se utilicen los recursos públicos.

La rendición de cuentas anticipadas consiste en la aprobación de los ingresos que proponen los municipios a las legislaturas locales. El segundo momento, sucede al cierre del año fiscal, los congresos estatales, por medio de sus respectivos órganos de fiscalización superior (que reciben distintas denominaciones Contaduría Mayor, Contaduría de Glosa o Auditoría Superior) fiscalizan la cuenta pública de los municipios y pueden fincar responsabilidades a los funcionarios municipales si han incurrido en irregularidades. Esto de conformidad a la fracción IV del artículo 115 constitucional que establece los lineamientos generales sobre dichos aspectos y se complementa con diversas leyes estatales, tales como: la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Hacienda del Estado, la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Ingresos del Estado, la Ley de Ingresos Municipal, la Ley de Deuda Pública del Estado o Municipal, Ley de Coordinación Fiscal del Estado, Ley de Catastro, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado, Código Fiscal Municipal y la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo.

Asimismo, la transferencia de las participaciones federales que son otorgadas por la Federación a los municipios, el control y la fiscalización de las mismas, se efectúa por las legislaturas locales principalmente, así como por la instancia federal y el propio ayuntamiento. Cuyas fuentes de ingresos, que se controlan y fiscalizan, comprenden: 1) Las participaciones directas a las entidades federativas y participaciones directas a los municipios (previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, capítulo I); 2) Los fondos de participaciones;⁹ y 3) Los incentivos económicos (derivados del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal).¹⁰

9 El capítulo quinto “De los fondos de aportaciones federales” de la Ley de Coordinación Fiscal, tiene vigencia el primero de enero de 1998, que es producto de la reformas a dicha Ley, publicadas el 29 de diciembre de 1997; dichos fondos se han ampliado con las reformas del 31 de diciembre de 1998 y del 31 de diciembre del 2000 publicadas respectivamente en el *Diario Oficial de la Federación*.

10 El Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal establece la forma en que los gobiernos estatales y municipales colaboran con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la administración de ingresos federales. En el convenio se precisan las facultades y obligaciones que asumen los gobiernos locales, así como

Los distintos fondos que incluyen las participaciones federales que se transfieren a los municipios, implican cada uno regulaciones específicas, que denotan una diversidad de normas que rigen en el ámbito competencial de cada uno de los distintos órdenes de gobierno.

Al respecto, resulta ilustrativo enunciar los principales ordenamientos que regulan el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33,¹¹ que es una de las fuentes principales de ingresos de los municipios, así como los actores que intervienen en la rendición de cuentas de dicho recurso.

En el régimen regulatorio del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, se observan las siguientes disposiciones.

- 1) La Ley de Ingresos de la Federación es aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que establece los fondos que serán transferidos a los estados y municipios y en las condiciones bajo las cuales operarán. En el caso del Ramo 33 establece los montos que se destinarán a cada uno de los fondos y que se regirán de acuerdo con lo señalado en la Ley de Coordinación Fiscal.
- 2) La Ley de Coordinación Fiscal que regula los recursos que la Federación proporciona a las entidades federativas y municipios, determina el sistema de participaciones que a consecuencia de los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal suscriben cada estado de la República en la que se consideran a sus municipios. Esta ley establece que los recursos transferidos por concepto del Ramo 33, son aportaciones para las haciendas locales con el fin de cumplir con los objetivos específicos para los que fueron destinados. En el caso del presupuesto federal destinado al gasto social a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, establece que su operación se regirá de acuerdo a las leyes locales.

las reglas del sistema de compensación de fondos y rendición de cuenta. El convenio ha sido adicionado o modificado con diversos acuerdos y anexos que lo complementan y actualizan.

11 La descripción de los ordenamientos sobre el control del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, así como la intervención de los distintos actores que se dan en el proceso de la rendición de cuentas de dicho Fondo, se basa en el trabajo de Ugalde, Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2001, pp. 27 y ss.

- 3) La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal determina las atribuciones que corresponden a las diferentes dependencias del poder ejecutivo estatal. En el caso de la Secretaría de la Contraloría o equivalente, establece que le corresponde planear y organizar el sistema de control y evaluación gubernamental y fiscalizar los recursos federales derivados de acuerdos o convenios respectivos ejercidos por las dependencias y fideicomisos de la administración pública estatal. También establece que, de acuerdo con los convenios respectivos, los recursos federales y estatales que se ejerzan directamente por los municipios, se apliquen conforme a lo estipulado en aquéllos.
- 4) La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Glosa del Congreso Estatal señala las funciones y facultades del órgano técnico de la legislatura de los estados para controlar y fiscalizar la cuenta de las haciendas municipales. Las leyes orgánicas formulan los términos en los que debe elaborarse la Cuenta de la Hacienda Pública Municipal, que se integra con los estados financieros, presupuestarios, informe de obras terminadas, en proceso, inconclusas y la información que integre los resultados anuales del ejercicio de los ingresos, egresos, cuentas en activo, pasivo y estado de la deuda pública municipal. La formulación de la cuenta pública será responsabilidad del presidente municipal, del síndico y del tesorero.

Los actores que intervienen en la rendición de cuentas del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33, realizan el proceso siguiente en la rendición de cuentas en el ámbito municipal.

- 1) La política de desarrollo social y de operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, se decide y formula con la participación de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Sedesol propone la cantidad de recursos que serán asignados a las entidades federativas usando los indicadores de marginación y pobreza. Asimismo, proporciona información a los estados para distribuir los recursos a los municipios. La Secretaría de la Función Pública tiene facultades para fiscalizar y eva-

luar los programas y acciones de gobierno derivados del ejercicio de los recursos federales. La SHCP tiene la función de controlar la asignación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal que hace la Federación a los estados. El Congreso de la Unión aprueba dos normas fundamentales para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal. Además, fiscaliza la cuenta pública federal y tiene facultad para coordinarse con las legislaturas locales para revisar las cuentas públicas estatales y municipales.

- 2) Los gobiernos de los estados a través de sus Secretarías de Finanzas, los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades) y las contralorías de las administraciones públicas estatales, así como los congresos locales, participan en la operación y fiscalización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. Al suscribir el Convenio de Desarrollo Social con el Ejecutivo Federal, el Ejecutivo de los estados ejerce las funciones de: proveer los recursos a los municipios de acuerdo con la calendarización contenida en la Ley de Coordinación Fiscal; consolidar los ordenamientos jurídicos de la figura del Consejo de Desarrollo Municipal; servir de enlace con la Sedesol para la elaboración de los programa de desarrollo institucional municipal; establecer los lineamientos de operación de los fondos que correspondan a los municipios.
- 3) La Secretaría de la Contraloría estatal realiza el control y fiscalización con carácter preventivo de los recursos ejercidos por las dependencias estatales y es la instancia responsable del control de los fondos pertenecientes al Ramo 33, desde el ingreso a las haciendas públicas estatales y municipales hasta su erogación final.
- 4) Los congresos estatales a través de la Contaduría Mayor o su equivalente, se encargan del control y vigilancia de la cuenta pública de los ayuntamientos. En el caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, las legislaturas estatales fiscalizan los recursos dentro de la revisión de la cuenta pública municipal.
- 5) En los municipios, el cabildo es la instancia que se encarga de aprobar el ejercicio del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. También tiene la obligación de infor-

mar al pueblo sobre las cantidades recibidas, los costos de las obras y los resultados obtenidos. El control interno de dichos fondos se realiza por el síndico y el contralor, éste cuando existe la figura jurídica en la Ley Orgánica Municipal o en el Reglamento de la Administración Pública Municipal.

- 6) Los Consejos de Desarrollo Municipal son los órganos que representan la participación organizada de la comunidad municipal, que en el caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, las obras deben de ser decididas, planeadas y ejecutadas prioritariamente por éste órgano, en coordinación con el ayuntamiento, el Ejecutivo del estado y la Sedesol. No obstante, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal que se encarga de llevar a cabo el proceso de la planeación municipal y se integra con representantes de las distintas instancia de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como con sectores sociales, privados y organizaciones de colonos, ha resultado formalmente ser el órgano de participación para decidir y planear las obras con recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

De este modo, se advierte una amplia regulación en la rendición de cuentas del municipio e intervención de distintos actores en la operación, vigilancia y control de los recursos que se destinan a los ayuntamientos, lo que genera una ambigüedad normativa y una relación intergubernamental que resulta altamente dependiente por las instancias federal y estatales en la rendición de cuentas de los recursos federales que se transfieren a los municipios.

No obstante, la eficacia de la rendición de cuentas de los municipios tiende a ser restringida y poco confiable por parte de las legislaturas locales. Esto se debe, en buena medida, a la falta de capacidad técnica, administrativa y financiera de los congresos locales para fiscalizar a la totalidad de los municipios, sobre todo en entidades federativas con gran cantidad de ayuntamientos. Cuyos casos podrían ser: el estado de Chiapas al contar con 118 municipios, el estado de Jalisco que tiene 124, el estado de Michoacán que posee 113, el Estado de México que se integra con 122, el estado de Puebla que se compone de 217, el estado de Oaxaca que tiene 570, el estado de Veracruz que cuenta con 210 y el estado de Yucatán que tiene 105 municipios.

Las insuficiencias normativas e institucionales que prevalecen en la mayoría de los gobiernos municipales, constituyen otras limitantes para que los municipios cumplan cabalmente con la rendición de cuentas.

Desde la perspectiva normativa, de los 2,427 municipios que existen en México, el 74% de éstos no cuenta con reglamento de planeación ni con organismos para realizar el proceso de la planeación municipal, con lo que se advierte que dicho conjunto de municipios realiza la función presupuestaria de forma improvisada. Asimismo, el 55% de los gobiernos municipales no han expedido un reglamento para regular la administración pública municipal y en el 08% aunque existe no está actualizado. Aunque la existencia de un reglamento no es garantía de un orden administrativo interno, por lo que es de suponer el desorden en los procedimientos y falta de precisión en el manejo de recursos, en los sistemas contables y de registros.

Asimismo, el 70% de los municipios no cuenta con normatividad necesaria para el cobro y actualización del impuesto predial. Lo que hace presumir que sea administrado el impuesto predial por el gobierno del estado y no por los ayuntamientos.¹² De este modo, los gobiernos estatales a menudo realizan funciones municipales, lo cual varía de estado a estado y de municipio a municipio, lo que contribuye a la fragilidad institucional de los municipios.

Los municipios que superan dicha situación, que generalmente son los urbanos, poco han hecho para expedir la reglamentación municipal para la rendición de cuentas, como pudiera ser el establecimiento de los instrumentos normativos para el acceso público a la información gubernamental y administrativa municipal, cuyas iniciativas reglamentarias son facultades y responsabilidades de los gobiernos municipales. Esto probablemente se debe a la falta de personal calificado y con capacidad de técnica legislativa para llevarlo a cabo, o bien se prefiere no realizar acciones en este sentido, para evitar un mayor control de la administración pública municipal por parte de la ciudadanía y el escrutinio público. Aspectos que no deberían darse ante los requerimientos de mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, programas y acciones municipales.

En relación con la capacidad administrativa de los municipios, constituye otra limitante de la mayoría de los gobiernos municipales para

12 Cabrero Mendoza, Enrique, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2000, p. 35

poder rendir cuentas tanto a las legislaturas de los estados como a la sociedad municipal. Esto se observa por los rezagos importantes en estructuras organizativas y sistemas de administración municipales.

Sobre dicho aspecto, en términos cuantitativos, se tiene que la mayoría de los municipios de México cuentan con un tesorero municipal, no obstante sólo el 39% del total cuenta con un área de Oficialía Mayor o equivalente, es decir, que el 61% de los casos no tiene una estructura administrativa responsable de supervisar y planear el ejercicio del gasto. Es cierto que buena parte de los municipios del país, ante la insuficiencia de recursos no pareciera requerir de este tipo de estructuras, sin embargo la ausencia de un sistema mínimo que lleve la función de organización del gasto, impide que ante un incremento de recursos, la asignación y control de los mismos sea atendida con el mínimo de eficacia.¹³

Más aún, el 46% de los gobiernos municipales llevan a cabo algún tipo de auditoría o supervisiones financieras; el 41% realiza una actividad sistemática de control para disminución de costos; y el 21% de los ayuntamientos efectúa estudios de materia tributaria. Los municipios urbanos y grandes desempeñan funciones de gestión financiera y el resto de los municipios que en su mayoría son rurales y medios, ejecutan funciones operativas y rudimentarias del ejercicio del gasto o simplemente improvisan.¹⁴

La falta de profesionalización de la función pública en los municipios en México, en el régimen jurídico burocrático que favorece que los trabajadores de confianza, para que sean removidos acordes a los vaivenes políticos municipales dados por la alternancia en el gobierno municipal, también es un factor que obstaculiza los procesos de cambio hacia la rendición de cuentas en los ayuntamientos.

En los términos estadísticos, las administraciones públicas que se integran en los 2,427 municipios que existen en México, en el año de 2000, contaban con 478,010 empleados públicos. Cuyo personal de los mandos administrativos superiores, que ocupan los cargos de secretarios del ayuntamiento, tesoreros, directores de seguridad pública, responsables de la unidad de planeación y los responsables de participación social, se tiene que el 88% de ellos, no permanecen más de 3 años en los mismos cargos, mientras que el 12% restante continúa en el mismo cargo adminis-

13 *Ibidem*, p. 37.

14 *Idem*.

trativo, hasta 12 años en promedio (cuatro periodos gubernamentales).¹⁵ Esto manifiesta el alto grado de rotación de los servidores públicos que ocupan dichos cargos directivos municipales, lo cual se da conforme el cambio de gobierno municipal.

Sobre el perfil de funcionarios municipales, si se toma el caso de presidentes municipales, se observa que un 40% tiene una carrera universitaria, un 11% nivel de bachillerato, 15% secundaria o carrera comercial y 33% escolaridad primaria o menos. Este perfil es indicativo también del caso de funcionarios municipales, dado que entre los únicos datos disponibles se observa que menos del 40% de los funcionarios tienen una licenciatura.¹⁶

De los indicadores expuestos, se puede advertir que dentro de los problemas que genera la falta de profesionalización de la función pública municipal, son deficiencias e improvisación en las acciones administrativas de gobierno ante la rotación periódica del cuerpo administrativo directivo que se caracteriza por la falta de experiencia y calificación para el cargo. Situación que tiende a conformar estructuras burocráticas municipales directivas que difícilmente puedan orientar a formular medidas regulatorias e institucionales para una eficaz rendición de cuentas de los asuntos del gobierno municipal.

IV. EL VALOR PÚBLICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

En el contexto anteriormente expuesto, es importante redefinir el papel que deben realizar actualmente los gobiernos municipales en la rendición de cuenta, como una de las responsabilidades que tienen encomendadas y que alude al buen gobierno, así como para lograr mejores rendimientos del desempeño de la gestión municipal.

La rendición de cuentas constituye uno de los dilemas de la modernización administrativa que los gobiernos municipales tienen ante los deterioros y restricciones legales e institucionales tanto en los controles externos como internos, que los municipios viven hoy en día. Por lo que es

15 Loría Saviñón, Cecilia, "Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000; Resultados Nacionales; comparativo 1995-2000", *Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera*, México, 26 de octubre de 2001, pp. 6 y ss.

16 Cabrero Mendoza, Enrique, *op. cit.*, nota 12, p. 12.

indispensable que los gobiernos municipales sean objeto de modernización creciente, para garantizar el desempeño eficaz, honesto y responsable de los gobernantes y de los administradores municipales, lo que demanda una sociedad.

Esto constituye un asunto de importancia estratégica para la acción pública municipal, que se inscribe en las prácticas de la democracia, en que se requiere transparentar los actos de la administración municipal fundada en las capacidades normativas, de decisión y de actuación del gobierno y la sociedad.

La modernización de la administración municipal es un proceso que requiere construir la rendición de cuentas en la democracia y la legalidad. El valor público de la rendición de cuentas debe significar aumentar y facilitar las oportunidades de participación ciudadana en colaborar con el gobierno municipal, en vigilar la administración pública y evaluar sus resultados.

En la visión democrática, la administración no es una institución que decide por sí misma, sino que tiene relaciones complejas con las organizaciones de la sociedad y la ciudadanía. De este modo, la administración municipal puede vigorizar sus capacidades en la medida que incorpora la participación y la cooperación ciudadana para atender los asuntos públicos, que son productos de interacciones y sistemas de realización de la comunidad.

La rendición de cuentas en los municipios, vinculada desde la perspectiva de una nueva visión de la administración pública, requiere registrar valores y conductas que supongan el impulso en la participación ciudadana en la acción del gobierno, que es posible por la existencia de la colectividad de su circunscripción que vincula intereses y requerimientos afines. En consecuencia, la rendición de cuentas de la administración municipal debe ser acción y efecto de resultados de la responsabilidad asumida por las autoridades y de la corresponsabilidad de los ciudadanos para la vigilancia y evaluación de resultados, de realización de metas y del empleo de recursos públicos. Esta sería la visión positiva de la rendición de cuentas a favor de la institucionalidad democrática.

La rendición de cuentas en el ámbito municipal desde esta nueva visión de administrar la sociedad que es al mismo tiempo administración de la vida pública, si bien no es excluyente de instancias de regulación externas, como establece la Constitución federal al facultar a los legislativos estatales para revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales,

se necesita que se otorgue precisión a dichos conceptos, así como las bases de su instrumentación que contribuyan a establecer la transparencia y la rendición de resultados (por ejemplo, en metas anuales de los programas, evaluación de programas, presupuesto por programa) y, en donde se reconozca la diversidad municipal como un principio esencial para la rendición de cuentas del gobierno municipal.

De este modo, dichos conceptos, de revisión y fiscalización, requieren de elementos que permitan definirlo enfatizando su objetivo de control de legalidad, tanto como el correspondiente control de los recursos públicos como en el rendimiento de éstos en el desempeño del gobierno municipal para atender las demandas públicas. En las transformaciones que se viven en los tiempos actuales, no es suficiente que las cuentas públicas municipales cumplan con el apego a la norma, sino además que demuestren los resultados de los recursos públicos a favor de la sociedad.

El desarrollo del municipio como institución del Estado mexicano, ratificado como ámbito propio de gobierno por la reforma constitucional del artículo 115 en 1999, así como una instancia facultada para asegurar la participación ciudadana y vecinal en la acción pública, que resulta relevante en la construcción de la rendición de cuentas en el orden social y democrático de México, es necesario darle seguridad, claridad y transparencia al manejo de recursos en un sentido público, lo que implica el papel activo con las personas, los grupos y las organizaciones asentadas en las circunscripción territorial municipal, que pueden aportar elementos para mejorar las capacidades municipales ante la fragilidad normativa e institucional que tienen.

V. CONCLUSIONES

Primera. La rendición de cuentas en los gobiernos municipales como instituciones del Estado, cobra importancia en la medida que los contextos de la vida pública es más democrática, que demandan una administración pública dinámica, eficaz, responsable y honesta.

Segunda. La rendición de cuentas en los municipios de México, está regulada por una normatividad que en muchos aspectos es restrictiva y no estimulante al desarrollo de sus capacidades normativas e institucionales para la rendición de cuentas, se sigue con una alta dependencia de los gobiernos estatales y federal, con ambigüedad normativa, lo que es

infecundo para revitalizar las capacidades jurídicas de los gobiernos municipales.

Tercera. Los instrumentos normativos y mecanismos institucionales para la rendición de cuentas de los gobiernos municipales, no se han desarrollado de igual manera, ante la diversidad municipal que se expresa por los contrastes estructurales, administrativos y gubernamentales. Por consiguiente, es preciso replantear la prioridad de instrumentos, su respectivo alcance y la estrategia de implementación acordes a las características y necesidades de los municipios por parte de las legislaturas locales y de los propios gobiernos municipales. Lo cual implique establecer bases jurídicas, no restrictivas y más responsables, para la rendición de cuentas.

Cuarta. La participación ciudadana en la rendición de cuentas en el municipio constituye retos y oportunidades para los gobiernos locales, para lograr mayor eficacia en la gestión de los asuntos públicos. Si bien esto no significa una garantía del éxito de la rendición de cuentas en todos los casos, si contribuye a una mejor aptitud del gobierno municipal para enfrentar los rendimientos decrecientes que se han propiciado y aún persisten por la centralización de decisiones, recursos y beneficios, así como para obtener una gestión pública eficaz, honesta y transparente.