



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA**

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
Doctorado en Estudios Organizacionales**

**Rendición de cuentas en los gobiernos municipales:
tensión entre lo institucional y lo organizacional. El caso
de un municipio del Estado de México**

**Tesis que para obtener el grado de Doctor en
Estudios Organizacionales**

Presenta:

Juan Mendoza Pérez

Director: Doctor Germán Vargas Larios

Sinodales: Doctora Elena Susana Pont Suarez

Doctor Luis Alberto Inostroza Fernández



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00120

Matricula: 206381105

RENDICION DE CUENTAS EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES: TENSION ENTRE LO INSTITUCIONAL Y LO ORGANIZACIONAL. EL CASO DE UN MUNICIPIO DEL ESTADO DE MEXICO

En México, D.F., se presentaron a las 11:00 horas del día 16 del mes de enero del año 2012 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

- DR. GERMAN VARGAS LARIOS
- DRA. ELENA SUSANA PONT SUAREZ
- DR. LUIS ALBERTO INOSTROZA FERNANDEZ




JUAN MENDOZA PEREZ
ALUMNO

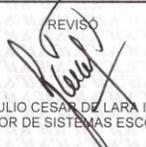
Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTOR EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES
DE: JUAN MENDOZA PEREZ

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobar

REVISÓ



LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTOR DE LA DIVISION DE CSH



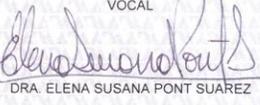
DR. JOSE OCTAVIO NATERAS DOMINGUEZ

PRESIDENTE



DR. GERMAN VARGAS LARIOS

VOCAL



DRA. ELENA SUSANA PONT SUAREZ

SECRETARIO



DR. LUIS ALBERTO INOSTROZA FERNANDEZ

TOMA DE PROTESTA

C. JUAN MENDOZA PÉREZ

La Universidad Autónoma Metropolitana reconoce en usted públicamente, con fundamento en la determinación de este jurado que actuó en su Examen de Grado, que ha satisfecho los requisitos reglamentarios para obtener el Grado Académico de Doctor para solicitar la expedición de título de Doctorado en Estudios Organizacionales que avalará su desempeño en las actividades inherentes a su preparación.

El acto solemne en el cual participa, constituye apenas el inicio de una nueva etapa de su vida, que entraña serias responsabilidades y le obliga a enriquecer permanentemente sus conocimientos en la medida en que logre su integración efectiva a la comunidad.

El ostentar un grado académico como el que le ha sido conferido es un privilegio concedido a muy pocos, por lo tanto implica un compromiso mayor para con la sociedad que le ha brindado la oportunidad de lograrlo y la institución que la ha apoyado. Esta sociedad espera que su actividad este fundamentada en un comportamiento ético y en una constante búsqueda del bienestar de la misma.

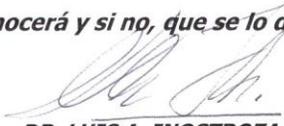
C. JUAN MENDOZA PÉREZ

¿Protesta Usted, bajo palabra de honor, que sus actos serán precedidos por la ética y el decoro profesional y que mirará en todo por el beneficio social, sobre requerimientos particulares, haciendo que los más altos valores sean la mejor de sus causas?

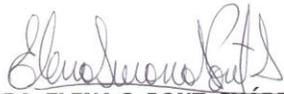
¡ Sí así procede, la sociedad lo reconocerá y si no, que se lo demande!



DR. GERMAN VARGAS LARIOS
PRESIDENTE



DR. LUIS A. INOSTROZA FERNÁNDEZ
SECRETARIO



DRA. ELENA S. PONT. SUÁREZ
VOCAL

INDICE

Introducción	5
Consideraciones metodológicas de la investigación	
• Planteamiento del Problema	5
• Propositiones teóricas	7
• Objetivo central	8
• Ejes de Análisis	8
• Pertinencia teórica	9
• Relevancia social	9
• Viabilidad	10

Capítulo I

Concepto y Enfoques de la Rendición de Cuentas

1.1 Caracterización y conceptualización	13
1.2 Dimensiones del concepto de rendición de cuentas	15
1.3 Enfoques sobre la rendición de cuentas: horizontal y vertical	17

Capítulo II.

Aproximación teórica desde la perspectiva organizacional

2.1 El neoinstitucionalismo: los procesos decisorios y la acción organizacional.	24
2.2 Procesos organizacionales: una perspectiva desde las instituciones y los actores.	29
2.3 Isomorfismo institucional, anarquía y ambigüedad organizacional: tensión entre lo institucional y lo organizacional	34
2.4 El isomorfismo institucional	36
2.5 Anarquía y ambigüedad organizacional	38
2.6 Proceso de institucionalización organizacional	46
2.7 Los referentes teóricos desde el neo institucionalismo político	51

Capítulo III.

Aspectos relevantes sobre la gestión pública municipal: Límites para la rendición de cuentas

3.1 Fragilidad institucional y debilidades organizacionales en la gestión municipal. Límites para la rendición de cuentas	54
3.2 Ambigüedad y fragilidad en el marco normativo e institucional	57
3.3 Capacidades administrativas limitadas	59
3.4 Responsabilidad Política limitada	62

Capítulo IV

Diseño institucional del gobierno municipal: Dilemas para la rendición de Cuentas

4.1 Diseño institucional e Integración del cabildo del gobierno municipal: la centralización del poder político y administrativo en la figura presidencial.	67
4.2 Distorsiones del diseño institucional	72
4.3 Limitada representación política y rendición de cuentas	76
4.4 Participación ciudadana y exigibilidad de cuentas	79

Capítulo V

El proceso organizacional de rendición de cuentas de los gobiernos municipales

5.1 Algunas consideraciones preliminares	84
5.2 Proceso organizacional de rendición de cuentas en el ámbito municipal	86
5.2.1 Los actores y el proceso	88

Capítulo VI

Estudio de caso de un municipio del Estado de México

6.1 La pertinencia acerca del estudio de caso	97
6.2 Principios básicos del diseño e investigación del estudio de caso.	98
6.3 Lineamientos metodológicos para la realización del estudio de caso	99
6.3.1 Análisis Documental.	100
6.3.2 Entrevistas semiestructuradas	101
6.3.3 La observación participante.	101
6.4 Estudio de caso de un municipio del Estado de México	
6.4.1 Marco contextual referencial: Características poblacionales del municipio	102
6.4.2 La situación político-electoral del municipio	103
6.4.3 Referentes institucionales del municipio estudiado	110
6.4.4 Rendición de cuentas. Dimensión interna	113
6.4.5 Estructura del aparato administrativo del gobierno municipal: Fragmentación e incertidumbre organizacional.	122
6.4.6 Proceso de rendición de cuentas externa (horizontal)	127
6.4.7 El acceso a la información para la transparencia en el caso de estudio.	129
6.4.8 Rendición de cuentas: la cuenta pública	138
6.4.8.1 Marco institucional de la rendición de cuentas	139
6.4.8.2 La rendición de cuentas municipal: la compleja relación de los actores político-institucionales en el estudio de caso	146
6.6 Consideraciones finales del estudio de caso	164
Conclusiones	166
Bibliografía	176

Rendición de cuentas en los gobiernos municipales: tensión entre lo institucional y lo organizacional. El caso de un municipio del Estado de México

Introducción

Consideraciones metodológicas de la investigación

- *Planteamiento del problema*

Es común que los gobiernos en nuestro país, en sus distintos niveles, sus aparatos burocráticos se resisten a revelar datos e información sobre su desempeño, gastos, empleo de recursos y resultados. Los gobiernos no tienen incentivos claros e importantes para procurar una verdadera transparencia y rendición de cuentas en nuestro país. Además, esto se combina, negativamente, con un marco regulatorio-institucional-organizacional débil e insuficiente en la actualidad.

En México, sólo de manera reciente y de forma incipiente, el debate de la rendición de cuentas y la transparencia, por ejemplo, en el manejo de los recursos públicos ocupa cada vez mayor atención, sobretodo en el ámbito de los gobiernos locales.

Ante la emergencia de esta nueva realidad, surge ahora la urgencia, demanda y necesidad de construir instituciones más eficaces para promover la transparencia y la rendición de cuentas y de realizar ajustes a los aparatos burocrático-organizativos y administrativos de los gobiernos para atender estas exigencias. El debate en esta materia se ha centrado principalmente en el ámbito federal de gobierno, dejando sin atención el estudio de cómo rinden cuentas los gobiernos locales, sobretodo, municipales.

En la actualidad, está bien documentado, sobre los alcances que la descentralización del gasto hacia los gobiernos locales (estatales y municipales) ha significado una mayor cantidad de recursos públicos, sin embargo, ese proceso no se ha acompañado de otro paralelo para construir instituciones adecuadas y eficaces de rendición de cuentas, por lo que es probable que los espacios para el dispendio, corrupción y ejercicio poco transparentes de los recursos públicos, estén en la condición de posibilidad de extenderse en esos ámbitos de gobierno.

El planteamiento general anterior, permite orientar el interés de la investigación en estos procesos de rendición de cuentas, en el ámbito de los gobiernos locales, a partir de la identificación de algunos de los límites u obstáculos de carácter institucional y organizacionales existentes para su incorporación y desarrollo en la práctica de la gestión pública. Consideramos que estos son elementos propios y es pertinente abordarlos desde la perspectiva de los enfoques de los estudios organizacionales; al respecto, consideramos que, desde este enfoque, el proceso de rendición de cuentas implica nuevos arreglos organizacionales, supone recurrir a diversos aspectos de naturaleza organizacional, relativamente complejos; está asociada, por ejemplo, a la posición y relaciones de poder de los actores, en este sentido, el poder y el comportamiento de los actores institucionales en el espacio organizacional de los gobiernos municipales, sería parte del debate que debemos abordar.

Es claro que no existe una aproximación organizacional en el estudio de la rendición de cuentas¹ en la gestión pública, por ello estimamos la necesidad de abordar este fenómeno emergente y en proceso de configuración, de reciente data en nuestro país, sobre todo en el ámbito local de gobierno, a partir de este enfoque organizacional. Nuestro interés es plantear, como afirmamos arriba, que en este nivel de gobierno, la rendición de cuentas presenta varios obstáculos y límites de carácter institucional y organizacionales, entre otros: marco jurídico ambiguo, debilidades institucionales de los gobiernos municipales, insuficientes capacidades técnico-administrativas, precariedad de los sistemas de gestión, alta ambigüedad y fragmentación organizacional, etc.; en este sentido, desde la perspectiva de los estudios organizacionales, el gobierno municipal, es posible definirlo, como una entidad organizacional, no homogénea ni racional, sino como un conjunto heterogéneo, diferenciado, fragmentado y complejo de estructuras organizacionales, donde los actores desarrollan su propia dinámica organizacional en los procesos de rendir cuentas, a partir de sus propios intereses, su posición en

¹ Es preciso señalar que los alcances teóricos de discusión de los procesos de rendición de cuentas se ha dado, fundamentalmente, a partir de disciplinas como la Ciencia política, la Gestión pública y las Políticas públicas. En esta investigación se propone el análisis de la rendición de cuentas como proceso organizacional.

la estructura organizacional y la movilización de los recursos de poder a su alcance.

- *Proposición Teórica*

Precisamente, basados en esta última apreciación, es que se elabora la *proposición teórica* que se plantea como eje para la discusión conceptual y el estudio de caso: *en el proceso de rendir cuentas, los referentes institucionales (lo institucional)² entran en tensión con los factores organizacionales (lo organizacional)³, como los intereses, expectativas y el poder de los actores lo que genera márgenes de incertidumbre organizacional.*

Esta proposición teórica, permite concebir al gobierno y organizaciones como espacios sociales donde están presentes múltiples racionalidades de actores con fines, intereses y objetivos diversos, permiten ir más allá de las concepciones tradicionales en el estudio y análisis organizacional; sugiere, entre otros aspectos, estudiar la estructura de poder en los procesos y acciones organizacionales, donde el estudio del poder trascienda las estructuras formales hacia zonas de incertidumbre y ambigüedad en el que se desenvuelven los actores que intervienen, en este caso, en el proceso de rendición de cuentas. Desde esta perspectiva de concebir al gobierno y la organización, implica identificar al poder y la ambigüedad como una variable y componente fundamental en la dinámica de los procesos organizacionales. (Weick, 1976; Cohen, March y Olsen, 1972)

En términos concretos el interés es investigar, cómo rinden cuentas, cuáles son sus límites y obstáculos que se presentan a nivel institucional, cuál es el accionar y dinámica organizacional de los actores en dichos procesos, en el espacio de los gobiernos municipales a partir de un enfoque institucional-organizacional.

² Para fines de la investigación, lo institucional, se refiere al conjunto de normas, reglas, rutinas estatuidas.

³ lo organizacional, se entiende, propiamente, como la acción organizada, es decir, el espacio de interacción de los actores a partir de sus intereses, expectativas y el poder.

Algunos de los cuestionamientos a discutir en el marco del problema a investigar son: ¿Porqué la rendición de cuentas (RCs) no es una práctica institucionalizada en la gestión de los gobiernos municipales?, ¿Cuáles son los obstáculos y límites para la RCs en este nivel de gobierno?, ¿Qué prerrequisitos institucional-organizacionales considera necesario la RCs ?, ¿Cuál es el diseño institucional de los gobiernos municipales en nuestro país y qué relación tiene con el proceso de rendir cuentas?, ¿Cuáles son las capacidades y debilidades institucionales para la RCs?, ¿Qué obstáculos institucional-organizativos tiene la RCs ?

- *Objetivo Central*

Caracterizar la dimensión organizacional, a partir del análisis del poder, conflicto, fragmentación, la ambigüedad e incertidumbre, del proceso de rendición de cuentas en la gestión pública de los gobiernos locales.

En términos particulares, se propone analizar los componentes y el proceso de rendición de cuentas en el ámbito municipal de gobierno; identificar los límites y obstáculos que el diseño institucional del gobierno presenta en el proceso; identificar la interacción compleja de los actores que hacen de la dinámica organizacional de rendir cuentas se caracterice por grados de fragmentación, ambigüedad e incertidumbre.

- *Ejes de análisis*

En función de las dimensiones establecidas proponemos los siguientes ejes de análisis.

- Discusión teórica y conceptualización de la RCs
- Gobierno local como organización compleja, ambigua y fragmentada
- Capacidades y debilidades institucional-organizativas de los gobiernos municipales

- Actores institucionales que intervienen en el proceso de Gestión Pública y RCs en los gobiernos municipales
- Discrecionalidad y opacidad en la gestión pública vs. Transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas.
- Interacción compleja, política-institucional de los actores organizacionales.
- Tensión entre lo institucional y lo organizacional

- *Pertinencia teórica*

El proceso de rendición de cuentas ha sido estudiado, como apuntamos arriba, desde perspectivas disciplinarias como la teoría política, la gestión pública y las políticas públicas, entre otras, no obstante, dado que estos procesos se desarrollan en un campo organizacional en el espacio de los gobiernos locales, creemos que es posible abordarlo desde la perspectiva de los estudios organizacionales, es decir, es posible establecer la dimensión organizacional del proceso de rendición de cuentas de la gestión pública de los gobiernos locales, donde se aborde la complejidad de los procesos organizacionales asociados a la forma en que los actores gubernamentales rinden cuentas. Para ello, consideramos pertinente el estudio de los procesos a partir del poder, la fragmentación y ambigüedad organizacional, y complejidad como categorías de análisis.

- *Relevancia social*

Los posibles aportes de la investigación se desprenden, por un lado, de la propuesta teórica que se pretende desarrollar para abordar el estudio de la rendición de cuentas en la gestión pública de los gobiernos locales en nuestro país, en este caso, vislumbrar la dimensión organizacional del proceso; por otro lado, alternativamente, se propone, en este sentido, complementar y ampliar el conocimiento de la complejidad de la acción pública a partir del enfoque de los estudios organizacionales con miras a interpretar el desempeño de la gestión de los gobiernos locales orientados a explicar la falta de institucionalización de la rendición de cuentas en estas organizaciones gubernamentales.

- *Viabilidad*

La naturaleza del problema de investigación implica aspectos importantes a resolver relacionados con el acceso a la información pública en el ámbito de los gobiernos municipales, en este sentido, a pesar de la reticencia y hermetismo característico de este nivel de gobierno, que significan cierto grado de dificultad para desarrollar la investigación, sobretodo en la fase relativa al estudio de caso, existen los recursos jurídico-institucionales y algunos de carácter político del investigador para generar las condiciones que permitan, al final, llevar a cabo el estudio y análisis de los procesos de rendición de cuentas en este ámbito gubernamental.

- *Contenido*

El tratamiento y discusión de la problemática anterior se realizará a partir de los recursos o instrumento metodológicos de la investigación cualitativa ya que con ellos se posibilita la aproximación comprensiva e interpretativa de los procesos que se desarrollan a partir de la interacción y la dinámica de los actores en un contexto organizacional; se propone realizar el estudio y análisis de caso, en el espacio de un gobierno local, que se podría concebir como una de las manifestaciones concretas y específicas que tiene el fenómeno a estudiar para aproximarse a su interpretación.

Para el desarrollo de las propuestas teóricas y el alcance de los objetivos, pretensiones e interrogantes planteadas, hemos organizado la investigación en seis capítulos.

El primer capítulo, inicia con la discusión teórica del concepto de rendición de cuentas, identificando sus elementos y componentes constitutivos que la definen y distinguen de otros procesos asociados, como la transparencia y la fiscalización; también se abordan las diferentes dimensiones que comprende la rendición de cuentas como un proceso que incorpora diversos elementos en diferentes momentos, desde los mecanismos relacionados con la disposición de la

información hasta la posibilidad de disponer de recursos para imponer sanciones a los responsables. Por último, en este capítulo se abordan los diferentes enfoques de rendir cuentas, estableciendo sus alcances, mecanismos y recursos que los diferencian.

En el segundo capítulo, se delinean los dispositivos teóricos que desde la perspectiva organizacional, se proponen, para la interpretación del proceso de rendición de cuentas. A partir de la crítica a los enfoques o perspectivas racionalistas se orienta la definición de los fundamentos teóricos para el estudio de dichos procesos como fenómeno organizacional, es decir, se redefine y concibe el proceso de rendir cuentas como proceso organizacional, por lo tanto, dada sus características es posible abordarlo desde las categorías que en este capítulo se desarrollan: anarquía, ambigüedad, incertidumbre, fragmentación y como procesos con débil acoplamiento en un marco de interacción de los actores en contextos organizacionales institucionalizados.

La gestión pública municipal es el tema de abordaje del tercer capítulo del trabajo de investigación. En éste se establecen los principales rasgos y características de la gestión municipal, como marco referencial, en el cual se desarrollan los procesos de rendición de cuentas. Con esta mirada se identifican los principales límites y obstáculos que, en este nivel, se asocian con los procesos de interés como las debilidades organizacionales, la fragmentación institucional, la fragilidad del marco normativo y las capacidades administrativas limitadas.

En el capítulo cuarto, se avanza en la argumentación teórica acerca de los dilemas que se definen a partir del diseño institucional del gobierno municipal. La proposición teórica que orienta la discusión se basa en que el actual diseño institucional no se tienen los incentivos para que los actores político institucionales rindan cuentas ya que, de origen, existen problemas entre su forma de representación y la responsabilidad política. Por otro lado, se destaca que esta configuración institucional tiene como base una concentración del poder político y administrativo en la figura del presidente municipal quien, en uso de sus

facultades institucionales y las de carácter político, debilita los posibles controles institucionales que tienen las otras figuras que integran el órgano de gobierno. Esta situación plantea la necesidad de que por la vía de la participación social y ciudadana se exija la práctica de rendir cuentas como quehacer gubernamental.

El capítulo quinto, trata sobre el proceso organizacional de rendición de cuentas, en éste se describe y analiza los componentes fundamentales de dicho proceso en un marco de relación e interacción compleja de actores político institucionales; lo anterior, se realiza de acuerdo a las dimensiones interna y externa, horizontal y vertical de la rendición de cuentas.

Por último, en el capítulo sexto, se realiza el estudio de caso, como parte de la metodología e investigación cualitativa. La intención de este recurso es estudiar la forma en que los procesos de rendición de cuentas se desarrollan en un contexto particular y con actores específicos, para ello se utilizan los métodos de investigación cualitativa asociados a las entrevistas, la observación participante, la investigación documental para la obtención de información y la interpretación de los fenómenos organizacionales identificables.

Después del desarrollo teórico y del estudio de caso realizado, se proponen, al final, las conclusiones que se desprenden de la investigación, tratando de vincular las propuestas teóricas con los hallazgos del caso estudiado.

Capítulo I.

Concepto y enfoques de la rendición de cuentas

1.1 Caracterización y conceptualización

En principio conviene realizar una distinción del significado, de dos términos íntimamente relacionados, la transparencia y rendición de cuentas⁴ que frecuentemente se confunden, al grado de que, en ocasiones, el concepto de “transparencia” se usa como sinónimo de “rendición de cuentas”, no obstante, desde la perspectiva de la presente investigación, es posible diferenciar ambos procesos. A partir de una revisión de la literatura al respecto, podemos acercarnos a la diferenciación considerando, ambos términos, como parte de un proceso genérico de *responsabilización*⁵ de los gobiernos.

En su significado más laxo, se considera a la transparencia como un proceso que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas gubernamentales al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno y de las entidades públicas. Sin embargo, la transparencia, así definida, no implica, necesariamente, un acto de rendir cuentas, se refiere a la práctica de colocar la información en la “vitrina pública”, para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior, (CNH: 2005). En este sentido, la transparencia está directamente asociada a los procesos de ofrecer, disponer y abrir la información y tener acceso a ella. Al igual que en el caso de la fiscalización, por ejemplo, la transparencia, podría considerarse, como un componente o instrumento relativo a un sistema o proceso, más general, de rendición de cuentas.

Por otro lado, en lo que respecta al concepto de rendición de cuentas, según Ugalde (2002), es un término que traduce de manera limitada el significado

⁴ Aún más se tiene lo relacionado al acceso a la información que se confunde con la transparencia.

⁵ Schedler introduce la noción de “responsabilidad” (answerability) que sugiere que la rendición de cuentas implica la obligación de responder.

de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa: el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable de algo, ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas o cuestionamientos.

En este sentido, el proceso de rendición de cuentas significa *“la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, o sea, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”*. Para McLean, citado por Ugalde (2002), la rendición de cuentas es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño”; o bien como afirma Monsivais (2005), el ejercicio legítimo del poder político debe estar sujeto al control de aquellos sobre los que se ejerce tal poder.

Desde una perspectiva política, la noción de rendición de cuentas tiene tres dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de los actores políticos y funcionarios de *informar* sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*); supone un ejercicio transparente del poder, e incluye la exigencia de *justificar* las acciones políticas. Por otro, incluye la capacidad de *sancionar* a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*), (Schedler, Andreas: 2004). Siguiendo al autor, desde esta perspectiva, se considera que lejos de denotar una técnica puntual para domesticar al poder, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres formas diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: *obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones*.

1.2 Dimensiones del concepto de rendición de cuentas

En este sentido, el proceso de rendición de cuentas implica tres dimensiones: *informativa, justificativa o explicativa y exigitiva*⁶. La rendición de cuentas, como dinámica que enlaza ciudadanía y estado en términos de derecho/obligaciones, consta, entonces, de tres dimensiones básicas: la informativa, la explicativa y exigitiva. La *dimensión informativa* se basa en la narración de quien rinde cuentas, respecto a lo hecho o lo dejado de lado (aquí la transparencia de la información pública gubernamental es esencial como precondition de la rendición de cuentas); por esta dimensión informativa, existe la pregunta de qué ha sido o será realizado mediante la enumeración de hechos. Por otro lado, la rendición de cuentas consta de una *dimensión explicativa* en la que el sujeto obligado a rendir cuentas, el responsable, ofrece razones y construye juicios, buscando justificar lo que hizo, hará o dejó de hacer; como en la dimensión anterior, pero con mayor peso la pericia argumentativa y el poder comunicativo del sujeto obligado a rendir cuentas juega un papel esencial en la construcción de relaciones más o menos asimétricas (según el caso) con los sujetos solicitantes de responsabilidad (quienes demandan razones). Finalmente, la rendición de cuentas implica una *dimensión exigitiva* mediante la cual se reconoce lo correcto y se castiga lo erróneo de lo realizado (que ya fue narrado y justificado), utilizando mecanismos de penalización y castigo, así como de premio y recompensa (Isunza, 2005).

En suma, los procesos de rendición de cuentas involucran, por tanto, el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder, y además, implica la posibilidad de sancionar y exigir responsabilidades. De esta manera, podemos identificar que la rendición de cuentas está íntimamente asociada al criterio de responsabilidad en el ejercicio de la función pública.

⁶ Desde este punto de vista se considera que, a nivel político, la rendición de cuentas abarca las dimensiones de información, justificación y sanción (castigo-recompensa), que no necesariamente están simultáneamente presentes (Schedler, 2004)

Asociado a los procesos anteriores, en ocasiones, “control” y “fiscalización” son términos que se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. 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. Por ello, el control y la fiscalización, también, son mecanismos de un sistema o proceso global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos (Ugalde, 2002).

Tal como lo hemos discutido hasta el momento, el concepto actual de rendición de cuentas incorpora varios procesos complejos. Debido a su influencia por la tradición anglosajona, la noción de rendición de cuentas, designa el proceso por el cual los funcionarios públicos y gobernantes deben *informar* y *explicar* sus decisiones y actos de gobierno, de tal manera que se hagan *responsables* del ejercicio de la autoridad pública que les fue conferida.

Recapitulando, podemos establecer la relación de ambos procesos; cuando se habla de transparencia, no significa solamente exponer cifras, datos, referencias y cuadros, como comúnmente se considera, sino que la misma se orienta, principalmente, a la información precisa, clara, objetiva y oportuna para la toma de decisiones y su posterior rendición de cuentas, es decir, aunque ambos procesos los podemos concebir en forma independiente, desde nuestra perspectiva, la transparencia, es decir, la disposición y el fácil acceso a la información, la inscribimos en un proceso más amplio de rendición de cuentas, es decir, su dimensión exigitiva de responsabilidades de los actores gubernamentales; o sea, capacidad de exigir información, justificaciones y responsabilidades a quienes tienen el ejercicio del poder.

Complementando esta concepción de rendición de cuentas lo asociamos con un enfoque y punto de vista de democracia, más general, ésta, podemos afirmar, se consolida y garantiza cuando se fortalecen permanentemente los sistemas de transparencia y de responsabilidades de quienes ejercen funciones

públicas. Si un estado no lo garantiza, y el ciudadano no tiene acceso a una información fidedigna y adecuada; si no existen normas y mecanismos que puedan exigir, tanto a las autoridades políticas como técnicas, una rendición total y clara de cuentas públicas, entonces, se corre el riesgo de incurrir en actos de corrupción e impunidad, de ampliar los márgenes de discrecionalidad y opacidad de los funcionarios públicos, entre otros aspectos. Así, se puede observar que los términos de *transparencia y rendición de cuentas* se relacionan opuesta y directamente con el concepto de corrupción, impunidad, discrecionalidad y opacidad del poder.

1.3 Enfoques sobre la rendición de cuentas: horizontal y vertical

Estos procesos de rendición de cuentas se pueden delinear en diferentes tipos y modalidades. Sin duda una de las formas de clasificación más reconocida es la que propone Guillermo O'Donnell, (1997) que la divide en horizontal y vertical.

La rendición de cuentas horizontal, se refiere a la existencia de agencias estatales con autoridad legal, para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes u agencias del estado. Esta vía de rendición de cuentas supone la vigilancia de todos los órganos del estado por parte de otras instituciones, también estatales, dotadas de autonomía para ejercer funciones de fiscalización, es decir, de acuerdo con O'Donnell (1997: 143). Este enfoque de rendición de cuentas horizontal considera la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y presumiblemente, capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos. La rendición horizontal surge cuando se crean mecanismos y procesos que atiendan más de cerca la gestión pública y se genera un conjunto de contrapesos y relaciones de autoridad que también se conoce con el nombre de Rendición de Cuentas Política. Este tipo de rendición de cuentas

tiene que ver con la responsabilidad y el derecho que una autoridad formal tiene de monitorear o sancionar la gestión pública. En ella, un actor institucionalizado o varios supervisan distintos procesos, ejercitan su derecho a demandar y obtener respuestas de la burocracia.

En este nivel se plantea que cuando la rendición de cuentas es asumida por las élites políticas y burocráticas, como sugiere la rendición de cuentas horizontal, su costo se eleva y sólo se concentra en el presupuesto público con resultados magros.

Este tipo de rendición horizontal de cuentas, aunque con sus problemas, es lo que se ha acentuado en los diferentes niveles de gobierno en nuestro país, es decir, la existencia de mecanismos institucionales al interior del propio gobierno que revisan y evalúan la actuación de las diferentes instancias y órganos gubernamentales.

Sin embargo, es posible afirmar, que la mera existencia de agencias públicas para la fiscalización y supervisión mutua entre poderes públicos, principio contenido en la rendición de cuentas horizontal, es insuficiente para asegurar transparencia, responsabilidad y legalidad en las acciones de gobierno. No es suficiente la existencia de mecanismos e instituciones para la rendición de cuentas horizontal.

Es necesario, por tanto, la existencia de otros mecanismos que refuercen los procesos anteriores de rendición, tales como podría ser el voto de los electores, así como la labor de las agrupaciones ciudadanas y de los medios de comunicación como instrumentos que bien podrían complementar la rendición de cuentas horizontal para el propósito de que el gobierno se responsabilice y rinda cuentas.

Estos últimos factores forman parte de la segunda vertiente, la rendición de cuentas vertical.

La rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales (rendición burocrática en la que un superior jerárquico trata de controlar a sus subordinados, o bien, la rendición electoral en la cual los votantes juzgan y vigilan

a los representantes). De acuerdo con la clasificación de O'Donnell, la rendición de cuentas vertical se divide en dos: electoral y social vertical.

Esta concepción de rendición de cuentas considera a las elecciones como mecanismo para estimular la responsabilidad de los gobiernos⁷. Aunque el voto ciudadano carece de efectos vinculantes y de sanciones en caso de que un gobernante no cumpla sus promesas de campaña y tenga un desempeño inadecuado, sirve para advertir a los gobernantes y legisladores que un ejercicio incorrecto de la función pública puede tener consecuencias y ello, presumiblemente, tendería a estimular la responsabilidad del gobierno (Ugalde, 31)

Esta forma de rendir cuentas hace especial énfasis en el mecanismo de los comicios electorales que tienen que ser regulares, universales, imparciales, creíbles y competitivos, es decir, privilegia la dimensión electoral de la rendición de cuentas vertical a partir, fundamentalmente, del recurso de las elecciones razonablemente limpias y libres. A partir de este mecanismo los ciudadanos pueden *castigar o recompensar* a los representantes votando a favor o en contra de ellos, o de los candidatos que ellos apoyan, en la próxima elección.

En este sentido, los comicios electorales, como se ha referido, se presentan como una importante vertiente en cuanto mecanismo de rendición y exigencia de cuentas. En las elecciones, los ciudadanos pueden realizar un voto de carácter *prospectivo*, pero también *retrospectivo*, evaluando la acción de sus representantes durante el periodo inmediatamente anterior (Martínez, 2004: 694)

⁷ Ackerman (2004) señala al respecto, que existen tres problemas clave con las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas: la asimetría de información, entre el electorado y los representantes elegidos en el sentido de que es imposible conocer o tener información sobre todas las decisiones y acciones que toma el representante además del ocultamiento de la misma; por otro lado, la elecciones como mecanismo de rendición de cuentas, funciona de manera ex-post, es decir, después de los hechos, sólo se establece de una elección a otra, y por último, las elecciones son una forma externa de exigir cuentas, los ciudadanos no forman parte del gobierno y no tienen autoridad directa sobre el quehacer gubernamental.

Siguiendo al autor, la otra vertiente de la rendición de cuentas vertical, la social, está conformada por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación.

A diferencia del sufragio electoral, este mecanismo descansa en medidas basadas en la crítica moral y pública. Exhibir y descalificar al gobierno por determinadas acciones constituyen el cuerpo de la sanción.

Esas sanciones se pueden transformar en un castigo en las urnas. O bien, pueden detonar procesos de fiscalización por el Congreso o el Poder Judicial hasta concluir incluso en una sanción penal o administrativa, propia de la rendición de cuentas horizontal.

La rendición de cuentas social vertical incluye diversas acciones dirigidas a exhibir el mal manejo del gobierno, introducir nuevos temas a la agenda pública, o bien influir o revertir ciertas decisiones de política pública implementadas por el gobierno. Así, los mecanismos de rendición de cuentas vertical pueden estimular la ulterior activación de mecanismos de rendición de cuentas horizontal.

En adición, la existencia de la rendición de cuentas vertical (electoral y social) implica que existan mecanismos y procesos asociados a principios *democráticos*, es decir, que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de elegir quién va a gobernarlos durante cierto tiempo, y pueden organizarse para plantear libremente sus opiniones y demandas. No obstante, O'Donnell plantea que existen ciertas debilidades de la rendición de cuentas vertical, asociados a sus componentes, fundamentalmente aquellos relativos a los problemas presentes en procesos electorales que pueden distorsionar la voluntad ciudadana expresada en las urnas y a la frecuente inexistencia de mecanismos de participación ciudadana.

En esta última perspectiva se recupera el precepto primario que origina la rendición de cuentas cuyos componentes importantes, que ya hemos mencionado son, por un lado, la obligación de los mandatarios-gobernantes de informar y

responsabilizarse de los actos derivados producto de la delegación de autoridad de la cual han sido objeto por parte de los mandantes-ciudadanos y, por otro lado, el derecho de los ciudadanos de exigir responsabilidades ante determinadas decisiones y acciones de los gobernantes; concebida de esta forma la rendición de cuentas se constituye como uno de los componentes fundamentales de la democracia moderna.

Desde esta perspectiva la exigencia y rendición de cuentas supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder (Crespo: 7). Así, la rendición de cuentas implica que un gobernante en cualquier nivel de gobierno podrá ser sujeto de responsabilidad. Esto implica la existencia de capacidades institucionales para exigir y rendir cuentas de los gobernantes, es decir, es necesario que existan los mecanismos, procedimientos y demás recursos institucionales que posibiliten e incentiven la rendición de cuentas de los gobernantes.

En efecto, desde la perspectiva de la rendición de cuentas vertical, implica la existencia de la *responsabilidad vertical*, entendida como la responsabilidad política del gobierno y representantes en turno ante el electorado; sin embargo, ésta se verifica sólo periódicamente, cuando se producen procesos electorales (Emmerich, 2005: 69).

Como lo hemos caracterizado las elecciones, en combinación con otros factores, tienen un importante potencial de influencia en las posibilidades de contar con un gobierno más responsable ante los ciudadanos. Son un elemento fundamental, que podría interpretarse, como una forma de llamar a cuentas a los gobernantes; significan la posibilidad para avalar o rechazar el desempeño del gobierno, debe, por lo tanto, haber condiciones para que el ciudadano se exprese libremente sin coacciones ni inhibiciones, su voluntad a partir del sufragio, lo contrario a esto, significa la pérdida de eficacia de este mecanismo asociado a la

rendición de cuentas , es decir, la rendición de cuentas exige una elevada y permanente movilización de la ciudadanía, que para ello tendría que mostrar un alto nivel de interés e información política (Crespo, 49)

Pero para que ese principal último, ciudadano-elector, pueda sancionar el ciclo completo de rendición de cuentas, hay que dotarlo de mayores atribuciones y sanciones electorales para que todos los agentes de rendición de cuentas, en sus diferentes etapas, actúen, finalmente, en el interés colectivo de los votantes.

Con estas aproximaciones teóricas preliminares intentaremos, en el apartado siguiente, analizar e interpretar, la rendición de cuentas como proceso organizacional, definido a partir de una compleja red de interacciones de actores con diversidad de intereses y estructuras de acción en constante negociación, que le imprimen al proceso de rendición, su propia dinámica organizacional, en un contexto y marco institucional.

Capítulo II.

Aproximación teórica desde la perspectiva organizacional

En el campo de las teorías de la organización coexisten diversos planteamientos de análisis e interpretación teórico conceptual alternativos. Ciertos paradigmas que podríamos afirmar de mayor influencia que, en general, se basan en enfoques o posturas asociadas a la racionalidad instrumental donde los actores que intervienen en la toma de decisiones y en los procesos organizacionales actúan con base a criterios pretendidamente racionales de eficiencia técnica y económica; no obstante, en este apartado, trataremos de abordar algunos aspectos y trazos teóricos de enfoques diferentes que a partir de la crítica a las propuestas tradicionales, configuren aproximaciones pertinentes para la interpretación de la complejidad de elementos que intervienen en los procesos de rendición de cuentas; que es el tema de interés de la presente investigación. En este sentido, se discuten algunos de los desarrollos teóricos y aportaciones, en este caso, desde el enfoque neoinstitutionalista, presentan marcos alternativos de análisis organizacional que servirán como parte importante del soporte teórico para el análisis de la rendición de cuentas como proceso organizacional.

La perspectiva de análisis del institucionalismo en la actualidad ha tenido relevancia particular en los estudios organizacionales, en este apartado se revisan algunas de las contribuciones o aportes básicos que, desde esta aproximación teórica, puede ser utilizada para la interpretación de los procesos de interacción de los actores en un marco organizacional e institucional; a partir fundamentalmente de la crítica a la racionalidad de los enfoques convencionales de la teoría de la organización; esta propuesta posibilita la reinterpretación de los procesos de decisión y actuación de los actores y sujetos organizacionales en contextos determinados. En este marco interpretativo se propone discutir los procesos relativos desde el análisis organizacional de la rendición de cuentas en el ámbito de los gobiernos municipales.

En efecto, se acepta desde esta postura, que la relevancia de las instituciones estriba, sea cual sea la perspectiva adoptada, en que conforman uno de los principales medios y *referentes* importantes a través del cual se estructuran no sólo la democracia, el sistema político, a nivel general, sino además, y de

manera particular, nuestras *prácticas políticas*, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política, sea a nivel social u organizacional. El neoinstitucionalismo, en sus más diversos enfoques, parte de la premisa de que las instituciones importan y subrayan, en mayor o menor medida, un papel central en la estructuración de la política y en la estabilidad y certeza que otorgan a la interacción política (Rivas, 2003). Además, en un nivel más concreto, a nivel de las organizaciones, se vuelven referentes importantes en la forma en que interaccionan los actores. De ahí que esta postura sea pertinente para el análisis de los procesos de rendición de cuentas de las organizaciones gubernamentales.

En conjunción, desde esta *perspectiva institucionalista* se enfatiza, entre otros aspectos, las *relaciones de poder y las interacciones* concretas existentes entre los actores involucrados en un contexto dado, las que van a decidir sobre el sentido de un posible cambio político-institucional, o bien, sobre el curso de determinados procesos y acciones organizacionales, como es el caso del proceso objeto de la presente investigación.

En contraste a la idea de modelos o construcciones teóricas surgidas desde una postura de un diseño racional, se propone una perspectiva que conceptúa el proceso de construcción del orden y acción institucional y organizacional como un proceso en cuyo transcurso emergen como resultado de los intereses, negociaciones y compromisos de los actores involucrados en un contexto dado.

A partir de estos planteamientos, se discutirán algunas de los aportes que desde la perspectiva neoinstitucional se han desarrollado e incorporado al estudio y análisis organizacional y que consideramos pertinentes para la interpretación de los procesos de rendición de cuentas.

2.1 El neoinstitucionalismo: los procesos decisorios y la acción organizacional.

Probablemente algunos de los aspectos centrales del núcleo teórico de la teoría institucional está relacionado con las consideraciones en torno a dos aspectos claves de la dinámica organizacional e institucional: *la toma de decisiones y la acción organizacional*.

Con el estudio de las instituciones se abre un espacio analítico, donde se podrían vincular motivaciones, comportamientos y orientaciones individuales con macroestructuras sociales y políticas. En este sentido, con la incorporación de las instituciones, que más adelante se conceptualizarán, al análisis de los procesos organizacionales, se tiene un componente de mucha utilidad y capacidad explicativa para dar cuenta de la compleja interacción política de los actores en contextos organizacionales específicos.

Al respecto de este enfoque, Powell y Dimaggio (1999) consideran que las organizaciones desarrollan características institucionales, su objetivo es analizar los procesos por los cuales las instituciones generan esas características particulares y describen las formas en que éstas influyen en los comportamientos de los miembros de la organización, ésta postura descansa en dos ideas: las instituciones sólo cambian en forma incremental en periodos relativamente largos y las normas y reglas institucionales influyen, de alguna manera, sobre el comportamiento individual.

Podemos considerar, como señalamos anteriormente, que el nuevo institucionalismo surge como una reacción en contra del enfoque racional⁸ el cual consideró tímidamente el contexto donde se desenvuelven los agentes (actores), en donde la interacción entre ellos está libre de toda fricción, por lo que solo es suficiente conocer sus preferencias y asumir las premisas del enfoque racional para predecir su comportamiento. Este enfoque, se origina en la crítica a la teoría clásica de las organizaciones, que suponía que éstas podían articularse sobre la base de instrucciones precisas y procedimientos diseñados con el mismo rigor con el que se diseña una máquina. A diferencia, el nuevo institucionalismo le da una importancia fundamental a los contextos institucionales (políticos, sociales,

⁸ En términos decisorios el modelo se ha dado en llamar del “hombre económico”, el actor que se enfrenta a la necesidad de tomar una decisión optará siempre por aquella que le permita alcanzar el mejor resultado; el curso de acción seguido y el resultado obtenido son lo más racionales de acuerdo al ordenamiento de preferencias. Este modelo supone que existe un acuerdo total sobre los objetivos (no existen visiones ni intereses contrapuestos); un conocimiento completo de las opciones alternativas y la información disponible para evaluarlas (considera el total de las alternativas posibles y evalúa todas las consecuencias asociadas a cada alternativa ; la disponibilidad plena de recursos para llevar a cabo el curso de acción decidido con una clara definición de la estrategia a seguir (selecciona la alternativa óptima que maximice su utilidad). El modelo racional supone, entonces, un contexto en donde no existe conflicto de visiones ni de intereses en todo el proceso decisorio.

económicos) donde se desenvuelven los agentes (actores), afectando e incidiendo en su comportamiento y, por supuesto, en su toma de decisiones. Uno de sus objetivos es analizar los procesos por los cuales las instituciones desarrollan sus características particulares y describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la institución u organización.

Es de dominio general que el modelo organizacional y de decisión racional es cuestionado, por otra parte, a partir del concepto de racionalidad limitada acuñado por Simon⁹. Posteriormente, James March y Johan P. Olsen (1997), se ocuparon de recuperar la importancia de las instituciones para entender el funcionamiento real y complejo de las organizaciones. Este enfoque parte, en términos generales, de dos premisas básicas: la primera, que las instituciones son las reglas del juego que ordenan los comportamientos de una organización, y que son válidas aun a pesar de que no estén escritas ni conformen normas jurídicas (Merino, 2006). Douglas North, por su parte, señala que las instituciones son las *reglas del juego en una sociedad* o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (North, 1993; 13). Las instituciones, en un sentido amplio, son las reglas, normas, costumbres de operación del sistema; son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema. Siguiendo con North, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad las que estructuran incentivos en el intercambio humano y por el hecho de proporcionar una estructura a la vida diaria, *reducen la incertidumbre*. Estas instituciones

⁹ Simon cuestiona el modelo de elección racional, en primer lugar, critica los supuestos que dotan al “homo economicus” de un sistema bien organizado y estable de preferencias y una capacidad que le permite calcular los efectos de su elección para todos los cursos de acción posibles y seleccionar la que le permite un resultado óptimo (Simon, 1955: 99). Esto, señala reiteradamente, es imposible, lo que representa “una desviación muy importante del comportamiento real” Existen varios límites al comportamiento racional. En primera instancia, la imperfección del conocimiento, ya que el ser humano “sólo tiene un conocimiento fraccionado de las condiciones que rodean a la acción y una ligera perfección de las regularidades y de las leyes que le permitirán deducir las consecuencias futuras a partir del conocimiento de las circunstancias presentes”. Un segundo límite es la imposibilidad de anticipar las consecuencias de los cursos de acción deseados. Esta valoración esta limitada en su exactitud y consistencia ya que, al pertenecer al futuro, el individuo la debe suplir con su experiencia). Un tercer límite es que la imaginación de las personas tampoco llega a concebir todos los modelos probables que el individuo pudiera emprender, por los que tampoco los valora, ya que no se reconoce que sean consecuencias posibles de las alternativas disponibles del comportamiento (Simon, 1957). March y Simon (1958), plantan la posibilidad de alcanzar sólo soluciones satisfactorias, no óptimas debido a límites de tiempo, disponibilidad o capacidad de tratar la información y la propia memoria.

definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos; incluyen todo tipo de limitación que los humanos crean, estas son formales (normas) e informales (costumbres, tradiciones y códigos de conducta). Siguiendo este razonamiento, en un sentido amplio, las reglas significan las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política y la interacción de los actores. Asimismo, se incorporan las creencias, intereses, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean, apoyan, elaboran y, eventualmente, contradicen papeles y rutinas. En este marco, entonces, los individuos parecen actuar con base en las reglas que consideran apropiadas, más que en el cálculo racional de las consecuencias. La conformidad con las reglas puede verse como un acuerdo contractual e implícito para actuar adecuadamente, a cambio de ser tratado de manera apropiada (March y Olsen, 1997; 68)

En este sentido, la segunda premisa es que las reglas del juego, que producen el sentido de lo correcto dentro de las rutinas organizacionales, tienen como principal razón de ser, el reducir los márgenes de incertidumbre de los actores. Dada que los individuos no están en condiciones de tomar decisiones de manera constante en todas las situaciones en las que suelen encontrarse, optan por la certeza de las rutinas conocidas; es decir, recurren a los modos de comportamiento que les ofrecen la mayor seguridad conocida. De esta forma, las organizaciones en sí mismas funcionan a partir de rutinas que evitan tener que definir cada vez el comportamiento que hay que seguir frente a los problemas. La existencia de rutinas permite reducir los problemas de elección de estrategias y, por tanto, reducen la incertidumbre en la acción organizacional (Powell y Dimaggio, 1999; 22) Así, las reglas son más firmes, en la medida en que la certeza de quienes las siguen se corresponde con lo que se considera apropiado. Las rutinas hacen posible coordinar múltiples actividades simultáneas de manera que resulten mutuamente coherentes; ayudan a evitar conflictos, aportan códigos de significados que facilitan la interpretación de mundos ambiguos; restringen la negociación a términos comprensibles e imponen acuerdos; contribuyen a mitigar la naturaleza impredecible, creada por las estructuras abiertas y los procesos de

“bote de basura”¹⁰, por la regulación del acceso de los participantes, los problemas y las soluciones a las oportunidades de elección. Las rutinas incorporan identidades, intereses, valores y visiones del mundo individuales y colectivas, limitando así la asignación de la atención, las normas de evaluación, las prioridades, las percepciones y los recursos (March y Olsen, 1997; 90). La elección o decisión, en estas circunstancias o condiciones, son producto y se basa en una lógica de lo apropiado y en códigos de conducta que en la anticipación de consecuencias inciertas y en el cálculo de valores esperados; las acciones son la expresión de lo que es un comportamiento apropiado, ejemplar o aceptable conforme a los propósitos, códigos de derechos y deberes, prácticas, métodos y técnicas (todo ello interiorizado) del grupo del que se forma parte y de sí mismo, (March & Olsen, 1997: 47); las reglas proporcionan pautas para saber que comportamiento es bueno, correcto, razonable o deseable (Ibid, p. 49).

Así, con relación a los actores y procesos decisorios, importantes en los procesos organizacionales, el neoinstitucionalismo recupera e incorpora el conjunto de desarrollos teóricos efectuados a partir de las aportaciones sobresalientes de Simon, relacionadas con lo que, ya señalamos, se ha

¹⁰ En el Modelo de los *Cestos de Basura* (“garbage can”; algunos prefieren referirlo como “*Cajón de sastre*” donde se entremezclan cosas que pueden ser útiles en un momento dado y no asociarlo al desperdicio dada la connotación de basura) se desdibujan las acciones de los miembros de una organización produciendo un complicado conjunto de interacciones de todo tipo en el cual se ven mezcladas situaciones de decisión; problemas, participantes y soluciones. Esta definición de *los cestos de basura* señala que los miembros de una organización manifiestan constantemente problemas y soluciones y será en función de la cantidad de espacios de discusión, reuniones o mecanismos de intercomunicación (*cestos*) o de los problemas mismos que los participantes tomarán determinado tipo de decisiones (March y Olsen, 1972).

La clave entonces de este modelo consiste en entender los procesos decisorios a través de las situaciones de decisión. Es decir son aquellos momentos en que se espera de la organización un determinado comportamiento llamado decisión, como si fuesen “cestos de basura” en donde los individuos y sus coaliciones mezclan los problemas y las soluciones; en función de la cantidad de cestos que existan. Las mezclas de problemas que contenga cada cesto serán atendidas en función del tiempo disponible por los actores, los cuales tomarán un cesto o lo dejarán por otro. Para el modelo del “cesto de basura” los participantes vienen y van dentro de las distintas situaciones de decisión. Su actuación en los procesos decisorios es incierto pues responde más bien a sus capacidades de negociación y a la forma en que se interrelacionan con las distintas coaliciones dentro de los juegos de poder. Los problemas pueden separarse de los que originalmente los provocaron. Pueden adquirir su propia autonomía, desvanecerse o transformarse en un problema de naturaleza muy distinta; incluso pueden existir y prevalecer independientemente de que se hayan tomado algunas acciones para “resolverlos”. (Medina, 1994)

denominado como la *racionalidad limitada* (Simon, 1947). Este bagaje teórico ha sido complementado con otro estudio destacado de la toma de decisiones como es el “*modelo de bote de basura*”¹¹ de Cohen, March y Olsen (1972). De esta manera, la toma de decisiones es considerada como un proceso que se caracteriza porque el actor que asume decisiones, las realiza bajo restricciones cognitivas, temporales y financieras, etc; además, bajo marcadas condiciones de ambigüedad que generan no una búsqueda de optimización, sino alcanzar aquella decisión y acción que sea satisfactoria o apropiada dentro del contexto organizacional e institucional específico (Simon, 1947). A ello se suma la consideración de que la toma de decisiones en gran medida está determinada por la casualidad generada a partir de la presencia de soluciones en el ambiente que son adaptadas para problemas circunstanciales (Cohen *et al.*, 1972).

En este apartado podemos destacar la importancia de las instituciones como reglas, normas, rutinas, costumbres, etc, además, del poder, conflicto, intereses y percepciones presentes en la interacción y accionar de los actores, como componentes relevantes, que desde la perspectiva de las instituciones y actores, se vuelven necesarios en el análisis de los procesos, prácticas e interacciones organizacionales.

2.2 Procesos organizacionales: una perspectiva desde las instituciones y los actores.

Un enfoque basado en las instituciones, en tanto reglas de juego ideadas por los hombres para enmarcar sus interacciones políticas, económicas y sociales, (North, 1993) nos permite acercarnos al entendimiento del modo en que las normas formales e informales, así como las tradiciones heredadas, entre otros, operan diferencialmente para los diversos actores portadores de ciertos intereses e ideas, a veces como constreñimiento, a veces como oportunidad. Las instituciones, en cierto sentido, podrían articular y desarticular, estructurar y desestructurar,

¹¹ Estos autores consideran que en la *anarquías organizadas*, la inclusión de estructuras de poder en la toma de decisiones supone procesos en los que intereses diversos se sobreponen y contraponen con lo que se origina un flujo sin orden y coherencia. A partir de estos elementos Cohen, March y Olsen (1972) (citado por Solis, 2000: 39) continúan cuestionando los supuestos simplificadores asociados al modelo del sistema racional de toma de decisiones, el cual identifica vínculos entre soluciones y problemas tratados, y subestima la confusión y complejidad que rodean a los procesos de decisión.

integrar y desintegrar, promover y restringir las conductas, nuestras reglas, códigos, tradiciones, etc. Esta perspectiva destaca la incidencia, no necesariamente determinista, que tienen las instituciones, por un lado, sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales o colectivos y, por otro, sobre las formas en que estos actores interactúan. Desde esta perspectiva de análisis, las instituciones se consideran, como hemos insistido, como una de las principales fuentes de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras; es decir, limitan o impulsan la actuación de los actores organizacionales.

Por otro lado, los actores, que pueden ser individuos o grupos, que ocupan una determinada posición en el sistema de decisiones y que son quienes definen los temas de debate y el marco intelectual en el cual se desarrollan las negociaciones, alianzas y conflictos que sustentan la toma de decisiones y la actuación. Es importante señalar que los actores, independientemente de su posición, se caracterizan por sus recursos, capacidades, intereses, que les proporcionan mayor o menor influencia en el resultado final, y también por sus percepciones (subjetividades) de la realidad y sus preferencias, las cuales pueden ser más o menos estables, pero también sujetas a cambios en los que, como se ha visto, influye el contexto institucional.

Este contexto o marco institucional vigente se relaciona con la forma e intensidad en que los diferentes grupos o individuos logran conquistar los recursos de poder para formar parte de las instancias claves del ciclo por el cual atraviesan los procesos organizacionales.

Así, en un marco donde los actores ponen en movimiento sus intereses y valores expresados en su actuación, los actores se movilizan según sus preferencias e intereses, el modo en que se produce la institucionalización del poder pasa a un primer plano, tal como lo sugieren March y Olsen: los procesos de creación y cambio de los actores, las identidades, el significado, los recursos, los derechos y las reglas no son exógenos al ejercicio del poder, sino parte medular de él (1997;64).

A partir de estos elementos conceptuales es posible configurar una serie de variables explicativas que permitan la posibilidad de analizar a los procesos y acción organizacionales, en principio, como un proceso de interacción de intereses que involucra mecanismos de negociación entre diversos actores en un contexto institucional determinado. En la realidad institucional, por ejemplo, insistimos, el resultado de estas interacciones son las reglas del juego convertidas en leyes, políticas y demás arreglos institucionales, burocráticas, que configuran el marco en cual se desarrolla la acción organizacional; al grado de configurar, por ejemplo, lo que Meyer y Rowan (1999) han denominado, *isomorfismo ritual*. Así, por ejemplo, en forma esquemática y a riesgo de simplificar, podemos plantear que, habiendo seleccionado un problema-objeto de análisis, corresponde identificar la constelación de actores involucrados en el proceso político y organizacional de resolución de ese problema. Igualmente, corresponde analizar las coincidencias y divergencias entre las preferencias de los actores respecto a los resultados posibles, y pasar luego a establecer los modos de interacción entre ellos mismos. Todo ello habilita a una mayor comprensión de los resultados de determinada interacción política, pero también del poder. En este caso, las instituciones, al mismo tiempo que estructuran los incentivos de los intercambios políticos, sociales o económicos, son variables que median entre el poder y los resultados. Es necesario considerar, también, que las interacciones¹² entre los actores no se desarrollan en el espacio neutro, sino en un espacio estructurado por *relaciones de poder*. Este será uno de los aspectos centrales que se tratará de analizar en las arenas organizacionales, pues las estructuras e instituciones presentan una dualidad de *constricción-libertad* en tanto vehículos para la actividad organizativa, pero también implican *relaciones de poder y de control*.

Desde el enfoque que hemos denominarlo, racionalista, se propone que se puede mejorar la toma de decisiones a partir de un análisis comprensivo y cuantitativo de los factores que afectan la decisión dentro de un medio ambiente restrictivo; dado que el objetivo es decidir óptimamente en estas circunstancias, es

¹² Las interacciones son producto de múltiples determinaciones donde están presentes factores como el poder, los intereses y subjetividades de los actores involucrados.

decir, tomar la mejor decisión; por ello este enfoque, hace énfasis en el procedimiento para llegar a mejores contenidos de decisiones y acciones.

En adición, uno de los puntos críticos que se han señalado a los modelos que se fundan en la teoría de la acción racional es que se sustenta en supuestos de una lógica o racionalidad maximizadora; lejos de ello, con frecuencia, los actores no buscan la opción óptima sino la aceptable; allí intervienen, entre otros aspectos ya reseñados, hábitos y conductas de rutina. Desde otro ángulo, la perspectiva que prioriza la mirada sobre la cultura organizacional y el azar, la toma de decisiones en las instituciones se parece más a un “bote de basura”¹³. Si bien estas críticas tienen la virtud de echar por tierra cualquier intento de encontrar un hilo exclusivamente racional a todos procesos organizacionales; la interacción ordena el proceso, al obligar a los actores a tenerse en cuenta mutuamente y coincidir en unas reglas mínimas.

En esta forma, las acciones de los individuos son "racionales", dado que están restringidas, en principio, por el marco institucional; en el sentido que proporcionan referentes y guías para la acción de los individuos actores; las acciones de los individuos adquieren significado y coherencia dentro del marco institucional, y a su vez, por otro lado, en relación con sus propios intereses y percepciones, por último, con las líneas de acción de los otros participantes del proceso. En consecuencia, si bien podríamos hablar de alguna “racionalidad” en la actuación de cada uno de los actores, sólo puede ser interpretada con relación a estos elementos.

De esta forma, el estudio de los procesos decisorios en las organizaciones se ha flexibilizado; la pretensión de racionalidad en el sentido tradicional no se ha abandonado del todo, aunque el concepto se ha relativizado y se ha reconocido que en muy pocas situaciones reales se consigue lo óptimo, se habla hoy de suboptimización, de solución preferible o de elección satisfactoria. (Moreno, 1993; 11).

¹³ V. *supra*. p.28

De esta manera, el nuevo institucionalismo aplicado al análisis de los procesos organizacionales, supone que el diseño y aun la solución de las dificultades que atraviesan por una red de implementación de cada decisión, no se corresponden con una evaluación completa de las distintas posibilidades de acción, sino con la búsqueda de soluciones que se consideran correctas, a partir de dos elementos: *a) con referencia a las reglas establecidas y b) a los intereses de los actores involucrados*. Por lo anterior, resulta muy importante reconocer, desde un principio, la validez de esas reglas, para fijar a través de ellas los comportamientos que pueden considerarse apropiados y, a la vez, coherentes con los objetivos de la decisión tomada y con los intereses de los actores organizacionales.

Analizar los procesos organizacionales desde las instituciones y los actores entraña, principalmente, ver cómo éstas influyen en los grupos, en las clases y demás actores sociales que participan en la acción organizacional.

En síntesis, podemos advertir a partir de la articulación de los conceptos y categorías discutidas a lo largo de esta parte, asociadas al enfoque neoinstitucional, permiten considerar y concebir a los procesos organizacionales como *interacción de actores con poder e intereses diversos dentro de determinados marcos organizacionales e institucionales*. Desde las consideraciones y planteamientos del enfoque neo institucional, podemos destacar, a las instituciones como conjuntos de reglas formales e informales, que se respaldan en incentivos (positivos y negativos) para los actores. Los actores, eventualmente, pueden realizar cálculos en su comportamiento con base a sus intereses, sus potenciales ganancias, premios y castigos que implican las reglas contenidas en el marco institucional. Asimismo, las instituciones son patrones con cierta estabilidad de comportamiento que tienen su origen en la rutina organizacional, entendidas como condensaciones o construcciones colectivas.

Desde esta perspectiva, los actores saben que las rutinas organizacionales les ofrecen un resultado al menos satisfactorio y prefieren ese comportamiento

sobre la incertidumbre que significaría seguir una alternativa maximizadora. En este sentido, se interpreta que las rutinas son mecanismos de simplificación del mundo que facilitan la toma de decisiones y las instituciones no son sólo las reglas formales, procedimientos y normas; son convenciones sociales (símbolos, ritos, costumbres, significados, etc.) a partir de las cuales los actores interpretan el mundo que los rodea.

Estos *referentes institucionales*, delimitan el campo en el cual se establecen y definen esas reglas del juego en el cual surgen y tienen expresión los conflictos, pugnas y negociaciones de los actores participantes en el proceso organizacional. El análisis de los procesos organizacionales a partir de las instituciones y los actores, implicaría, entonces, el estudio de la interacción compleja entre los actores en un marco institucional determinado; asimismo, implica cuestionarse hasta donde influyen, condicionan, determinan los referentes institucionales en esa interacción de los actores así como dimensionar sus intereses, percepciones e interpretaciones. Bajo estas concepciones, los enfoques racionalistas se ven fuertemente cuestionados y limitados por la propia naturaleza compleja de los procesos de interacción contradictoria de los actores participantes en ámbitos organizacionales.

2.3 Isomorfismo institucional, anarquía y ambigüedad organizacional: tensión entre lo institucional y lo organizacional

En la exposición anterior, se ha destacado la importancia del contexto institucional sobre las organizaciones y actores; hemos dimensionado la trascendencia de los referentes institucionales para la toma de decisiones y la acción organizacional. En esta parte abordamos la relación particular entre los componentes formales institucionales y las prácticas y procesos organizacionales, como componente del dispositivo teórico para explicar los procesos de rendición de cuentas en las organizaciones gubernamentales, para ello utilizaremos los planteamientos de lo que Powell y Dimaggio (1999) han denominado, *isomorfismo institucional* y, por otro lado, las teorías de la *ambigüedad organizacional* de March y Olsen (1976), la

de *anarquías organizadas* (Cohen y March, 1974) y *sistemas flojamente acoplados* (Weick, 1976). La premisa que interesa resaltar, en esta parte, es que desde la perspectiva institucional se considera que las normas, reglas, procedimientos, como referentes institucionales, tienden hacia la adopción de formas isomórficas de actuación y estructuración de las entidades organizacionales y de las prácticas de los actores; no obstante, se intenta plantear que este proceso está permeado y mediado por la presencia de intereses y contradicciones de los propios actores en un contexto organizacional que, en consecuencia, refleja un cierto grado de tensión entre lo institucional y lo organizacional.

Para sostener lo anterior, en principio, es importante resaltar que la tendencia hacia el isomorfismo a partir de la implantación de normas y reglas de actuación formales, tiene algunas mediaciones que es necesario advertir; es decir, la reacción o respuesta de la organización y de los actores, ante las presiones y constreñimientos, vía normas y reglas, del entorno institucional, (lo institucional) no siempre pasa por la aceptación o la inercia, sino que cabe considerar también la posibilidad de cierta *resistencia organizativa* (lo organizacional). Precisamente, el objetivo de este análisis es identificar las distintas respuestas o acciones particulares que pueden adoptar los actores y organizaciones. Así, ante las presiones institucionales, las organizaciones pueden adoptar distintas respuestas en función de su conformidad o resistencia a dichas presiones institucionales (Oliver, 1991). Cuando las organizaciones acceden a las presiones institucionales, éstas responden aquiescentemente (por hábito, imitación o por obediencia) fundamentalmente buscando legitimidad (Powell y DiMaggio, 1999: 109). Sin embargo, este cumplimiento sin más, no siempre es totalmente posible, ya que *determinadas demandas institucionales pueden entrar en conflicto con los intereses y expectativas organizativas y, sobre todo, de los actores*, por lo que la organización puede intentar equilibrar, apaciguar, pactar o simular con los agentes externos, una solución intermedia entre la conformidad pasiva y la resistencia activa. De otro modo, las reglas y normas institucionalizadas impuestas por el entorno que exigen cambios en la organización, tendrán éxito si son congruentes

con la *identidad organizacional* establecida, de otra forma, es posible que haya resistencias (Brunsson y Olsen, 2007: 47).

De esta forma, el cumplimiento con las normas impuestas por el entorno institucional puede ser sólo parcial y las organizaciones y actores son más activas en la promoción de sus intereses. Con el disimulo, amortiguación o escape, la organización intenta eludir su conformidad, ocultándola o, como frecuentemente sucede, derivar en un proceso *ritualista*¹⁴ y *rutinario* de cumplimiento de las normas y exigencias institucionales, como es el caso de la rendición de cuentas, es decir, las reglas y normas al respecto, se siguen en sí mismas, sin un fin concreto, de un modo compulsivo; se preservan los medios y formas institucionalizadas, que se han convertido en sí mismas en fines; implica que los objetivos son olvidados o no son tomados en cuenta. En suma, los rituales y las rutinas se siguen, son referentes para la acción, pero los significados esenciales originales se han perdido.

2.4 El isomorfismo institucional

Para DiMaggio y Powell las organizaciones son cada vez más isomórficas dentro de sus campos. Este proceso de isomorfismo institucional está asociado al tipo de relaciones que se pueden establecer entre la organización y su medio ambiente, en este caso destacamos, particularmente, su entorno institucional. Los autores consideran al isomorfismo como *un proceso de constreñimiento que llevan a una organización a adoptar o imitar otras organizaciones o formas de configuración que presentan características contextuales similares o iguales* (1999). El aspecto que deseamos destacar, dada la naturaleza del tema de investigación, es la forma en que los distintos referentes institucionales inciden en la adopción de determinadas formas y procesos organizacionales, como mecanismos desplegados por la organización para conseguir legitimidad y aceptación.

¹⁴ Una forma de entender los procesos organizacionales como rituales, es a partir del siguiente ejemplo, que Brunsson y Olsen (2007), plantean: *“una compañía puede seguir las reglas de la democracia industrial, sin faltar a la consulta puntual con sus empleados antes de tomar decisiones importantes, pero tal procedimiento no necesariamente afectará el contenido de decisiones subsecuentes”*; continúan: *“cada vez con mayor frecuencia se utilizan rutinas numerosas y complejas en los cálculos de inversión, pero tienen poco impacto en las decisiones finales”* (Jansson, 1987. Citado por Brunsson y Olsen).

Desde esta perspectiva, se consideran tres modalidades diferentes de isomorfismo: *coercitivo*, se debe a las fuerzas coercitivas del contexto, que tratan de imponer, por persuasión o la fuerza, formal o informalmente, arreglos o procedimientos a una organización, tales como regulaciones gubernamentales o pautas culturales que imponen u obligan a cierta estandarización organizacional. En esta modalidad podemos destacar, como uno de los componentes relevantes que está relacionado con el objeto de la presente investigación, el *ambiente legal*, como regulación estatal, que afecta múltiples aspectos de la conducta, estructura y acción organizacionales. Al respecto, Meyer y Rowan (citado por Powell y Dimaggio (1999: 110) consideran que las estructuras organizacionales reflejan más las reglas institucionalizadas y legitimadas por y dentro del Estado; como consecuencia, las organizaciones son cada vez más homogéneas y están organizadas cada vez más en torno a rituales de adaptación a instituciones más amplias. Por otro lado, el proceso de *mimetización* o imitación entre organizaciones, se refiere a la adaptación que se lleva a cabo no por la acción coercitiva de la autoridad sino por la ambigüedad existente en la dinámica organizativa. De acuerdo con March y Olsen (1976), la incertidumbre y la ambigüedad son fuerzas poderosas que propician la imitación. La ambigüedad puede hacer que la organización imite o adopte ciertas prácticas organizativas o estructuras como respuesta a la incertidumbre. Así, cuando en una organización los objetivos que se persiguen son poco claros, procedimientos desconocidos, y además, el entorno institucional genera incertidumbre, las organizaciones tienden a modelarse a sí mismas siguiendo a otras organizaciones en su campo organizacional, las cuales les parecen más legítimas o exitosas; mediante este proceso se modelan unas a otras.

Por último, el proceso de *isomorfismo normativo* que proviene principalmente de la profesionalización. Se destacan dos aspectos de la profesionalización como fuentes importantes de isomorfismo. Uno es que la educación formal y la legitimidad tienen una base cognoscitiva producida por especialistas universitarios; el segundo, es el crecimiento y complejidad de redes profesionales que van más allá de una sola organización y a través de las cuales se difunden rápidamente los nuevos modelos (Powell y Dimaggio, 1999: 114). Así,

una organización será más parecida en estructuras, comportamientos, funciones y relaciones a otras en tanto que los individuos que la componen estén sometidos a un proceso de profesionalización, pues se espera de ellos ciertas prácticas aprendidas durante su proceso de instrucción.

A partir de las consideraciones anteriores, se tiene un acercamiento teórico para explicar la rendición de cuentas, como proceso organizacional, está asociado a presiones del entorno institucional mediante normas, reglas y demás regulaciones al respecto (planteadas por el isomorfismo coercitivo) que exigen determinadas conductas y formas de actuación de las entidades y actores organizacionales en el ámbito de las organizaciones gubernamentales. Así mismo, la incertidumbre y ambigüedad, generadas por el mismo entorno institucional, son factores a considerar en la adopción de formas de actuación que se consideran legítimas (isomorfismo mimético); en este caso, las organizaciones públicas tratan de resolver las exigencias del entorno institucional a partir de la imitación de prácticas aceptadas. En sí mismo, la exigencia de rendición de cuentas, por presión institucional, deriva en un proceso isomórfico en las organizaciones públicas para adaptarse a tal exigencia, además, se traduce en una gran incertidumbre en los sujetos obligados dada la tradición de opacidad e intereses existentes, ante ello, es indispensable, a partir de estos aportes teóricos, vislumbrar los fenómenos asociados a dichos procesos desde la perspectiva organizacional.

2.5 Anarquía y ambigüedad organizacional

Bajo la noción de anarquías organizadas tenemos que entender una postura que coloca a la ambigüedad e incertidumbre y no a la certidumbre y la racionalidad instrumental en el centro de sus análisis. March, Olsen, Cohen, 1972; Cohen y March, 1974; March y Olsen, 1976 conciben a los procesos y a las estructuras organizacionales (en particular los procesos decisorios) como altamente ambiguos, contradictorios y difusos.

Desde este enfoque, es posible concebir a las organizaciones como *anarquías organizadas*, a partir de las siguientes premisas o supuestos teóricos.

Los tomadores de decisiones dentro de una anarquía organizada tienen preferencias problemáticas o una fuerte ambigüedad y diversidad de preferencias. Se parte del supuesto de que las preferencias de los tomadores de decisiones son poco claras, difíciles de definir y de observar. Por lo tanto, las preferencias son inconsistentes y mal definidas. Los miembros de la organización no saben o no pueden establecer con claridad los objetivos y fines que desean. Dichas preferencias no son parte del conocimiento general del decisor sino que son descubiertas a través de la acción cotidiana y la interacción con los demás, por lo que es difícil o imposible para los participantes de la anarquía organizada el conocer con suficiente antelación las alternativas de decisión y las consecuencias de las decisiones posibles. Esto genera una situación de toma de decisiones que es imposible de modelar según la teoría racional de la decisión clásica.

En las anarquías organizadas la tecnología es poco clara. En las anarquías organizadas se asume que la tecnología es difícil de definir y por lo tanto de caracterizar. Esto es debido a que los procesos concretos de la organización son tan complejos que son poco entendibles para los integrantes de la organización y éstos se ven obligados a actuar por ensayo y error. Existe confusión en cómo se lograrán las metas.

Dentro de las anarquías organizadas existe una participación fluida de decisores. Existe un constante flujo de participantes en los procesos de decisión. Se supone que las personas dentro de los ambientes organizacionales tienen una participación fluida en los mismos. Esto es, todos los miembros de la organización pueden y deben aportar algo a los diferentes procesos concretos. Al mismo tiempo, dicha participación es compleja, ya que regularmente cosas como el lugar jerárquico dentro de la organización, las ideas, las preferencias, la cantidad de trabajo y el tiempo dedicados a la organización cambian en el tiempo y en el espacio. Los grupos y los decisores cambian aleatoriamente, lo que significa que no hay claridad de quienes son los responsables de las decisiones.

Lo anterior determina un escenario de decisión organizacional complejo, en donde la decisión se toma bajo contextos de ambigüedad y donde los tomadores

de decisión se ven constreñidos en tiempo y recursos por otras tareas que deben realizar dentro de la organización (Cohen, *et al.*, 1972: 2).

Así, las organizaciones son percibidas como débilmente cohesionadas en las que la ambigüedad se deriva de tecnologías suaves, de tareas fragmentadas, y de la continua entrada y salida de participantes, así como de la ambigüedad de sus fines (Clark, 1983; citado por Solís y López, 2000: 38). Siguiendo a Solís y López, los conceptos de *ambigüedad*, *cestos de basura*, *sistemas flojamente acoplados* se encuentran en la definición de *anarquías organizadas*.

En principio, el concepto de ambigüedad expresa la compleja red de relaciones que se producen en torno y dentro de los procesos organizacionales, con este concepto se trata de destacar la incapacidad de los actores organizacionales para describir ampliamente los procesos organizacionales en general y de la toma de decisiones en particular como un hecho sencillo, medible y racional (Coronilla y Del Castillo, 2007: 123). La ambigüedad se refiere a la falta de claridad o consistencia en la realidad, la causalidad o la intencionalidad. (Barba, 2002: 82)

Se admite que en todas las organizaciones puede existir cierto grado de ambigüedad en los procesos organizacionales, aunque en ciertos casos y formas organizacionales, se afirma, que la ambigüedad puede verse como una constante más que como un asunto eventual. Siguiendo con los autores que citan a March y Olsen (1976) advierten que dicha categoría se relaciona con las siguientes formas y características: *ambigüedad de intención*, refiere a la imposibilidad de especificar que propósito persigue la organización; *ambigüedad de entendimiento*, se asocia a la dificultad de entender qué es lo adecuado hacer en la organización; *ambigüedad de historia*, corresponde a la dificultad de poder determinar por qué pasó y cuándo sucedió un proceso decisorio, y por último, la *ambigüedad de organización*, que significa la imposibilidad de poder identificar los patrones de conducta y participación de los actores en la toma de decisiones.

Como se puede apreciar, el concepto de ambigüedad es amplio y puede abarcar distintos ángulos de las cuestiones organizacionales: situaciones ambiguas, que no se pueden definir con precisión; propósitos ambiguos, que son

intenciones que no es posible identificar con suficiente claridad; resultados ambiguos con características e implicancias que son difusos; historias ambiguas que no proveen interpretaciones únicas y comprensibles. (Barba, 2002: 82-83).

A partir de los planteamientos anteriores se acepta a la ambigüedad como elemento presente en los procesos organizacionales. Como corolario, se pueden establecer algunas de las hipótesis básicas en las que reposa dicho concepto (Coronilla y Del Castillo, 2007: 125):

- a) los procesos de la organización no son un acto simple, medible y racional sino que son el resultado de un proceso complejo y flojamente acoplado entre participantes, problemas y soluciones;
- b) el análisis de la información y la ejecución de las decisiones tomadas en una organización son usualmente de naturaleza ambigua e inconsistente;
- c) En una situación particular, una decisión calificada como racional puede aparecer con mayor o menor intensidad sin que esto signifique que el resto de los procesos organizacionales se deban interpretar de igual forma;
- d) la acción individual no puede estudiarse de manera aislada porque depende de experiencias precedentes, de largos procesos de socialización y aprendizaje;
- e) debido a la ambigüedad en las preferencias de los individuos y a la dinámica de los procesos de negociación, la acción individual y colectiva se puede desviar del comportamiento que exigiría la racionalidad absoluta, es decir, aquella que describe patrones de comportamiento en términos de cadenas de medios a fines.

La organización, en este sentido, no es ninguna entidad perfectamente cohesionada y estructurada, más bien, los procesos organizacionales se desarrollan en la lógica de las rivalidades entre los propios grupos de trabajo, de la competencia y conflicto entre éstos y la lucha por el poder, esto ocasiona, en combinación con otros factores, que los procesos y acción organizacionales estén flojamente acoplados entre las distintas partes de la organización y sus miembros. Atendiendo a esto último, podemos apreciar que las organizaciones pueden ser interpretadas como una *arena política*, es decir, son espacios de actividad política en las que existen diversas y complejas negociaciones realizados por los actores organizacionales que buscan una diversidad de intereses (March, 1962; citado por Del Castillo, 2007: 249). Así, cuando se inicia un proceso que implica cambios

organizativos, como el caso del proceso de rendición de cuentas de la presente investigación, se está ante la situación donde seguir un determinado curso de acción supone el trastocamiento de ciertos intereses que necesariamente generan resistencias, negociaciones y conflictos entre los actores participantes, generando que el proceso organizacional se vuelva ambiguo e incierto.

En consecuencia, la ambigüedad no sólo se desprende de las múltiples y complejas relaciones e interacciones de los individuos sino también de la propia lógica que le imprime cada uno de los actores involucrados en la toma de decisiones y de los cursos de acción derivados. De esta manera, existirá ambigüedad organizativa en tanto existan interacciones entre los individuos o grupos de individuos en un ambiente organizacional; por lo tanto, la ambigüedad es una situación consustancial a toda actividad organizativa.

Por otro lado, según Del Castillo (2007:260) al ser la ambigüedad un elemento latente en toda acción organizada, resulta apropiado considerar a la organización, y particularmente la toma de decisiones, a partir de la metáfora, del *cesto de basura* (garbage can) (Cohen, March y Olsen, 1988).

Para intentar interpretar los procesos incorporados en esta metáfora, en forma simplificada, se establece la analogía siguiente: la selección de oportunidades equivale a la basura y los problemas, las soluciones y la gente son semejantes al cesto de basura (Barba, 2002: 85).

Desde esta perspectiva se estudia la toma de decisiones mediante el establecimiento de un parangón con un "cesto o bote de basura" en el cual las acciones y eventos del contexto externo se mezclan, en forma compleja, con los participantes, los problemas, las soluciones y las situaciones de decisión sin enfatizar en lo que la organización hace o deja de hacer. La idea central o la clave de este modelo consiste en entender los procesos decisorios a través de las situaciones de decisión, es decir, de aquellos momentos en que se espera de la organización un determinado comportamiento llamado decisión, como si fuesen "cestos o botes de basura" en donde los individuos y sus coaliciones mezclan los problemas y las soluciones; en función de la cantidad de cestos que existan. Las mezclas de problemas que contenga cada cesto serán atendidas en función del tiempo disponible por los actores, los cuales tomarán un cesto o lo dejarán por

otro. Esta propuesta destaca que los participantes arrojan constantemente problemas y soluciones y que será en función de la cantidad de cestos que existan, de las mezclas de problemas que contengan y de la cantidad de tiempo del que dispongan los actores, que los participantes se quedarán con un cesto o lo dejarán por otro (Cohen, et al., 1972: 2. Citado por Del Castillo, 2007: 124). En las situaciones de decisión confluyen, se entremezclan o se interrelacionan: a) temas o problemas que salen a la luz en la situación de decisión; b) personas implicadas (que a su vez tratan, cada una de ellas, de plantear problemas, sugerir soluciones, llamar la atención...); c) soluciones que se argumentan, se defienden y están más o menos preconcebidas.

Los participantes, para el modelo del "cesto de basura", vienen y van dentro de las distintas situaciones de decisión, cambian de una situación de decisión a otra; su actuación en los procesos decisorios es incierto, azaroso e indeterminado pues responde más bien a sus capacidades de negociación y a la forma en que se interrelacionan con las distintas coaliciones dentro de los juegos de poder. Con respecto a los problemas, éstos pueden separarse de los que originalmente los provocaron; pueden adquirir su propia autonomía, desvanecerse o transformarse en un problema de naturaleza muy distinta; incluso pueden existir y prevalecer independientemente de que se hayan tomado algunas acciones para "resolverlos".

En este modelo, la coincidencia temporal de problemas y soluciones en las instancias decisorias de la organización es el factor más importante para explicar la toma de decisiones. Las soluciones no son diseñadas para resolver un problema en particular; por lo contrario toda organización tiene permanentemente disponible un abanico de soluciones posibles que surgen en sus instancias decisorias. Esto significa que cuando un problema aparece en la agenda de la organización le es asignada una solución ya existente. La pertinencia de la solución al problema es un asunto prácticamente fortuito; de esa manera algunos asuntos son resueltos por completo y otros sólo parcialmente y otros más no resueltos; por lo que eventualmente regresan a la agenda en espera de la solución adecuada. Desde este enfoque, las organizaciones, como ya expusimos, son

anarquías organizadas, que se caracterizan por sus preferencias problemáticas, una tecnología difusa y una participación fluida.

Por otro lado, el modelo del "cesto de basura" involucra también las características estructurales de la organización y la estructura social en donde se desarrollan como elementos determinantes del proceso decisorio (Cohen, March y Olsen 1972). Los componentes jerárquicos (estructura formal), pueden determinar ciertos momentos de participación de los individuos; mientras que los rasgos de la estructura social pueden hacer que ciertas normas o tradiciones prevalezcan, aún por encima de los procesos de innovación y cambio organizacional

Por último, es importante destacar que la característica distintiva de este modelo es que el proceso de decisiones no se ve como una secuencia de pasos que comienza con un problema y termina con una solución. Más bien, la identificación y la solución pueden no estar interconectadas. Puede proponerse una idea como solución aun cuando no se haya especificado problema alguno. Puede existir un problema y nunca generarse una solución. Las decisiones son el resultado de corrientes de hechos independientes en la organización. Con lo anterior se revela, en forma contundente, el carácter irracional y ambiguo de la resolución de problemas y la toma de decisiones entre los actores organizacionales.

En correspondencia con esta interpretación de falta de coordinación y la ocasional ausencia de toda forma de control en la dinámica de la toma de decisiones prefigura lo que Weick (1976) denomina como un *sistema flojamente acoplado*. Con esta metáfora se ilustra el fenómeno caracterizado donde las decisiones, las creencias, las selecciones y soluciones no siempre están estrechamente vinculadas con los problemas de las organizaciones y sus resultados, en realidad, existe un flojo acoplamiento entre ellos o, en ciertos casos, no hay conexión alguna (Solís y López, 2000: 39). Al caracterizar los sistemas flojamente acoplados, Weick (1976, citado por Del Castillo, 2007:259), se refiere, entre otros aspectos, hablar de organizaciones en las que sus unidades conservan su propia identidad y autonomía frente a las demás; de flexibilidad en

os tiempos que hacen que las cosas nunca parezcan urgentes; de la posibilidad de alcanzar un fin por muy diversos caminos; de influencia débil y lenta entre las unidades de la organización; de una coordinación que carece de fuerza y se diluye en la medida en la que se extiende a lo largo de la organización; de una ausencia relativa de regulaciones; de una planeación irracional o poco ajustada a la realidad de las actividades de la organización; de una evaluación poco frecuente de las actividades; de una amplia descentralización; de la ausencia de vínculos entre las tareas realizadas y los resultados obtenidos; en suma, de la existencia de una brecha entre la estructura formal de la organización y las formas en las que realmente operan sus unidades.

Así, por ejemplo, de los procesos de descentralización y delegación se genera una dinámica de largo plazo de diferenciación que acentúa el flojo acoplamiento organizacional: cada subunidad, de manera relativamente desconectada, puede recrear sus propios objetivos, información creencias e identidades, distintos de otras subunidades (idem.) Las acciones de sus unidades y subunidades, no están coordinadas, cohesionadas ni integradas, sino que, por el contrario, existen flojos acoplamientos que permiten la segmentación y desconexión de partes de las organizaciones. Las organizaciones tienen amplios márgenes de discrecionalidad y laxitud entre sus estructuras y funciones

Al respecto, Barba (2002: 91), señala que las organizaciones conviven cotidianamente en un ambiente relativamente desordenado, incoherente y flexible. Estas últimas características, continúa, no implican, necesariamente, una situación anormal o negativa en las organizaciones, sino que con frecuencia contribuyen al soporte de la estructura y al desempeño aceptable de sus procesos¹⁵. Desde este enfoque, la organización se desarrolla en un ambiente ambiguo e indeterminado; la organización es vista como un sistema flojamente acoplado en el que si bien existe una interdependencia mutua entre los diferentes elementos que la componen, esta interdependencia no es en términos causales, es decir, en

¹⁵ Estas características asociadas a la ambigüedad, fragmentación, incertidumbre, desorden, entre otras, están presentes y son precisas para ilustrar la dinámica organizacional de las instituciones gubernamentales, particularmente, en el contexto de los gobiernos municipales.

cadena de causa-efecto, sino más bien contingentes y temporales (Del Castillo y Coronilla, 2007: 130).

Esta perspectiva proporciona una serie de aportaciones que es posible considerar para el estudio de las organizaciones y de sus procesos. En principio, se admite que los actores organizacionales no son totalmente racionales; los planes, la racionalidad, la eficiencia, en muchas ocasiones, es una fachada, para obtener recursos, lograr legitimidad y aceptación, pero esto no garantiza que se alcancen los objetivos planteados. Por otro lado, las organizaciones están fragmentadas, los actores organizacionales sólo entienden y conocen las partes de la organización que le son cercanas y carecen del conocimiento integral de la organización; esto refleja una falsa unidad organizacional. Por último, los acoplamientos flojos generan ambigüedad, debido a que difícilmente anticipar con precisión las consecuencias de la acción, dando como resultado la ambigüedad organizacional (Barba, 2002: 96).

En efecto, los procesos organizacionales lejos de ser resultado de procesos decisorios racionales que siguen rutas de acción predefinida y que expresan una intencionalidad consciente entre medios a fines, en realidad se tratan de procesos en que la toma de decisiones está inmersa en un universo de interacciones y múltiples racionalidades que hacen difícil predecir las acciones que se desprenden de dichas decisiones. Desde las perspectivas aquí expuestas, en sus fundamentos teóricos esenciales, los procesos organizacionales, son procesos en gran medida desordenados en los que es necesario estudiarlos desde una perspectiva que vaya más allá de los planteamientos de linealidad, orden, libertad y racionalidad en la organización e incorporar esquemas teórico-conceptuales que involucren la dimensión de ambigüedad, conflicto, poder e incertidumbre en la acción organizacional.

2.6 Proceso de institucionalización organizacional

En este nivel de análisis cabría cuestionarse sobre el problema de la institucionalización de los procesos o prácticas de los actores, es decir, ¿cuál es el proceso a través del cual la organización institucionaliza ciertas prácticas o

comportamientos? Berger y Luckmann (1968:76) definen al proceso de institucionalización como “una tipificación recíproca de acciones habitadas por los actores” (Del Castillo, 2007: 314). Se resalta, en la definición, dos conceptos relevantes: *acciones habitadas* se refiere a aquellos comportamientos que han sido desarrollados en la práctica y que han sido adoptados por los individuos para resolver problemas recurrentes, es decir, los comportamientos son habitados debido a que permiten desarrollar un conjunto de decisiones o acciones predefinidas en respuesta a una situación en particular. Por otro lado, la expresión *tipificación recíproca* significa que existen un conjunto de definiciones compartidas que le dan significado a esas acciones habitadas; la tipificación supone que el significado que pueda tener un determinado comportamiento o conjunto de acciones habitadas puede ser independiente del individuo que las está ejecutando. A este conjunto de acciones compartidas, generalizadas se le asocia con el concepto de *objetivación*.

Así, siguiendo a Del Castillo (2007), se identifican, tres elementos del proceso de institucionalización: la *habituación* que se refiere al desarrollo de patrones de comportamiento para resolver determinados problemas. En un contexto organizativo, esta parte del proceso, se asocia a la instrumentación y formalización de nuevos arreglos estructurales, funcionales, comportamentales o relacionales como respuesta a un problema o conjunto de problemas. Es decir, ante un evento que se considera como problema o conflicto la organización puede instrumentar un conjunto de acciones o planes para resolver dicha situación. Estas acciones, tienen el objetivo de ajustar el desempeño de la organización o parte de ella. El ajuste, en tanto que supone una modificación del equilibrio interno de la organización, invariablemente produce *conflicto y resistencia*, pues se trastocan espacios de poder y de control interno. En este sentido, el concepto de habituación se refiere al mecanismo por el cual la organización logra reducir los espacios de incertidumbre y hace que los nuevos arreglos sean incorporados en la organización como procedimientos de rutina. En efecto, muchas de las actividades organizativas están sujetas a la habituación. Todo acto que se repite con frecuencia, crea una pauta de comportamiento que luego puede reproducirse (que la acción pueda volver a ejecutarse en el futuro) y es apprehendida como pauta por

el que la ejecuta En este sentido, la habituación supone la ventaja psicológica de restringir las opciones o alternativas de decisión y, con ello, provee de rumbo y especialización a las actividades organizativas que se inician como innovaciones. Por todo lo anterior, la habituación, y en general la institucionalización de los procesos organizativos, tiene como consecuencia fundamental que cada individuo estará en condiciones de prever las acciones del otro. En otras palabras, la habituación permite que la interacción de los individuos llegue a ser previsible y, por tanto, se restablezcan los equilibrios de poder y negociación que fueron trastocados con las decisiones de innovación.

La *objetivación*, se identifica con el desarrollo de definiciones y significados compartidos de los comportamientos habituados. Una vez que las acciones son habituadas se requiere de su legitimación, es decir, establecer las formas con que poder explicarse y justificarse, para que los cambios o ajustes perduren en el tiempo se requiere de la generación de cierto consenso sobre la efectividad o eficacia de las innovaciones. Los individuos involucrados directamente en las decisiones, es decir, aquellos que percibieron e instrumentaron los arreglos o ajustes considerados como necesarios para la adaptación, pueden siempre reconstruir las circunstancias en las que se estableció dicha innovación y se vuelve necesario explicar dicho significado mediante diversas fórmulas de legitimación, que deben ser coherentes e identificables con el orden institucional de la organización. March (1994: 208-210) ha identificado varias de estas fórmulas de legitimación que usan constantemente las organizaciones en forma de mitos, ceremonias, rituales e historias. Elementos que constituyen el carácter simbólico de las interacciones organizacionales Estas legitimaciones son aprendidas por otros miembros de la organización durante las interacciones sociales que establecen los individuos en todo momento.

Por otro lado, con la objetivación de las acciones habituadas también surge la necesidad de desarrollar mecanismos específicos de controles sociales. Existen probabilidades de que se desvíen de los cursos de acción programados institucionalmente por los actores. Esto plantea la necesidad de establecer sanciones orientadas hacia la preservación del orden institucional de la

organización. De ahí que las instituciones invoquen y deben invocar autoridad sobre el individuo, con independencia de los significados subjetivos que aquél pueda atribuir a cualquier situación particular. De esta forma, cuanto más se institucionaliza el comportamiento, más previsible y, por ende, más controlado se vuelve. Si la objetivación se logra eficazmente, pueden aplicarse medidas coercitivas selectivamente. Es decir, la mayoría de las veces el comportamiento se encauzará "espontáneamente" por medio de los canales fijados por las instituciones.

Adicionalmente, se incluye, la *sedimentación* que es el mecanismo a partir del cual los significados y comportamientos quedan escritos en la memoria colectiva.

El proceso de institucionalización se concreta con la sedimentación de los significados atribuidos a las innovaciones o cambios, es decir, con la interiorización y difusión de las objetivaciones por parte de los miembros de la organización. La sedimentación se refiere al proceso por medio del cual los individuos graban en la memoria colectiva las experiencias y significados de la actividad innovadora, y son capaces de trasmitirlas a otros miembros de la organización, incluso, en otro momento histórico diferente al que dio origen a la innovación o acciones de cambio.

En este sentido, es importante advertir, que si la sedimentación no se produjese, la organización no podría hallar sentido a su historia y los nuevos arreglos organizacionales serían más del tipo convencional que institucional. Es decir, como ya se señaló, la fuerza imperativa de las instituciones las diferencia de las meras convenciones, que son arreglos sociales similares a las instituciones pero mucho más fácilmente dispensable, ya que no oponen la resistencia al cambio que oponen las primeras. ¿Cómo se lleva a cabo la sedimentación? De acuerdo con Tolbert y Zucker (1996: 184), la sedimentación ocurre sólo cuando la innovación ha sido objetivada en cualquier sistema de signos, es decir, cuando los significados de la innovación son construidos con base en un sistema de comunicación social que permita la posibilidad de objetivaciones reiteradas de las experiencias compartidas en una organización. Sólo entonces hay probabilidades

de que esas experiencias se transmitan de una generación a otra, y de una organización a otra. En principio, cualquier sistema de signos puede servir, pero generalmente el sistema decisivo es el lenguaje. En efecto, el lenguaje objetiva las experiencias organizativas y las hace accesibles a todos los que pertenecen a dicha organización, con lo que se convierte en base e instrumento del acopio de la memoria organizativa. Además, el lenguaje aporta muchos de los medios para objetivar nuevas experiencias, permitiendo que se incorporen a la memoria organizativa ya existente, y es uno de los medios más importantes para transmitir las sedimentaciones (Tolbert y Zucker 1996:185. Citado por Del Castillo, 2007:316-320). De esta manera las experiencias se vuelven transmisibles con facilidad y perduran en el tiempo.

En este sentido, la institucionalización es un proceso que incorpora, al menos, estos tres elementos, en un orden lógico-analítico y no necesariamente, a un orden cronológico, es decir, no es una descripción de una secuencia de tiempos que se suceden uno tras otro: *habituación, objetivación y sedimentación*¹⁶. Estos son elementos componentes, que se consideran lógicamente necesarios e interdependientes, en el proceso de institucionalización.

¹⁶ Con la intención de contribuir al debate de la institucionalización, se propone el concepto de endogeneización de la transparencia, agregaría la rendición de cuentas, en las organizaciones gubernamentales, en el siguiente esquema conceptual, hacia su construcción: a) Estructuración del incentivo exógeno; b) Mecanismo estructural de poder para endogeneizar, c) Flujo de los mecanismos de influencia para endogeneizar; d) Sentido organizacional de la transparencia.

La primera variable se refiere a la necesidad de un incentivo externo para hacer racional a la transparencia o más costosa a la opacidad. Concretamente esta variable se refiere a la necesidad de una instancia externa de vigilancia y vinculante a(IFAI) u opinión pública, que tienda a modificar la estructura de costos de los actores que usan estratégicamente la información pública.

La segunda variable considera indispensable la estructuración del poder en que se inserta el incentivo exógeno; la jerarquía, las características administrativas, capacidades y facultades (formales y reales) de las áreas encargadas de impulsar la transparencia.

La tercera variable se refiere a los mecanismos administrativos, formales e informales para endogeneizar en la organización a la transparencia; comprende la provisión de las herramientas estructurales y demás requisitos de orden organizacional, como mecanismos de influencia, para la apropiación del sentido organizacional de la transparencia para incorporarla a los flujos normales de la acción organizada.

La última variable está relacionada a dotar a la transparencia de sentido organizacional, es decir, considerarla como un valor, un criterio de decisión equiparado al criterio de eficiencia. David Arellano Gault. *“Transparencia y organizaciones gubernamentales”* en John M. Ackerman (coordinador). Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y derecho a la información, UNAM, Siglo XXI, 2007.

2.7 Los referentes teóricos desde el neo institucionalismo político

Desde una perspectiva política, podemos establecer, algunos elementos básicos en lo que se fundamentan los procesos de rendición de cuentas pública, es decir, de responsabilizar a los actores por sus acciones; el proceso de asegurar que los actores públicos den cuenta de sus conductas y acciones. Se trata de forzarlos a que den a conocer y justifiquen sus decisiones, y, en caso de que éstas se consideren inadecuadas o inapropiadas, que los representantes o funcionarios puedan ser eventualmente sancionados por las mismas. Este proceso trata de otorgar significado a la delegación política, mediante la introducción de una combinación de mecanismos institucionales y no institucionales para asegurar el control y responsabilizar a los representantes durante todo el periodo de gobierno.

En principio, la situación primaria que origina y valida dicha rendición de cuentas es la *delegación de autoridad* para que se actué en nombre y beneficio del que delega y la libertad relativa del delegado para llevar a cabo esa tarea. Por otro lado, identificamos otro ingrediente que da origen a la rendición, se refiere a la situación de *discrecionalidad* del agente delegado en la posibilidad de que su actuación se realice conforme a sus propios intereses. Los principios anteriores se pueden sintetizar en uno, más general, que plantea que toda responsabilidad pública es susceptible de escrutinio público, es decir, los asuntos públicos deben estar abiertos al escrutinio social, y aquellos que los manejan deben rendir cuentas en forma oportuna y confiable (Emmerich, 2005:67). Las premisas anteriores permiten establecer una relación intrínseca entre la representación y la responsabilidad políticas, es decir, se establece la necesidad de buscar la manera de reducir los riesgos inherentes al acto de delegación política.

Los principios anteriores se han recuperado, aunque con sus limitaciones propias, en la ciencia política neoinstitucional donde se ha desarrollado un marco analítico denominado *Modelo de principal-agente* que explica, fundamentalmente, el proceso de delegación política y la rendición de cuentas que tiene asociado. A partir de esta concepción, una relación *principal-agente* se establece cuando un sujeto (llamado mandante o principal) delega a otro sujeto (llamado mandatario,

representante o agente) autoridad para ejecutar actos en su nombre. A cambio de esa delegación, el agente lleva implícito el compromiso de rendirle cuentas al principal, quien cuenta con la facultad para sancionarlo en caso de incumplimiento. (Ugalde, 2002:19). No obstante, el problema de cualquier relación *principal-agente* es que el agente tiene fuertes incentivos para desviarse del mandato del principal y actuar en beneficio propio debido a dos características intrínsecas derivadas del acto de delegar. Por un lado, el principal y el agente suelen tener *preferencias e intereses diferentes*. En materia política, por ejemplo, un principal colectivo, como lo es el electorado, delega autoridad a un agente llamado representante, quien, sin embargo, tiene intereses propios que con frecuencia difieren de las preferencias de los votantes.

Por otro lado, existe asimetría de información: el agente siempre tiene más información que su principal. Por definición, el agente es el sujeto que ejecuta las acciones y, por tanto, cuenta con toda la información sobre las características de sus actos.

Como resultado de estas dos características intrínsecas de cualquier relación entre un principal y un agente (intereses divergentes e información asimétrica), el agente cuenta con todos los incentivos para desviarse del mandato original y actuar en beneficio propio. Por ejemplo, los ciudadanos delegan al gobierno la autoridad para recaudar impuestos pero los contribuyentes carecen de la información para detectar posibles desviaciones y ello facilita que sus agentes desvíen recursos fiscales para fines personales y políticos (Ugalde, 20)

Dado que existe la discrecionalidad y posibilidad de distorsión de la relación, deben existir incentivos para que el agente cumpla con su mandato y rinda cuentas en forma confiable y también deben existir sanciones para los agentes que no respondieron en su mandato; a nivel político, por ejemplo, la sanción electoral es una de las formas o mecanismos que tiene el principal para castigar al agente.

Capítulo III.

Aspectos relevantes sobre la gestión pública municipal: límites para la rendición de cuentas

El debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas es aún muy incipiente en México, y se ha centrado principalmente en el ámbito federal de gobierno, dejando poca atención el tratamiento y estudio de los procesos en los gobiernos estatales y municipales. Esta omisión debe abordarse, dado que, por ejemplo, desde los años ochenta México inició un proceso gradual de descentralización de responsabilidades particularmente en educación y servicios de salud, que ha transferido sumas crecientes de recursos que hoy son ejercidos desde los estados y municipios¹⁷. Sin embargo, ese proceso no se ha acompañado de otro paralelo para construir instituciones modernas y eficaces de rendición de cuentas, por lo que es probable que los espacios para el dispendio y la corrupción se hayan expandido en esos ámbitos de gobierno.

En efecto, podemos señalar que el desfase entre el gasto y las responsabilidades fiscales en el ámbito local ha permitido a los gobiernos locales ser menos responsables de lo que deberían ante sus ciudadanos. Si bien es razonable suponer que los gobiernos locales pueden apreciar de manera más directa las necesidades ciudadanas inmediatas y que los mecanismos de rendición de cuentas aparentemente son más efectivos en el ámbito local (pues es más fácil demandar un buen desempeño de un gobierno cercano al ciudadano que el de una burocracia en el centro del país), no existe evidencia de que los gobiernos locales estén haciendo un buen uso de sus recursos.

¹⁷ En México, para 1990, el 67% de todo el gasto público era ejecutado por el gobierno federal. Este patrón tuvo un cambio radical y, a la fecha, 63 centavos de cada peso son ejecutados por el gobierno estatal y los municipales, aunque la mayoría de los fondos son para fines específicos, es decir, la mayor parte de los recursos descentralizados o transferidos es gasto condicionado. Sin embargo, esta mayor descentralización del gasto federal hacia estados y municipios no se ha traducido en mayor responsabilidad en el comportamiento financiero de los gobiernos.

Los municipios no rinden cuentas a la Federación y a los ciudadanos sobre el ejercicio de estos recursos “etiquetados”, como está establecido en la ley. Además, no existen los mecanismos para evaluar cómo el gasto incide sobre la calidad de vida de los habitantes de municipios en pobreza extrema y rezago social. La falta de transparencia sobre el uso de los recursos obstaculiza también la rendición de cuentas.

A pesar de lo anterior, la distribución del poder político y la alternancia, en este caso, en los gobiernos municipales, son elementos que no garantizan, pero sí podrían posibilitar condiciones para la rendición de cuentas. La alternancia en los ejecutivos estatales y la aparición de gobiernos divididos en los cuales el partido del ejecutivo no cuenta con mayoría en el poder legislativo han estimulado que las facultades legales de rendición de cuentas tengan mayores posibilidades de que se ejerzan en la práctica. Se puede suponer que el mayor incentivo para el control se da en los estados con gobiernos divididos seguidos de aquellos donde el partido que gobierna no cuenta con mayorías absolutas en los congresos estatales.

3.1 Fragilidad institucional y debilidades organizacionales en la gestión municipal. Límites para la rendición de cuentas

En la actualidad, existen diversos ordenamientos que regulan algunos aspectos de la rendición de cuentas¹⁸, en su dimensión informativa, de los gobiernos

¹⁸ Estrictamente, se tratan de mecanismos de control y fiscalización del uso de recursos federales transferidos a los gobiernos municipales y no de procesos de rendición de cuentas debido a la ausencia de exigibilidad de responsabilidades. El control y fiscalización de recursos la podemos inscribir en el ámbito administrativo-contable y la rendición de cuentas trasciende, entre otros aspectos, a lo político-decisionario de la gestión pública; es en suma exigencia de responsabilidad política y administrativa de los actores gubernamentales. En particular, el segundo concepto es el que requiere de elementos que permitan definirlo enfatizando su objetivo de control de legalidad, tanto como el correspondiente a la evaluación cuantitativa y cualitativa del desempeño del gobierno municipal (economía). Actualmente, ya no es suficiente que las cuentas públicas municipales cumplan con el apego a la norma, sino además que demuestren el rendimiento eficiente y eficaz de los recursos públicos. La moderna fiscalización equipara la relevancia del componente de legalidad con el de economía y rendimiento. De lo anterior se concluye definir a la fiscalización como un proceso técnico, cuyo objetivo es el control de la legalidad, así como la evaluación del rendimiento cualitativo y cuantitativo

municipales, muchos de ellos tuvieron origen y fueron creados para fiscalizar y regular el uso y destino de los fondos federales transferidos a los municipios. El artículo 115 de la Constitución federal establece los lineamientos generales con que se orienta el ejercicio de dichos recursos, y se complementa con leyes estatales y reglamentaciones municipales.

Existen responsabilidades muy claras en la legislación federal y estatal respecto, por ejemplo, a la obligación de los municipios de rendir informes regulares sobre el uso de los recursos de origen federal y en particular del FISM¹⁹. Así mismo, los mecanismos empleados para la fiscalización de las cuentas públicas municipales y del gasto federalizado están contenidos, con sus respectivas particularidades en las leyes federales y estatales. Todos los municipios del país tienen la obligación de rendir cuentas trimestralmente al Ejecutivo Federal sobre el uso de recursos federales durante el ejercicio de los mismos. Además, tanto la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como los Órganos de Fiscalización Superior (OFS) de los Estados tienen atribuciones legales para realizar una revisión *ex post* de la Cuenta Pública Municipal²⁰.

Empero, a pesar de las múltiples normas y actores que formalmente intervienen en la operación y vigilancia de recursos ejercidos por los ayuntamientos, la eficacia de la rendición de cuentas en el nivel municipal es muy limitada, mucho mayor, podemos afirmar, que en los ámbitos estatal y federal de gobierno. Pareciera que a medida que se desciende del ámbito federal al estatal y al local se va reduciendo también el sentido de responsabilidad de los gobernantes. Aunque no existen estudios empíricos que analicen cómo rinden

de los recursos públicos municipales. Con estas características, la fiscalización puede tener como efecto asociado el desarrollo de sistemas administrativos y contables internos a los ayuntamientos, que estén orientados por estos criterios.

¹⁹ Fondo para la Infraestructura Social Municipal es uno de los componentes del Ramo 33.

²⁰ La facultad de las Legislaturas estatales de revisar y/o aprobar las cuentas públicas de los ayuntamientos, se encuentra reconocida en todas las constituciones estatales. Las diferencias están en los plazos de las revisiones y los alcances de las mismas. En algunos casos la revisión se realiza cada mes y en la mayoría de los estados se realiza cada año.

cuentas los ayuntamientos en México, existe evidencia informal y en la práctica de que en múltiples ocasiones esa rendición es limitada, intermitente y de poca confiabilidad, cabría cuestionarse en este momento, ¿cuáles son los factores que explican dicha situación?; más adelante se abordará esta problemática.

Asimismo, consideramos que la democracia electoral es una condición necesaria, más no suficiente, para producir gobiernos responsables y que rindan cuentas. La democracia electoral no se traduce necesariamente en que los gobernantes se sometan al escrutinio público y rindan cuentas a sus votantes y a la ciudadanía en general. Para que ello suceda, es necesario construir instituciones, leyes y normas de rendición de cuentas que obliguen a los gobernantes a someterse al veredicto y control de otros poderes de gobierno y a la vigilancia y escrutinio de los ciudadanos, más allá de la celebración de elecciones.

Por otro lado, la descentralización -siendo un objetivo positivo de modernización del país- es un proceso incompleto y muy riesgoso, para el caso de que si se descentralizan recursos sin construir instituciones de rendición de cuentas de esos recursos. Si, por ejemplo, la centralización fiscal causa ineficiencia y aleja al usuario de servicios públicos de sus proveedores, la descentralización, a su vez, sin mecanismos de rendición de cuentas puede conducir al dispendio y la corrupción.

En esta medida, es urgente construir las instituciones de rendición de cuentas, tanto en el ámbito federal como en los gobiernos estatales y municipales. De otra forma, la democracia mexicana puede convertirse en un concepto vacío al no producir gobiernos eficaces, responsables y honestos.

A pesar de que, en el nivel municipal de gobierno, insistimos, existen múltiples actores que intervienen formalmente en la operación y vigilancia de los recursos ejercidos, la eficacia de la rendición de cuentas en este ámbito es muy limitada. Por ejemplo, se considera que producto de la descentralización del gasto

de salud, no se tuvieron los mecanismos para exigir cuentas de estos recursos descentralizados.

En este nivel de gobiernos municipales podemos señalar en principio y en términos generales que los principales obstáculos para la rendición de cuentas, se relacionan con tres factores: *marco jurídico ambiguo y frágil, falta de capacidad administrativa y responsabilidad política limitada*, (CNH:2005).

3.2 Ambigüedad y fragilidad en el marco normativo e institucional

En lo referente a este punto, se tiene un problema de índole general, relacionado a las cuestiones relativas de los recursos fiscales, se refiere a la falta de armonización de la información hacendaria. Existe en este aspecto diversidad de legislaciones estatales lo que implica que no en pocas ocasiones se den contradicciones entre los marcos jurídicos federales y estatales, lo que hace difícil y complicado el proceso de fiscalización por la diversidad de criterios y marcos jurídicos diversos.

En este marco de relaciones intergubernamentales, el marco jurídico que las rige entre los tres órdenes de gobierno, refleja un escenario de diversidad, ambigüedad, insuficiencia y obsolescencia en las leyes y reglamentos, (CNH: 2005)

En adición a este problema genérico y desde una perspectiva del ámbito local, un número importante de municipios no cuentan para su gestión pública con una normatividad administrativa de base ni con reglamentos de planeación municipal y, además, los propios municipios no pueden solucionar esa ambigüedad porque la aprobación de su propio marco normativo, en cuanto a la elaboración de leyes, depende de los congresos federal y estatales.

Precisamente, los congresos estatales no han impulsado reformas jurídicas en el ámbito municipal para aumentar, en este caso, la transparencia, fiscalización y la rendición de cuentas en los ayuntamientos, por lo que en muchas ocasiones la

rendición de cuentas por parte de los municipios se ha sustentado más en el contacto informal del presidente municipal con su población o en el contacto personal con el ejecutivo estatal, que en un marco regulatorio eficaz.

Desde un enfoque de gestión pública, en el ámbito municipal, se tiene una fragilidad del marco jurídico, Cabrero Mendoza (2000), es decir, en un buen porcentaje de municipios mexicanos podemos encontrar un débil marco normativo reglamentario que soporte, sustente, regule y oriente las tareas y acciones públicas: en 64% de los municipios del país no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal y en 22% no está actualizado. Es decir, alrededor de 86% de los municipios no cuenta con una normatividad administrativa interna de base. Aunque la existencia de un reglamento no es garantía de un orden administrativo interno, su inexistencia propicia desorden en los procedimientos y falta de precisión en el manejo de recursos y en los sistemas contables y de registro. En casi 80% de los municipios no hay un reglamento para la planeación, es decir, tres cuartas partes de los municipios carecen de un marco normativo que ordene las acciones en el tiempo y que vincule la asignación de recursos con objetivos y metas previamente establecidos. En 52% de los municipios no hay un reglamento de obra pública. En 20% de los municipios no hay un plan de desarrollo. En el año 1995, 72% de los municipios cobraba directamente el predial, en el año 2000, este porcentaje subió a 81 por ciento. Sólo en 66% de los municipios del país los valores catastrales están actualizados.

Esta fragilidad del marco normativo y regulatorio que soporte la gestión pública es muestra característica de debilidades institucionales de este orden de gobierno. Esta situación obedece a varios factores; a la carencia de facultades legislativas de los gobiernos municipales y, en este sentido, dependen del trabajo legislativo de los congresos locales, que han mostrado graves rezagos al respecto. Por otro lado, esta debilidad del marco normativo, también se debe a la falta de desarrollo y despliegue de la facultad reglamentaria de los gobiernos municipales; como se aprecia en los porcentajes arriba señalados, no se utilizan los

reglamentos como instrumentos de gestión que guíen, normen y regulen las acciones y actividades de las diferentes agencias públicas.

En efecto, además de la fragilidad del marco normativo municipal, los estados contribuyen con su propia debilidad legal a la debilidad institucional de los municipios. Hasta hace algunos años, casi la tercera parte de las entidades federativas carecían, por ejemplo, de una ley de coordinación fiscal estatal que diera certidumbre y transparencia a la distribución de recursos del nivel estatal hacia el ámbito municipal. (Cabrero: 2000).

En términos de rendición de cuentas, estas debilidades institucionales no permiten, por ejemplo, establecer las normas y directrices que guíen los procesos de transparencia, acceso a la información y los mecanismos e instrumentos disponibles para la rendición de cuentas; teniendo el riesgo, como es frecuente, de un manejo discrecional de la información y obstáculos reales a los esfuerzos de exigir responsabilidades de los funcionarios gubernamentales. Esta laxitud normativa vuelve muy complicado e inhiben los procesos de rendición y acceso a la información con fines de control, fiscalización y responsabilización del desempeño de los actores institucionales.

3.3 Capacidades administrativas limitadas

Con relación a las *capacidades institucionales*, como factor que no favorece los procesos en cuestión, se resalta la escasa capacidad administrativa en muchos municipios del país que constriñe la habilidad de los ayuntamientos para rendir cuentas a sus ciudadanos y a los poderes legislativos. Los datos son evidentes, por ejemplo, aunque la mayoría de los municipios del país cuenta con un tesorero municipal, solo 39% cuenta además con un área de oficialía mayor o equivalente, lo cual implica que en más de 60% de los casos no se tiene en la estructura administrativa un área responsable de supervisar y planear el ejercicio del gasto, es decir, en 60% de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto, tales como una oficialía mayor o una dirección administrativa, Cabrero (2000).

Es cierto que buena parte de los municipios del país no requeriría este tipo de estructuras administrativas por su tamaño y la escasez de recursos; sin embargo, la ausencia de un sistema mínimo que ejecute la función de organización del gasto, impide que, ante un incremento de recursos, la asignación y el control de los mismos sea ejercida con un mínimo de eficiencia y transparencia.

En esta materia relativa a las cuestiones fiscales y administración de recursos, fundamental para rendir cuentas, de acuerdo con Cabrero Mendoza (2000) sólo 46% de los ayuntamientos realiza algún tipo de auditorías o supervisiones financieras; 41%, una actividad sistemática de control para disminuir costos, y 21%, estudios en materia tributaria. Aún más, la gran mayoría de los municipios (75%) reconoce haber recaudado impuestos y derechos por debajo de lo presupuestado. En 17% de los municipios todavía no tienen una sola computadora para tareas administrativas.

No obstante, en cuanto a las áreas administrativas con las que cuentan los gobiernos municipales y que tienen mayores repercusiones en el manejo de la hacienda local y en la aplicación racional de los recursos (Tesorería, Oficialía Mayor, Planeación y Finanzas, Contraloría, Capacitación y Desarrollo), se puede observar que, en los últimos cinco años, ha habido en general una mejoría en el conjunto municipal nacional. Se ha incrementado el número de municipios con áreas administrativas relacionadas con el manejo de la hacienda local; particularmente destaca el incremento de áreas responsables de promover la capacitación y desarrollo de funcionarios y empleados municipales. Sin embargo, queda claro que la mayoría de los municipios del país todavía no tiene formalmente establecidas las estructuras administrativas básicas para el cuidado y manejo racional de la hacienda local, Cabrero (2000).

Esta problemática es fundamental para los procesos de transparencia y rendición de cuentas ya que se asocia a la administración y capacidades internas de los gobiernos municipales, en este caso, para hacer viable el acceso a la información como elemento necesario para la rendición de cuentas, es decir, debido a estas carencias, podemos aseverar que, en muchas ocasiones, la información que sustente a la transparencia, no se tiene, no se genera o bien, se tiene, pero no está disponible para su ofrecimiento. Este problema evidencia una deficiente capacidad administrativa que puede deberse a la falta de capacidades y carencia de recursos humanos y tecnológicos como condiciones mínimas para una adecuada gestión de la información para su disponibilidad.

Adicionalmente, en este factor, se tiene una *alta fragmentación* de las instancias administrativas de la gestión municipal. Esto es una característica recurrente en la administración pública de los gobiernos municipales, la cual puede explicarse por la forma particular de asignación de las unidades administrativas a los diferentes grupos políticos relacionados con el grupo en el poder; es decir, la forma de integración del aparato administrativo se basa, frecuentemente, en criterios de naturaleza política. Existe una asignación política de puestos y cargos en la administración pública municipal. Esto deriva en que la configuración y el funcionamiento de la administración pública municipal sea altamente fragmentado y con un alto margen de incertidumbre y discrecionalidad²¹, lo que implica tener serios obstáculos para la gestión documental y manejo de información dado que, además de las dificultades técnicas presentes, existen problemas políticos para generar y acceder a la información gubernamental con fines de control, fiscalización y de establecimiento de responsabilidades de los actores del gobierno.

²¹ La alta fragmentación o bien, débil acoplamiento, en la estructura del aparato administrativo y su funcionamiento con un margen amplio de discrecionalidad e incertidumbre, derivan de la multiplicidad de intereses políticos que representan los actores institucionales presentes.

3.4 Responsabilidad Política limitada

Por último, el tercer factor, la *responsabilidad política limitada*; se parte de un principio básico, que sugiere que en sociedades donde la carga fiscal es limitada o inexistente, el sentido de responsabilidad política de los gobernantes frente a sus gobernados, es menor que en otras sociedades donde la gente financia la gestión de su gobierno y se siente con derechos para exigirle cuentas.

En México, la problemática cuya complejidad tiene doble dimensión: los ayuntamientos cuentan con pocas potestades tributarias por un lado; y por otro, no ejercen las facultades recaudatorias que les pertenecen. Por ejemplo, los municipios cuentan con la facultad para recaudar el impuesto predial. Sin embargo, muchos de ellos no hacen esfuerzos administrativos ni técnicos para reformar su catastro y mejorar condiciones para incrementar la recaudación y elevar sus ingresos propios. México es uno de los países del mundo con menor carga tributaria por concepto de impuesto predial²².

Esta baja recaudación local implica transferencias cruzadas entre estados y entre la Federación y los estados, ante la incapacidad de algunos ayuntamientos y estados para solventar su gasto. Pero esas transferencias cruzadas contribuyen a una falta de transparencia del origen y uso de los recursos fiscales y limita la rendición de cuentas, basadas en el supuesto de la responsabilidad política limitada. Para Carlos Elizondo, “en la medida en que quien cobra -la Federación- no ejerce un porcentaje importante y creciente del gasto, se genera una tensión [...] El causante no ve dónde se van sus impuestos, asume se roban o se desperdician, y lo que recibe, a través de gasto estatal o municipal, no parece provenir de sus impuestos y no exige, por tanto, una mejor rendición de cuentas”, (Mayer-Serra: 2001).

²² La recaudación del predial en México está muy por debajo de su potencial recaudatorio, representa 0.27% con relación al PIB, la cual es la más baja del conjunto de países de la OECD y de las más pobres de los países latinoamericanos.

Para Díaz Cayeros, el “principal problema del federalismo mexicano radica en el déficit de representación y rendimiento de cuentas [...] Los gobiernos estatales y municipales [...] realizan sus funciones sin que sus ciudadanos aporten necesariamente los recursos que hacen posible dicho gasto”. Por ende, esos ciudadanos al no pagar, carecen de los incentivos para exigir cuentas de un gasto financiado con recursos provenientes de otros ciudadanos y regiones del país; y por la misma situación, los funcionarios locales no se sienten con la responsabilidad de rendir cuentas a dichos ciudadanos.

En conjunto, los ingresos de los gobiernos locales (estados y municipios) como porcentaje de los ingresos fiscales del país es de 5.6% en México, en comparación con el promedio de 18.7% de los países miembros de la OCDE. En consecuencia, los gobiernos municipales han desarrollado una alta dependencia de las transferencias federales. México es uno de los países del mundo donde las transferencias a estados y municipios son más elevadas: representan 93.3% de los ingresos totales de los gobiernos locales, en comparación con el 39.4% que es el promedio de América Latina, el 29.3% de Estados Unidos y el 16% de Brasil.

La alta dependencia fiscal de los ayuntamientos frente a la federación y la consecuente baja dependencia frente a sus ciudadanos, puede haber estimulado, a su vez, un bajo nivel de responsabilidad política de los gobernantes.

Lo anterior, como hemos afirmado arriba, ha generado también cierta apatía y desinterés de los habitantes para llamar a cuentas a sus presidentes municipales. Por ello, como aprecia Ugalde (2003), en los municipios mexicanos el proverbio *no taxation without representation*, se puede sustituir por *low taxation, low representation*.

Adicionalmente, *la responsabilidad política limitada*, también la podemos apreciar desde una perspectiva propiamente política, debido a la forma de representación de los integrantes del ayuntamiento o cabildo, como cuerpo político colegiado, que en el capítulo siguiente se detallará. No obstante, en este punto,

podemos adelantar que el problema es que bajo la forma actual de elección del presidente municipal y de los demás representantes, síndico y regidores, se diluye la representación, dado que son electos por “planilla”, es decir, no hay asociación directa de cada representante con el ciudadano-elector, en este sentido, no podemos establecer, en sentido estricto, una relación política directa entre representantes y ciudadanía; el resultado es, a su vez, mayor dilución de la responsabilidad por no existir un claro y fuerte vínculo político con la ciudadanía; la ausencia de estos vínculos y relaciones políticas entre representante y ciudadano, dificulta, aún más, la posibilidad de exigir cuentas sobre la actuación de aquél. En esta forma de elección actual, el voto ciudadano otorga el poder absoluto, vía mayoría de regidores y síndico a un mismo partido para dirigir la administración municipal, con todas las consecuencias que ello acarrea (limitando la rendición de cuentas, por ejemplo).

En estas condiciones de responsabilidad política limitada, tanto por el lado de los aspectos fiscales como en materia de representación política, de los actores gubernamentales en el ámbito municipal, se dificulta, como hemos sugerido, la exigencia de rendición de cuentas debido a la difícil asociación *de ciudadano-contribuyente*, en materia fiscal y *ciudadano-elector* a nivel político.

Con los aspectos anteriores, podemos afirmar, que existen límites importantes para que la transparencia y rendición de cuentas sea una realidad en los gobiernos locales, en adición, la todavía baja participación ciudadana en este espacio de gobierno coadyuva en detrimento de los procesos anteriores.

Ahora bien, ante las limitaciones reseñadas anteriormente, identificamos algunas medidas mínimas de carácter institucional para mejorar las condiciones para que los procesos en cuestión tengan posibilidades de traducirse en la práctica.

En principio, planteamos que un elemento importante, es aumentar las competencias municipales; que el ayuntamiento no sólo expida reglamentos sino

leyes para el ámbito municipal. Se trata de darle al municipio realmente un nivel de poder público, acrecentar su autonomía respecto de las otras instancias; aumentar las capacidades de diseño institucional y quitarle al municipio la apariencia de categoría inferior.

A nivel de las cuestiones financieras, que sean los cabildos quienes revisen y aprueben las cuentas públicas²³, previo proceso de reforzamiento de la representación plural en los cabildos, lo cual implica, que la forma de elección de los integrantes del cabildo, no sean por planillas, sino que Síndicos, Regidores y Presidente Municipal se elijan por separado. Actualmente, la planilla que gana, gana todo: El Cabildo, todos los puestos de la administración y las Comisarías y lleva ventaja sobre la elección de los Síndicos. Estas medidas son necesarias para darle mayor representatividad al órgano de gobierno municipal, o bien, dotar de contenido a la representación del gobierno que permitan asociar el poder representativo de los integrantes del ayuntamiento con la ciudadanía, condición indispensable para la transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad.

Lo anterior implica llevar a cabo una reforma del artículo 115 constitucional que precise, en principio, la elección por separado de los miembros del cabildo; y que el síndico represente legalmente al municipio, los intereses de la población y la aplicación de las leyes en el ámbito municipal. Con esto se lograría reformar la integración e interacción política del ayuntamiento, como fundamento de una mejor participación social.

Para atender las debilidades del marco normativo, las propuestas se orientan principalmente en la modificación de leyes o reglamentos. Asimismo, los actores del ámbito municipal manifiestan su preocupación por la falta de aplicación de reglamentos y leyes. Por lo tanto, se indica la necesidad de modificar algunos artículos o de adicionar cláusulas; principalmente lo relativo al artículo 115 de la Constitución Política Mexicana y a las leyes orgánicas municipales del nivel

²³ En la forma actual, dicha revisión la realiza sólo el síndico procurador.

estatal. Es indispensable avanzar en el sentido de establecer explícitamente los mecanismos a partir del cual se ejerza el derecho a la información y la obligación de rendir cuentas en el marco normativo municipal.

En consecuencia, mientras la sociedad no cuente con mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas y los que existen funcionen mejor, la ciudadanía, por ejemplo, en el ámbito municipal, estará aún menos dispuesta a pagar mayores impuestos y por lo tanto, la capacidad de estos gobiernos de responder a las demandas sociales seguirá siendo muy limitada.

En el ámbito de los gobiernos locales identificamos algunas de las debilidades institucionales (marco normativo frágil y responsabilidad política limitada), además de insuficiente capacidad administrativa (dificultades técnicas y de recursos humanos y tecnológicos, fragmentación administrativa) que, combinado con baja participación ciudadana, potencialmente, obstaculizan los procesos de transparencia y rendición de cuentas. A estos elementos le sumamos el diseño institucional del gobierno municipal y las distorsiones políticas que genera en el accionar de los actores institucionales, lo cual será materia de análisis del siguiente capítulo.

Capítulo IV

Diseño institucional del gobierno municipal: Dilemas para la rendición de cuentas

A partir de los fundamentos teóricos y referentes institucionales anteriores trataremos de profundizar en el análisis del problema de la rendición de cuentas en el nivel municipal de gobierno, fundamentalmente, en este capítulo, intentamos resaltar aquellos factores, que desde la perspectiva de la rendición de cuentas vertical, en su vertiente electoral, limitan o bien, no garantizan, dicha exigencia. Para ello, planteamos en principio, la forma y sistema de elección, el diseño institucional, además, esbozaremos los fundamentos de la forma de organización política del *ayuntamiento* y caracterizamos su funcionamiento a partir del *cabildo* que, como veremos más adelante, no se basa precisamente, en principios democráticos en su interior, y en relación con la sociedad o comunidad local, relevante para la rendición de cuentas, apreciamos, fundamentalmente, una relación y práctica de gobierno que se asocia en gran medida a la tradición autoritaria del ejercicio del poder por un lado; por otro, desde la perspectiva del tema objeto de esta investigación, significa que bajo esta forma de organización política no se favorece ni se tienen incentivos fuertes, ni el arreglo institucional adecuado para hacer efectiva la rendición de cuentas en este ámbito de gobierno, sobre todo, si hacemos alusión a lo que hemos revisado anteriormente como el tipo vertical de rendición de cuentas según la clasificación de O'Donnell.

4.1 Diseño institucional e Integración del cabildo del gobierno municipal: la centralización del poder político y administrativo en la figura presidencial.

El cabildo, como órgano de gobierno colegiado del municipio, se compone de varias figuras que son el *presidente municipal*, un grupo de *regidores* y, en la mayoría de los casos, por uno o más *síndicos*, electos todos en votación universal directa y secreta. En adición, según se desprende del artículo 115 de la

constitución²⁴ política de nuestro país, para la elección del cabildo deben combinarse los principios de representación proporcional y de mayoría relativa.

Un aspecto fundamental que habría que dimensionar por su relevancia en materia de rendición de cuentas, sobretodo en su dimensión vertical, es que en nuestro país, el sistema de elección municipal característico, como advertimos en el capítulo anterior, se basa en lo que se denominan “ planillas”, el cual puede resumirse de la siguiente forma: en un mismo acto político, el acto del sufragio, se elige mediante un solo voto simultáneo, todo el cuerpo político del ayuntamiento, es decir, de la planilla que triunfa en los comicios electorales emana el presidente municipal, uno o más síndicos, y un número predeterminado de regidores, por el principio de mayoría relativa; y de las planillas perdedoras que alcancen el umbral de representación requerido, según la ley electoral respectiva, se complementa el cuerpo edilicio con un grupo de regidores y síndicos, en su caso, según el principio de representación proporcional.

Estas son las bases político-electorales en las que se fundamenta el diseño institucional y estructura política del gobierno municipal, como se ha mencionado, lo hace descansar y lo deposita en un *órgano colegiado* llamado ayuntamiento, integrado en cabildo. El cabildo, de acuerdo a los fundamentos jurídicos vigentes, es electo por un solo sufragio. El ayuntamiento será, entonces, el órgano de gobierno municipal de elección popular integrado por: un *presidente municipal, síndicos y regidores*. El cabildo sería, formalmente, el organismo colegiado deliberante, el órgano de gobierno del municipio; sin embargo, por la forma de elección predominante, se deriva un aspecto fundamental, el *presidente municipal* se convierte en la figura unipersonal más importante del ayuntamiento debido a las siguientes consideraciones: es cabeza y la figura más visible de la planilla ganadora; por disposición legal es el responsable de la administración pública municipal; representante político del municipio; y presidente del cabildo, dicha

²⁴ En su fracción I, el artículo 115 constitucional establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine (...)

figura de presidente municipal, concentra un conjunto de facultades formales de corte administrativo y políticas que lo sitúan en una condición privilegiada de la vida política municipal.

Es precisamente la combinación de atribuciones legales y prácticas políticas, aunado al mecanismo electoral mediante el cual se originan los gobiernos municipales, lo que, en combinación con otros factores, hace problemática la situación actual del presidente municipal y lo que dificulta la práctica de la rendición de cuentas en este ámbito de gobierno.

En resumen, el primer edil asume el control absoluto de la estructura ejecutivo-administrativa del ayuntamiento²⁵; adquiere el poder formal que le otorga el marco jurídico, en razón de que le encomienda la responsabilidad de dirigir la administración pública; y ostenta un “poder político” sobre los miembros electos de su planilla que él mismo encabezó. Es en la figura presidencial donde la concentración del poder se acentúa ya que, además, de tener las funciones propias del cargo (ejecutar y administrar), también, tiene funciones de “legislar” al ser parte del órgano colegiado que es el cabildo. Las leyes orgánicas municipales de los estados, permiten que el presidente municipal sea representante político del municipio, ser titular de la administración pública y, al mismo tiempo, presidente o líder del cabildo. (Flores Anguiano, 95)

Esta condición puede observarse, cuando menos, desde dos perspectivas distintas. Por un lado, se advierte que una alta concentración del poder en manos del presidente está relacionada con el ejercicio discrecional y autoritario del mismo; y por el otro, se argumenta que debido a esta característica el gobierno municipal es un gobierno potencialmente “efectivo”, dado que la línea de autoridad que el presidente ejerce sobre el resto de la estructura ejecutivo-administrativa es claramente vertical, motivo por el cual sus decisiones tienen oportunidad de transformarse exitosamente en políticas públicas.

²⁵ El presidente municipal tiene las funciones de carácter ejecutivo y, por lo tanto, tiene la facultad de nombrar y remover a los titulares de las instancias que componen la administración pública municipal mediando la aprobación del cabildo que él preside.

La otra figura representativa de los ayuntamientos son los *regidores*, sean de mayoría o de representación proporcional; desde la el punto de vista del diseño institucional, tienen una connotación fundamentalmente “parlamentaria”. Es decir, la mayoría de sus funciones están relacionadas con las actividades propias del cabildo en su sentido colegiado: desempeñan colectivamente la función reglamentaria, o si se quiere legislativa, del ayuntamiento.

El marco institucional del gobierno les confiere voz y voto en el cabildo, participan en la discusión y toma de decisiones de gobierno; además, están facultados para inspeccionar los actos de la administración pública municipal; tienen, así mismo, facultad para iniciar reglamentos municipales y formar parte de las comisiones edilicias.

No obstante la existencia de estas y otras facultades conferidas, la importancia política de los regidores es muy relativa. Esta situación obedece a múltiples factores y procesos políticos, que van desde el proceso que origina la integración de las planillas al interior de los partidos políticos, la forma y el sistema de elección y hasta el tímido papel que las legislaciones correspondientes les otorgan. Por ejemplo, dado que la composición de planillas es producto de una jerarquización de posiciones políticas donde el candidato a presidente ocupa la categoría más elevada, al arribar al gobierno municipal esta jerarquización suele prevalecer, sobre todo en los llamados regidores de mayoría quienes, en muchos de los casos, no significan un contrapeso en el cabildo. Existe una subordinación, de origen, de los candidatos a regidores que se expresa en su accionar dentro del cabildo municipal.

En el caso de los regidores de “representación proporcional” si bien su incorporación al organismo de gobierno municipal está en función de su propia aceptación popular, también es cierto que la efectividad de sus atribuciones formales la mayoría de las veces está condicionada por su mermada condición

numérica. El número de regidores bajo este principio, no representan ningún contrapeso real al presidente y regidores de mayoría relativa que, por sí mismos, pueden aprobar las iniciativas de su interés; su papel es marginal y, en muchas ocasiones, se subordinan a la figura presidencial a partir de la negociación o asignación política de cargos o puestos públicos dentro de la administración pública municipal.

Por lo que respecta a las atribuciones formales de los regidores, muy probablemente la que revisten mayor relevancia es la referente a la integración de las comisiones de cabildo. Teóricamente, las comisiones tienen como finalidad desarrollar parte del trabajo que le compete al cuerpo edilicio, por lo que su número y actividad específica varían según las necesidades de cada municipio. No obstante, en la práctica, el papel de las comisiones se ve disminuido por varios factores; a saber: la ausencia de criterios normativos (a nivel de ley orgánica y reglamento interno) que regulen su composición, es decir, quién debe presidirlas; número de integrantes, representación partidista, etc; y su imposibilidad para ir más allá de las tareas de planeación y vigilancia de las actividades que realiza la administración pública municipal. Así, también, es necesario decir, que en muchas ocasiones, las comisiones no ejercen cabalmente sus funciones, abdicando de sus facultades conferidas por la ley.

Por último, *el síndico, o síndico procurador* como se le denomina en algunos estados del país, es el funcionario municipal electo popularmente que responde ante el ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales que el cabildo y la ley le otorguen. El síndico es una figura relevante del ayuntamiento no sólo por la multiplicidad de atribuciones que las diversas legislaciones le otorgan, sino porque éste suele poseer un “doble carácter”, político y administrativo, es decir, el síndico además de formar parte del organismo colegiado de gobierno con los mismos derechos y obligaciones que el resto de los regidores, desempeña ciertas funciones en la administración municipal. Particularmente, es importante destacar las funciones relativas a la revisión y

control de los recursos financieros, de control patrimonial y a sus facultades de fiscalización vía la revisión y aprobación de la cuenta pública municipal.

Al síndico se le ha identificado como un factor adicional de control político. Las razones que animan este señalamiento encuentran que, al ser producto de la misma elección por planillas, el síndico, frecuentemente, es una figura subordinada a la personalidad hegemónica del presidente municipal, por lo que su desempeño como procurador o garante de la legalidad está condicionado, en múltiples ocasiones, a la no violación de los intereses de este último y del partido al que pertenecen. De ahí que, en más de alguna ocasión se haya propuesto que la elección del síndico pueda separarse de la del resto de los integrantes del cuerpo edilicio con la finalidad de garantizar una mayor independencia en sus tareas. O bien, circunscribirlo a una función meramente administrativa, para lo cual sería necesario apartarlo del cuerpo colegiado de gobierno.

En materia político administrativa, existe la posibilidad de que el síndico, con apego a sus facultades de fiscalización, genere condiciones para ejercer cierto control sobre el poder presidencial, situación que podría favorecer la exigibilidad de cuentas.

4.2 Distorsiones del diseño institucional

Con los principios expuestos que definen los rasgos fundamentales del diseño institucional del gobierno municipal, podemos resaltar, como característica general, la ausencia de pesos y contrapesos, lo cual genera que los regidores tengan poca influencia política, institucional y administrativa al interior de los ayuntamientos, inhibiendo que éstos funcionen como cuerpos colegiados de gobierno. Además, en estas condiciones, se dificultan las posibilidades de rendición de cuentas.

De acuerdo con los planteamientos anteriores y desde su configuración o diseño institucional, podemos identificar la complejidad del mismo, y que no favorecen la rendición de cuentas, a partir de dos dimensiones contradictorias: por

un lado, el presidente municipal es formalmente, el *órgano ejecutor* de las decisiones del *ayuntamiento* o *cabildo*, como *órgano colegiado*; es el encargado de ejecutar los acuerdos del *ayuntamiento* con base a sus criterios y políticas. Entendemos que el presidente municipal tendrá, en estricto sentido, atendiendo a este diseño institucional, una doble subordinación al menos, por un lado, se someterá a la instancia *colegiada y deliberante* que es el *cabildo* y por otro lado, al relativo mandato popular dado el origen de su representación.

No obstante, por otro lado, contradictoriamente a lo anterior, sobre todo si resaltamos la forma y sistema de elección y las facultades en materia administrativa del presidente, se tiene que el funcionamiento interno del *cabildo* es marcadamente *presidencialista*, es decir, se somete a las decisiones del presidente municipal perdiéndose el carácter *deliberante* de esta instancia, y por lo tanto, del gobierno.

En consecuencia, el presidente municipal cuenta con la integración de un cabildo con mayoría partidista, dejando un espacio incipiente y casi nulo para la representación política de la oposición. Y por otro lado, el presidente municipal ejerce una fuerte influencia durante el ejercicio del poder público que se deriva no únicamente de los poderes partidistas, sino también de los poderes que legalmente se le otorgan (Merino, 1994, 2004; Cabrero, 2000, 2003; Guillén, 1996). Algunas de estas atribuciones que son concedidas en la mayoría de las legislaciones estatales son las siguientes: la facultad de designar y remover libremente a los funcionarios del municipio y, en múltiples casos, la de proponer al ayuntamiento algunos de los nombramientos clave como el del secretario y tesorero municipales; la facultad de emitir voto de calidad en caso de empate en las sesiones de cabildo que se realicen; la ejecución y aplicación de reglamentos, acuerdos y decretos establecidos en el municipio; y la facultad de dirigir la sesiones de cabildo. Lo cierto es que la elección de estos componentes del sistema electoral en los ayuntamientos hace que se descarten, tanto el funcionamiento de los gobiernos locales como verdaderos cuerpos colegiados –o bien, parlamentarios– con un sistema de representación proporcional que

privilegia la formación del modelo consensual a nivel local, como el funcionamiento de un modelo fuertemente presidencialista con mayoría absoluta (Pérez Durán, 2008:4001)

Si a lo anterior le sumamos una tradición autoritaria del gobierno y del sistema político tenemos que la acción del gobierno es resultado de un *modelo autoritario* con fuertes restricciones a la representación política y a la participación ciudadana. El ayuntamiento conserva así, la tradición política (Guillen, 179) que se manifiesta en su funcionamiento interno y en su relación poco permeable con la sociedad local, tanto en sus formas o instancias de representación política como en la participación ciudadana, elementos imprescindibles en los procesos de rendición de cuentas pública, sobretodo en su dimensión vertical, virtualmente inexistentes en el proceso de gobierno.

La consecuencia inmediata de este diseño político contradictorio y de las características institucionales que la definen, es la excesiva centralización de las decisiones en la figura del presidente municipal descansando en él, primordialmente, la definición de las políticas y del accionar gubernamental, convirtiendo al *cabildo* en un *órgano legitimador* e instancia consultiva, simplemente, de las propuestas de aquél. Con esta característica, con frecuencia, se tiene un gobierno de carácter unipersonal. Esta situación es fundamental ya que, podemos afirmar, desde este momento, que es un factor que limita y obstaculiza de manera importante, los procesos de rendición de cuentas en este ámbito de gobierno.

Por otro lado, resaltamos la insuficiente o *débil responsabilidad política vertical* de los integrantes del ayuntamiento hacia la ciudadanía debido, entre otros factores, a la forma de elección por planillas imperante que, como veremos, contiene amplias restricciones a su representación política.

Con ello podemos plantear y discutir la siguiente ecuación: ante los problemas de *representación política (dado la forma y sistema de elección)* se tiene una *débil responsabilidad política* de los integrantes del gobierno municipal

que no abonan a la necesaria *rendición de cuentas vertical* de quienes gobiernan en este nivel gubernamental; es decir, una débil relación entre ciudadanos y representantes electos dificultan la rendición de cuentas pública.

Es importante señalar que aunque la representación política este claramente definida, no garantiza, por si misma, la responsabilidad de los representantes electos, es decir, la representación es un principio, relevante, para fundamentar políticamente, la exigencia de la rendición de cuentas pública.

Aunque electoralmente se plantea la posibilidad de generar condiciones que permitan la competitividad electoral a nivel local y posibilitar la alternancia política, con esto tratar de institucionalizar prácticas democráticas en el funcionamiento del gobierno municipal, observamos la prevalencia, como ya dijimos anteriormente, de mecanismos tradicionales en la definición y accionar del gobierno, dadas las limitantes existentes a la participación y representación ciudadanas en la estructura de decisiones de los ayuntamientos, se conserva así la tradicional y autoritaria distancia entre los actores y los procedimientos de decisión con los ciudadanos y sus organizaciones, incluso relegando sus demandas inmediatas que sólo tienen respuesta y atención bajo esquemas de tipo clientelar²⁶. Así, existe una relación de exterioridad respecto a la participación en la definición de políticas del gobierno municipal.

La centralización de la toma de decisiones y ausencia de participación en el desempeño y en las acciones del gobierno municipales son algunas de las características predominantes que en este nivel hemos identificado.

Estas distorsiones del ayuntamiento derivan, insistimos, de su *forma de integración y diseño institucional*. Sin embargo, es precisamente en el *cabildo* donde se condensan una parte de las posibilidades de avanzar hacia la transformación del gobierno municipal en su relación con la sociedad local para generar condiciones para la rendición de cuentas en esta instancia de gobierno.

²⁶ El clientelismo es una forma de subordinación política de determinados sectores de la sociedad que inhibe la posibilidad de exigir cuentas.

4.3 Limitada representación política y rendición de cuentas

Intentemos desarrollar esta idea central de este punto, a *falta de representación*²⁷ se tiene una *débil responsabilidad política* de los miembros del ayuntamiento y, por lo tanto, se *dificulta la rendición de cuentas*. Estos vínculos relacionales los derivamos de la actual forma de elección, la forma específica de integración, el funcionamiento y accionar de los cabildos, es decir, las restricciones a la *representación política*, tienen como consecuencia, que no existan incentivos políticos de los actores institucionales para la rendición de cuentas pública, esto es, se reducen las posibilidades de implementar mecanismos de rendición de cuentas ante la ausencia de conexiones directas entre los representantes y los ciudadanos.

Empecemos por discutir el problema de la *representación política*. Para ello partimos de la premisa planteada que afirma: cuanta más conexión y vínculo directo entre los votantes y los candidatos, se incentiva que los representantes electos de manera directa tengan mayores posibilidades de ser juzgados. Por el contrario, mientras más distante sea esta relación, las probabilidades de asignación directa de responsabilidades serán menores.

En nuestro país, el perfil predominante de la integración de los ayuntamientos, con excepción de los que se eligen por la modalidad de usos y costumbres, tiene como característica fundamental, como lo hemos advertido, la elección por el mecanismo o *sistema de planilla bloqueada y cerrada* de la mayoría de sus miembros. Todos los puestos forman parte de la planilla y el voto se emite en una sola boleta.

Como consecuencia, cuando nos encontramos con un sistema de lista cerrada y bloqueada, la capacidad del votante, ciudadano elector, para seleccionar

²⁷ Aceptando las distorsiones que en la actualidad existen al respecto, es decir, la crisis de representación, el interés en esta parte es discutir el déficit de representación en el actual diseño institucional del gobierno municipal.

al candidato —individual— es limitada o, mejor dicho, es inexistente. No hay posibilidad de elegir diferenciadamente a los candidatos; la elección es colectiva, en bloque; se elige al conjunto de candidatos a representantes. De esta manera, no permite la identificación entre el candidato y elector; por ello se tiene una débil representación ciudadana, por lo tanto, no existen incentivos políticos para responder al ciudadano. En este sistema o forma de elección, no hay conexiones cercanas entre representantes y ciudadanos, tampoco es posible encontrar, como hemos advertido, asignaciones directas de responsabilidades. En este sistema, por tanto, se diluye la relación representante-elector dado que es imposible asociar preferencias electorales, votos y sufragios a algún candidato en particular. Todos los votos son asignados a todos y a nadie en particular.

Por esta razón, la ausencia de conexiones directas para con los ciudadanos inhibe que la forma de elección adoptada funcione como un mecanismo que: por un lado, permita a los representantes informar y justificar sus decisiones; y por otro, conceda a los ciudadanos la posibilidad de llevar a cabo las recompensas y sanciones al momento de emitir su votación (Pérez Durán: 2007, 400); éstos son componentes importantes del concepto de rendición de cuentas.

Ciertamente, ante estos problemas y distorsiones de representación directa, se afecta el proceso de rendición de cuentas del representante electo ante la población, si bien en este supuesto se entiende que el que se somete a dicha rendición no es tanto el candidato individual como el partido en su conjunto. Este vacío de representación política incentiva la falta de compromisos del representante hacia los ciudadanos.

En contraste, los modelos de listas abiertas y el tipo de voto preferencial favorece la influencia del electorado en la decisión de quiénes han de ser los representantes, considerados éstos en términos individuales, y facilita la exigencia de responsabilidad por parte de la ciudadanía. Es decir, el verdadero mandato representativo es el que liga de manera directa a electores y representantes y ello

posibilita la oportunidad de evaluar la responsabilidad política de los gobernantes a través de elecciones.

Esta forma y sistema de elección y el diseño institucional reseñado, se convierten, en este sentido, en un obstáculo, dada su falta de pluralidad y representatividad política y social, para diseñar y decidir políticas públicas de gobierno que tengan consenso público y para exigir y rendir cuentas. De esta manera, identificamos problemas en el diseño institucional del gobierno municipal con grandes déficits de los principios de democracia representativa que plantean ciertos alcances y límites al gobierno y sobre todo, no se tienen incentivos para la rendición de cuentas pública.

Es necesario pensar en mecanismos que permitan *fortalecer política y socialmente a los regidores y síndicos* que los conviertan en *actores institucionales* verdaderos e importantes en el gobierno municipal, ¿Cómo dotarlos de *poder* que se traduzca en cierta *autonomía relativa* que aumente sus *capacidades de negociación* en el *cabildo* en condiciones reales para hacer del ayuntamiento un espacio de discusión y deliberación y, a su vez, generar condiciones para la práctica de la rendición de cuentas?

En principio se deberán de fortalecer los vínculos concretos con la sociedad que le den forma y contenido a su representación, así como establecer los mecanismos que permitan crear bases efectivas de *representación social*. Básicamente lo anterior significa cambiar o transformar el *sistema de elección* y más ampliamente, avanzar en la *reforma política* del ayuntamiento.

Es indispensable transitar a otras formas de elección de los *regidores* y *síndicos*, una posibilidad o alternativa es cambiar la actual forma de elección que es a partir de *planillas* a la *forma de elección directa*, es decir, elegir a estos integrantes del órgano de gobierno por *circunscripción territorial*²⁸ por otro lado, es necesario, también, transitar a una forma de elección de manera separada de

²⁸ Esta forma de elección es similar a la elección de diputados de los congresos federal y estatales.

estos actores políticos, que signifique la construcción de los hilos firmes de *representación social* de estas figuras, de esta manera, aunque no se garantiza totalmente una cabal representación, sí se tendería a sentar bases para su *autonomía política*, al interior del órgano de gobierno, y en dotarles de mayor *identidad política y social* con sus representados. Asimismo, podría generar condiciones para incrementar el compromiso, exigibilidad y responsabilidad política de los representantes ante los ciudadanos, que bajo la actual forma de elección y representación es prácticamente inexistente.

De esta manera el *cabildo* tendría mejores condiciones para convertirse en verdaderos espacios de *debate y representación públicos*, fortaleciendo su carácter de ser un *organismo colegiado y deliberante* capaz de diseñar el perfil y definir las políticas de gobierno municipal, a la vez, que se estaría en condiciones de exigir responsabilidades públicas.

4.4 *Participación ciudadana y exigibilidad de cuentas*

Sin duda que los cambios anteriores significarían un gran avance pero sería limitado aún, sino se considera un factor sustancial para la *democratización del gobierno y la exigencia de rendición de cuentas*, esto es lo relacionado a la *participación ciudadana* que contribuya a sentar las bases de una nueva forma de relación gobierno municipal y sociedad local. La rendición de cuentas vertical solo es posible mediante una activa y genuina *participación social-ciudadana*. En efecto, la adopción de mecanismos de democracia semidirecta, y el diseño de esquemas institucionales más participativos en diversos ámbitos de la gestión pública contribuirían a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas no sólo en términos administrativo-contables, sino también en aspectos de confiabilidad político decisoria, robusteciendo así y haciendo más funcionales las instituciones y el gobierno municipales.

En esta parte se plantea y discute la dimensión vertical de la rendición de cuentas la cual no es posible concebirla sin la participación social y ciudadana necesaria, a

su vez, para ampliar el margen de legitimidad de la actuación y práctica gubernamental.

La participación ciudadana es el “eje normativo” de todas aquellas concepciones que intentan ir más allá de la democracia representativa (Olvera, 2003) pero también es una demanda ciudadana y el elemento central que debe dar lugar a nuevos arreglos institucionales. Los representados dejan de ser sujetos pasivos y pasan a asumir un papel activo de monitoreo de las acciones y decisiones gubernamentales.

No sólo se trata, entonces, exclusivamente, de incrementar las capacidades instrumentales, administrativas y financieras de los gobiernos municipales, que es fundamental, sino que se requiere, además, de rediseñar las instituciones y mecanismos que hagan posible la participación social y ciudadana para generar condiciones idóneas para la exigencia y rendición de cuentas de los actores públicos.

Ante los problemas en la forma de representación y responsabilidad política de los actores del gobierno municipal, la participación social y ciudadana se erige como un ingrediente indispensable en los procesos de exigir la rendición de cuentas pública. Debe haber mecanismos que permitan a la ciudadanía participar en la evaluación de los resultados de la acción gubernativa, del ejercicio presupuestal, del cumplimiento de metas y objetivos, de la mejora de calidad y cobertura de los servicios públicos municipales. Establecer mecanismos institucionales eficaces que garanticen el control de las acciones del gobierno.

Bajo este enfoque la participación ciudadana se convierte en un elemento nodal del gobierno, la gestión municipal y la rendición de cuentas, además, de ser una fuente adicional de legitimación política de las prácticas gubernamentales y sustentabilidad institucional del municipio, se tendría, por sí misma, una relación menos abstracta entre la gestión pública y los ciudadanos (Cabrero, 1996).

Hasta el momento se ha evidenciado que no es suficiente que el funcionario público tenga la obligación legal y política de rendir cuentas, es necesario que el

ciudadano tenga el derecho y los mecanismos institucionales para participar y exigir o solicitar la imposición de las sanciones derivadas del incumplimiento.

Mediante este mecanismo de participación se trata de presionar desde afuera al gobierno, estableciendo una relación crítica con él y una relación exigitiva (Olvera-Izunsa, 348).

En la actualidad el énfasis en materia de rendir cuentas, en los diferentes niveles de gobierno, con mayor o menor desarrollo entre ellos, se han privilegiado los mecanismos de rendición horizontal, es decir, entre agentes y agencias gubernamentales, no obstante, mediante la participación social y ciudadana, el proceso adquirirá otra dimensión; será, como, hemos planteado, un proceso de mayor verticalidad donde puede ser posible cuestionar y sancionar a quienes ostenten responsabilidades públicas desde abajo, es decir, desde el ciudadano-electo mismo.

A partir de los supuestos anteriores, es posible afirmar que la participación social y ciudadana, indudablemente, está vinculado al de la transparencia y es un factor indispensable para cerrar la pinza de una mejor rendición de cuentas, desde esta perspectiva, puede catalizar ambos procesos.

A pesar de que la participación ciudadana ha sido poco desarrollado²⁹ en términos de su importancia y relación con los procesos de transparencia y rendición de cuentas; la postura que sostenemos en este debate es que estos procesos (transparencia y rendición de cuentas) difícilmente los podemos concebir sin el involucramiento y la participación de diferentes actores sociales, en este sentido, la participación social y ciudadana es otra condición que podría posibilitar los ejercicios de transparencia y rendición de cuentas. Dada la característica y

²⁹ La discusión en este aspecto es en cuanto a los límites y alcances de la participación ciudadana en los procesos de transparencia y rendición de cuentas desde un punto de vista político y desde una perspectiva de relaciones de poder. Así, frecuentemente, se admite el proceso sólo para solicitar y pedir información y no para controlar, fiscalizar y, sobretodo, exigir responsabilidades a los actores gubernamentales.

reticencia por parte de los actores gubernamentales de no ofrecer información y de no rendir cuentas; la participación ciudadana se vuelve un requisito y condición necesaria en conjunción con un claro marco normativo e instituciones sólidas en la materia, para que dichos procesos sean viables.

En forma sustancial la participación ciudadana se vincula con estos procesos en la medida en que se aprecia como necesaria para demandar información y exigir responsabilidades a los actores involucrados en la gestión pública de los gobiernos.

Es importante resaltar que la participación ciudadana requiere de ciertas condiciones para su práctica, entre otros, se necesita la creación y construcción de espacios de expresión para hacer permeables las estructuras gubernamentales.

Adicionalmente, en el nivel local, podemos considerarla como un factor fundamental tanto para la democratización del gobierno y la gestión pública municipal que contribuya a sentar las bases de una nueva forma de relación gobierno municipal y sociedad local. También, mediante la participación ciudadana, entre otros aspectos, se recuperaría lo público de la política del gobierno, es decir, imprimirle lo público a las políticas de los gobiernos locales, elevando su calidad y paralelamente, se ampliaría el margen de legitimidad de la actuación y práctica gubernamental.

Así, la participación ciudadana tiene varios niveles de intervención; en la definición de políticas, incluso como mecanismo para influir en la elaboración de la agenda de gobierno, así como en los procesos de implementación, ejecución y evaluación de las políticas y programas de gobierno y, por supuesto, en los procesos de transparentar y rendir cuentas en cada una de las etapas anteriores. Se trata de avanzar en un nuevo modelo institucional del gobierno y gestión municipal que genere y estimule la participación ciudadana a partir de la creación de instancias de participación públicas en la gestión de los gobiernos locales dado que el gobierno municipal podría ser un espacio natural para diseñar nuevas relaciones entre gobierno y sociedad, incorporando a ésta en el quehacer cotidiano de aquél

En este sentido, en el ámbito local, no sólo se trata, entonces, exclusivamente de incrementar las capacidades instrumentales, administrativas y financieras de los gobiernos municipales, sino que se requiere además de rediseñar el rol público del gobierno local; rediseño institucional del gobierno municipal (Arellano y Rivera, 1998) sobretodo con relación a sus habitantes, así como al igual que con el gobierno estatal y federal.

Bajo este enfoque, la participación ciudadana se convierte en un elemento nodal del gobierno y la gestión municipal además de ser una fuente adicional de legitimación política de las prácticas gubernamentales y sustentabilidad institucional del municipio, se tendría, por sí misma, una relación menos abstracta entre la gestión pública y los ciudadanos. Es en este marco de relaciones de proximidad y estrechez entre gobierno y sociedad que podemos vincularla con los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

Empero, la participación enfrenta fuertes resistencias e intereses y a pesar de tener ventajas comparativas, de dar resultados y de ser parte de lo que se ha dado en llamar la gerencia moderna o, mejor dicho, una nueva gestión pública, no logra institucionalizarse y sólo termina en modelos discursivos y legitimadores (Olvera, 2003) Dentro de las resistencias principales, de manera indicativa, Kliksberg señala las siguientes: eficientismo a corto plazo, reduccionismo economicista (tecnocracia), predominio de la cultura organizativa formal (vertical), la subestimación de la gente, la tendencia a la manipulación de la comunidad y el problema del poder.

Con relación a los últimos puntos de resistencia, podemos decir que, frecuentemente, la participación ciudadana tiene el riesgo de contaminarse por intereses clientelares, corporativos y patrimoniales presentes que pueden distorsionar, por ejemplo, los procesos de fiscalización y control social de las acciones públicas, perdiendo su carácter y naturaleza como factor importante para transparentar y responsabilizar a los actores gubernamentales.

Capítulo V

El proceso organizacional de rendición de cuentas de los gobiernos municipales

5.1 Algunas consideraciones preliminares

La discrecionalidad y opacidad de quienes ejercen el poder en los diversos espacios del gobierno, son características de la tradición de nuestro sistema político y gubernamental; el gasto público, la asignación de recursos, información sobre el desempeño de las entidades públicas, por ejemplo, era y es, todavía, poco transparente¹. En este contexto, donde, además, no existía el riesgo de la alternancia; la corrupción, el desvío de recursos y la impunidad, entre otras prácticas no deseadas, invadieron diversos ámbitos de la burocracia, en los diferentes niveles de gobierno.

Durante décadas, el sistema político-administrativo de los gobiernos post-revolucionarios, efectivamente, habían prácticamente institucionalizado, entre otras prácticas, la impunidad y discrecionalidad del poder. Si caracterizamos el fenómeno, podemos decir que se operaba como una especie de coalición de camarillas unidas por la complicidad mutua; el Estado de la revolución institucional fue un estado, que tenía como uno de sus rasgos, la impunidad institucional. El respeto y la observancia de la ley no era un imperativo, era quizás, una herramienta política disciplinaria, frecuentemente de uso discrecional contra los disidentes, los incómodos; por lo regular el castigo tocaba a los enemigos o adversarios políticos, no a quienes, en la práctica, transgredían los marcos jurídicos normativos. Todo funcionario era, como afirma Schedler (2004), en última instancia, responsable solamente ante el Presidente de la República.

En este contexto de prácticas político-administrativas, no había lugar para la transparencia ni, mucho menos, para la rendición de cuentas; bajo esta forma de ejercer el poder, se fortalecía, como afirmamos arriba, un sistema en el que la aplicación de la ley era un asunto discrecional, con alto contenido político. Así, por ejemplo, a pesar de haberse tipificado como delitos cometidos por burócratas, el

tráfico de influencias y el ejercicio abusivo de funciones desde el año de 1983, sólo hasta el año de 1991 se persiguieron a los primeros servidores públicos acusados de estos ilícitos.

En efecto, bajo esta situación, los gobiernos y sus aparatos burocráticos se resistían, y resisten todavía, a revelar datos sobre su desempeño, gastos y resultados; no tienen incentivos claros para procurar una verdadera transparencia y rendición de cuentas; perciben altos costos políticos de hacer transparentes sus acciones y prácticas gubernamentales; esto, además, se combina con un marco normativo débil e instituciones, aún, no consolidadas en la materia.

Sólo de manera reciente, en nuestro país, el debate de la rendición de cuentas y la transparencia, sobretodo, en el manejo de los recursos públicos y demás asuntos que comprenden la acción pública, ocupa, cada vez, mayor atención en todos los niveles de gobierno, federal y en el ámbito de los gobiernos estatales y municipales. No obstante, considero, que todavía el proceso es incipiente.

Es por lo tanto, necesario construir, en principio, el marco jurídico regulatorio, realizar las reformas político-administrativas necesarias y edificar instituciones más eficaces para promover la transparencia y sobretodo, la rendición de cuentas en la gestión pública en todos los niveles de gobierno.

Aunque, en los últimos años se ha considerado que la pluralidad y la alternancia política pueden posibilitar tales procesos, a juicio de muchos especialistas y estudiosos del tema, no son condiciones suficientes para contar con gobiernos eficaces y responsables, es decir, la democracia electoral no necesariamente garantiza, en automático, que los gobernantes electos por el voto popular sean transparentes y rindan cuentas de sus actos una vez en el cargo; es indispensable, entre otros factores, contar con instituciones que los obliguen a ello (Ugalde, 2002). En efecto, hasta el momento, la alternancia político electoral que, en la práctica, podemos observar en los diferentes niveles de gobierno y sobre

todo a nivel municipal, en general, no ha significado, el surgimiento de gobiernos más transparentes y responsables.

No obstante lo anterior, pensamos que la pluralidad política en la composición de los gobiernos, producto de la alternancia es una condición que, en perspectiva, y en conjunción con otras condiciones, puede significar y posibilitar una mayor apertura del quehacer público y responsabilidad de los gobiernos.

5.2 Proceso organizacional de rendición de cuentas en el ámbito municipal

A nivel de los gobiernos municipales, la transparencia y rendición de cuentas poco se ha desarrollado; quizás sea el espacio de gobierno donde menos alcances se han tenido en nuestro país.

En esta parte abordamos la interacción de los actores político-institucionales en el proceso de rendición de cuentas en el contexto organizacional de los gobiernos municipales.

De acuerdo a lo desarrollado en el marco conceptual, particularmente, el *modelo principal-agente*, se tiene el siguiente esquema básico que considera las relaciones de los actores intervinientes en el proceso:



Fuente: adaptado de Cejudo y Ríos Cázares³⁰

³⁰ Cejudo, Guillermo y Ríos Cázares Alejandra. *La rendición de cuentas del gobierno municipal* en Mauricio Merino, et. al., *La estructura de la rendición de cuentas en México*, IIJ UNAM, México, 2010, p. 90

Recuérdese que desde el enfoque de este modelo, un sujeto (principal) delega a otro sujeto (agente), autoridad para ejecutar actos en su nombre. Dado que los intereses del agente pueden ser distintos de los del principal y el agente puede actuar en beneficio propio y no del principal; y el principal no siempre puede observar lo que hace el agente; además de la asimetría de la información (el agente siempre tiene más información que el principal), por todo esto, se hace necesario que el agente proporcione información y rinda cuentas sobre su actuación.

El esquema anterior presenta diferentes cadenas de principal-agente: Principal colectivo, el electorado, delega autoridad a sus representantes <cabildo>; el cabildo delega al presidente municipal la ejecución y realización de las decisiones y acuerdos; El presidente delega autoridad, a su vez, sobre los funcionarios y colaboradores para la realización de las tareas del mandato recibido. Así, por lo tanto, en sentido inverso, estas cadenas de principal-agente, dan lugar a mecanismos de rendición de cuentas en diferentes etapas y niveles; cada cadena implica mecanismos específicos de rendición de cuentas.

Adicionalmente, a los mecanismos anteriores, existe 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 y 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 u horizontal, en términos de O'Donnell) y la tercera, es su interacción con el ciudadano (externa o vertical). 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 (Cejudo y Ríos Cázares, 2010: 91).

Como se aprecia en el esquema anterior, en el proceso de rendición de cuentas en el espacio municipal, intervienen e interactúan múltiples actores político-institucionales, en un marco normativo institucional y en determinadas relaciones de poder, en diferentes niveles; sobre la interacción y participación de los actores más relevantes, en el proceso organizacional de rendir cuentas, trata la siguiente parte.

5.2.1 Los actores y el proceso

Es necesario delinear algunos aspectos relevantes del marco normativo institucional como fundamento para identificar los actores del proceso. En términos del artículo 115 constitucional, que a la letra dice: *“cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”*, se desprende que, por mandato constitucional, como ya hemos analizado, el fundamento que origina la rendición de cuentas, al establecer que, el gobierno del municipio descansa en un órgano colegiado denominado Ayuntamiento por medio de elección popular. Precisamente, en esta parte, podemos identificar, a los principales actores político-institucionales responsables que intervienen en el proceso de rendir cuentas: *el ciudadano elector y el órgano de gobierno del municipio*, integrado por el *presidente municipal, síndico y regidores*.

Además, en la fracción III del mismo artículo constitucional, se establecen las funciones y servicios públicos que son competencia del gobierno municipal:

- A) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*
- B) alumbrado público.*
- C) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
- D) mercados y centrales de abasto*

- E) panteones
- F) rastro.
- G) calles, parques y jardines y su equipamiento;
- H) seguridad pública”

Por el lado del tema de los recursos financieros, se establece que: “los municipios administraran libremente su hacienda...” (Fracción V, párrafo primero); “las legislaturas de los estados aprobaran las leyes de ingresos de los municipios, revisaran y fiscalizaran sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles...” (Fracción IV, Inciso C, cuarto párrafo).

De esta forma, se definen las competencias y facultades de los municipio y para cumplir con ellas, se establecen sus facultades para administrar, en forma libre, su hacienda, no obstante, la misma norma, concede a la *legislatura del estado* facultades para intervenir, en diferentes momentos, por ejemplo, en la aprobación del presupuesto de ingresos y gastos y, particularmente, se le otorgan atribuciones para *revisar y fiscalizar* la cuenta pública de los ayuntamientos, por ello, se convierte en un actor externo relevante en el proceso de rendición de cuentas.

El elemento necesario para el proceso de rendir cuentas, tanto en su dimensión interna como externa, es la información. Este proceso exige que todas las áreas que integran la administración pública municipal y que realizan actividades regulares, generen la información³¹ de diversa índole (planes,

³¹ Al respecto de la información, el Art. 6º. de la Constitución establece los principios que regirán el acceso a la información:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. en la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.

programas, resultados, desempeño, etc.). Esta información, dada la normatividad existente en la materia, deberá organizarse y sistematizarse, ya que es el insumo necesario para iniciar el proceso de rendir cuentas, por lo menos, en su *dimensión informativa*, por ello, las instancias que componen el aparato administrativo, deberán documentar toda acción realizada y establecer formas de gestión de la información adecuadas para su disponibilidad.

Ahora bien, la práctica actual de la rendición de cuentas se ha enfocado, fundamentalmente, al análisis de la información financiera, es decir, la revisión y fiscalización del ejercicio de los recursos públicos. Por ello, la *tesorería municipal*,³² es un actor fundamental en la elaboración de la información primaria de la rendición de cuentas cotidiana de los municipios.

Esta instancia municipal establece los mecanismos necesarios para la planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y seguimiento de los recursos públicos. Dentro de sus funciones más importantes, sobretodo, para cumplir con las obligaciones de rendición de cuentas, en su dimensión externa, se encuentran, la recaudación de los ingresos, la administración del gasto de acuerdo al presupuesto de egresos y la elaboración de los informes financieros del ayuntamiento. En adición, se destaca, particularmente, la función relativa a la integración de la cuenta pública municipal y los informes mensuales o trimestrales

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicaran a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

³² La tesorería municipal, se encarga, entre otras, de las siguientes actividades: La recaudación de los ingresos que corresponden al municipio conforme lo establece la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos Municipales. El manejo de los fondos y valores con estricto apego al presupuesto de egresos. Programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, contabilidad y gastos del ayuntamiento. Sus funciones más importantes serían:

Coordinar y programar las actividades correspondientes a la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales. Elaborar y presentar los informes financieros del ayuntamiento. Promover y mantener los mecanismos de coordinación fiscal necesarios con las autoridades estatales y federales. Elaborar el proyecto de ley de ingresos. Planear y programar los gastos del ayuntamiento para formular el presupuesto de egresos del año fiscal correspondiente.

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. Tanto la cuenta pública como los informes mensuales o trimestrales son los mecanismos utilizados para la rendición de cuentas municipal.

Por ello, a la tesorería se destina, para su concentración y procesamiento, toda la información en forma contable-financiera de la acción gubernamental para integrar la cuenta pública³³ de acuerdo a los criterios que la normatividad³⁴ aplicable establece. La cuenta contiene los estados financieros, que comprenden la balanza de comprobación, el balance general, el estado de origen y aplicación de recursos y, en su caso, los informes financieros que apliquen a los sujetos de fiscalización; El análisis de los ingresos y gastos reales del ejercicio fiscal a que se refiere la Cuenta, entre otros aspectos contables, financieros y administrativos producto de la acción gubernamental.

Por lo anterior, en estas oficinas se deben desarrollar capacidades organizacionales: técnicas, administrativas, informáticas y del personal profesional, necesarias para hacer frente a la magnitud de su mandato.

Por otra parte, la *contraloría municipal* es otro actor organizacional relacionado a las tareas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en el municipio. Entre sus funciones prioritarias se encuentran la definición de estrategias de supervisión y control gubernamental, es decir, Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal recibir quejas ciudadanas, vigilar el ejercicio del gasto, Fiscalizar el ingreso y el ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el

³³ La cuenta pública es el informe que rinde anualmente el gobierno municipal (presidente, tesorero, síndico, secretario del ayuntamiento) al congreso del estado (poder legislativo, particularmente, al Órgano Superior de Fiscalización) para mostrar los resultados de su gestión financiera de los recursos públicos.

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política de los estados, Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Ley de Fiscalización Superior de los estados, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de los Estados, entre otras leyes y códigos relativos.

presupuesto de egresos; Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones, Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos, y los convenios respectivos Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al ayuntamiento; 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. Esta dependencia también se encarga de acciones de transparencia, acceso a la información y de la generación de indicadores de gestión y resultados.

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.

La labor de los contralores municipales es fundamental en la labor de vigilancia del gasto público al interior de los municipios, porque implica establecer un mecanismo de *“control interno” durante el ejercicio de los recursos públicos* y no *externo y ex post* como las fiscalizaciones de los Órganos de Fiscalización Superior (OFS) del Legislativo estatal o de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Empero, la falta de facultades legales de los Contralores Municipales para sancionar a funcionarios por mal uso de recursos, así como la dependencia de su nombramiento del Presidente Municipal hacen casi imposible que se erijan como un contrapeso efectivo en la vigilancia del cumplimiento de los objetivos y las metas de gasto público. Es por esta razón que toda la labor de “control y

vigilancia” de los municipios recae en la rendición de cuentas a la Federación y en la fiscalización externa.

Un actor político-institucional, relevante por su intervención en el proceso organizacional de rendición de cuentas, es el *síndico* (o síndico procurador), que en general, su función es supervisar el trabajo de la tesorería, vigilando que el ejercicio de los recursos se haga conforme a la ley y se apegue al presupuesto y al plan de desarrollo municipal. Podría decirse que el síndico es el “ojo fiscalizador del cabildo”. 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 los cortes de caja, además de revisar y realizar observaciones a la cuenta pública e informes mensuales que se destinan al órgano superior de fiscalización del legislativo estatal.

Por su importancia en el proceso, podemos establecer algunas consideraciones en cuanto a la participación del síndico en la vigilancia de los recursos públicos y en su interacción con los otros actores organizacionales. 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, podrían obstaculizarla, o bien, volverse inexistente. Al ser el síndico una figura político-institucional con funciones fiscalizadoras, en ocasiones su labor se contamina por las posibles diferencias políticas y confrontación con el presidente municipal, lo que se traduce, en este caso, en obstáculos y problemas en el proceso de rendir cuentas hacia el legislativo. Es frecuente que debido a problemas políticos, el síndico se niegue a firmar los informes y cuenta pública, interfiriendo en el proceso de entrega y presentación; o bien, por otro lado, ante conflictos de relación política, el presidente instruya al tesorero para que no se le entregue toda la información al síndico para la revisión correspondiente, impidiendo, de esta forma, que se cumpla lo estipulado normativa e institucionalmente.

En consecuencia, aunque normas institucionales establecen una responsabilidad compartida en lo que respecta a la integración y revisión de los informes y de la cuenta pública; la dinámica política de los actores, le imprime al proceso, altos márgenes de ambigüedad e incertidumbre, lo cual genera tensión entre lo institucional establecido y la práctica organizacional de los actores.

Otra consideración acerca la participación del síndico en la vigilancia de los recursos públicos es que si en esta oficina se carecen de los instrumentos organizacionales y de recursos humanos necesarios para cumplir cabalmente con sus responsabilidades institucionales; por esta circunstancia, en casos extremos, la participación del síndico en el proceso de cuenta pública puede convertirse en una validación simplemente política.

Nuevamente, la realidad de la interacción de los actores en el proceso organizacional, cuestiona lo institucional, en este caso, el síndico, abdica de sus funciones fiscalizadoras, incumpliendo sus facultades institucionales, volviendo al proceso de rendir cuentas, un *ritualismo formalista*.

Ahora bien, también en su dimensión interna de la rendición de cuentas, tenemos que el cabildo, como órgano de gobierno colegiado, 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 (Cejudo y Cázares, 2010)

A su vez, es necesario apuntar que, como órgano de gobierno, el municipio debe rendir cuentas al ciudadano. Se deben establecer los mecanismos para que los ciudadanos accedan a la información gubernamental sin mayores restricciones que las que la ley señala.

Adicionalmente, en su dimensión externa, los municipios rinden cuentas a las legislaturas estatales sobre el uso de los recursos públicos; dichas legislaturas locales son responsables de fiscalizar las cuentas públicas municipales. Las legislaturas locales delegan esta responsabilidad al órgano de fiscalización superior que es una institución auxiliar del poder legislativo en actividades de auditoría, vigilancia y fiscalización. Estas instancias tienen atribuciones legales para realizar una revisión *ex post* de la Cuenta Pública Municipal

Como hemos advertido anteriormente, los órganos de fiscalización superior se convierten en uno de los actores externos más relevantes en el proceso de rendir cuentas en el orden municipal. Estos órganos de fiscalización, por naturaleza, se encuentran ajenos a la dinámica política de los actores municipales, no obstante, frecuentemente, su funcionamiento se vincula con los intereses políticos y partidistas que se expresan en los actores presentes en la legislatura estatal.

A pesar de la posible influencia política que puede afectar el funcionamiento del órgano de fiscalización superior, éstos tienen un papel central en la rendición de cuentas de los gobiernos municipales, pues derivado de su actuación se tiene, en buena medida, el seguimiento y control del uso de los recursos públicos que tanto los gobiernos estatal y federal transfieren a los gobiernos municipales.

El papel de este actor externo de fiscalización es la revisión de los informes y cuenta pública que destinan los municipios y, posteriormente, entregar a la Legislatura, el informe de resultados, así, también se encarga de fiscalizar los ingresos y egresos de las entidades, el ejercicio, custodia y aplicación de los recursos públicos; evalúa la eficacia en el logro de los objetivos contenidos en los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos utilizados, la congruencia del ejercicio de los presupuestos con los programas y de éstos con los planes; Practicar las auditorias y revisiones, conforme a las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y

documentos justificativos y comprobatorios de ingresos y del gasto público, con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables; enviar a los municipios el informe que contiene las observaciones, recomendaciones pertinentes y éstos deberán de solventar mediante pruebas, documentos y demás recursos relativos. En caso de que el municipio no solvante en forma adecuada las observaciones del órgano fiscalizador, éste tiene la facultad de fincar responsabilidades administrativas y, en su caso, resarcitorias que le correspondan en términos de ley; y, en su caso, turnar a las autoridades competentes, los pliegos que hubiese formulado para que éstas procedan al fincamiento de las responsabilidades resarcitorias procedentes.

Debido a la magnitud de las facultades y competencias anteriores, un aspecto fundamental e indispensable, es el de garantizar la efectiva autonomía de dichos órganos para una fiscalización efectiva. Por otro lado, es de resaltar la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas e institucionales (recursos humanos, técnicos y financieros) de estos órganos fiscalizadores para resolver las complicaciones de la fiscalización de los recursos públicos y del ejercicio de los gobiernos.

Así, como podemos apreciar, la intervención de esta multiplicidad de actores institucionales (internos y externos) involucrados en el proceso organizacional, se tiene el riesgo de desvirtuar, en la práctica, la rendición de cuentas; entre otros aspectos: por la falta de capacidades organizacionales, desconocimiento del marco normativo regulatorio y, sobre todo, por la compleja red de intereses y propósitos de los propios actores. Esta situación puede tener como consecuencia, la simulación y el cumplimiento de la normatividad como parte fundamental del proceso y no la responsabilidad de las acciones.

Capítulo VI

Estudio de caso de un municipio del Estado de México

6.1 La pertinencia acerca del estudio de caso

En esta parte de la investigación, utilizaremos el estudio de caso, lo empleamos como estrategia para avanzar e interpretar en forma concreta, el conocimiento del fenómeno complejo, como el abordado en la presente investigación. Como parte de un enfoque cualitativo, el estudio de caso, es una metodología que puede aportar contribuciones valiosas, si es empleada en forma adecuada, aplicando procedimientos que incrementen su confiabilidad y su validez.

En este sentido, mediante este recurso de investigación, se pretende estudiar al fenómeno de la rendición de cuentas, con la intencionalidad de descubrir, interpretar, comprender y explicar la perspectiva y accionar de los participantes en el proceso estudiado, en su particular realidad social y política en la cual están circunscritos. Permitirá explorar, en su forma práctica, el proceso organizacional de rendir cuentas y obtener un conocimiento con un grado de especificidad sobre dicho proceso. Por esta última condición, es pertinente advertir, que el caso presentado no es una muestra representativa del proceso estudiado, aunque es posible encontrar características similares en otros municipios, sino que expresa una forma específica en la que se desarrolla el proceso de rendir cuentas.

Por otro lado, es importante resaltar que el estudio de caso, no está dissociado de la teoría, ésta es necesaria (marco teórico) como recurso metodológico para su estudio, es decir, para brindar posibles interpretaciones y explicaciones de los fenómenos que se presenten en el caso estudiado sobre todo, en forma particular, posibilitará, analizar la compleja interacción de los actores institucionales y políticos implicados en el proceso de rendición de cuentas, básicamente, en el espacio organizacional del gobierno municipal.

6.2 Principios básicos del diseño e investigación del estudio de caso.

Para el estudio de caso del proceso de rendición de cuentas a nivel municipal, nos basamos en la propuesta de Yin (1989:29-36), propone una manera de diseñar la investigación a partir de cinco componentes relevantes:

- a) Las preguntas de investigación
- b) Las proposiciones teóricas
- c) La(s) unidad(es) de análisis
- d) La vinculación lógica de los datos a las proposiciones
- e) Los criterios para la interpretación de los datos

a) *Las preguntas de investigación* y b) *las proposiciones teóricas* servirán de referencia o punto de partida para la recolección de los datos desde los distintos niveles de análisis del caso, y para el análisis posterior de los mismos. Pues tanto las preguntas de investigación como las proposiciones teóricas contienen los constructos (conceptos, dimensiones, factores o variables) de los cuales es necesario obtener información. Estas proposiciones deberían ser el reflejo de cuestiones teóricas importantes y servir como indicador inicial sobre dónde buscar evidencia relevante.

Por lo tanto, se debe proceder a presentar la forma como se recolectará la información relacionada con los constructos; es decir, explicitar tanto las diversas fuentes de las cuales se obtendrá como los instrumentos que han de utilizarse para la recolección de la misma.

Enseguida se procede a la definición de c) *la unidad de análisis* que es lo que constituye el caso a estudiar, en esta parte se decide qué organización se va a estudiar y por qué, a qué actores se consideran relevantes, partícipes e implicados en los procesos estudiados.

Posteriormente derivar d) *la vinculación lógica de los datos* obtenidos a dichas proposiciones. Finalmente, e) *se presentarán los resultados de la investigación* a través de una serie de conclusiones que, pretendidamente, conducirían al apoyo de las teorías o de los enfoques insertos en el marco teórico de la investigación.

6.3 Lineamientos metodológicos para la realización del estudio de caso

Desde los principios metodológicos precedentes, para la realización del estudio de caso, es pertinente, entonces, explicitar el enfoque, fundamentos y supuestos teóricos de la presente investigación que se utilizarán como eje teórico de este estudio de caso. El caso se inscribe en un proceso de investigación de corte cualitativa, por ello es necesario recuperar, en forma breve, los elementos fundamentales que definen la investigación. En principio, el tema a estudiar que planteamos es la *rendición de cuentas en el gobierno municipal*, para su abordaje destacamos el enfoque basado en los fundamentos teóricos del nuevo institucionalismo, en su vertiente sociológica y política, como una forma de aproximarnos teóricamente al tema de investigación desde la perspectiva organizacional; acentuamos y enfatizamos desde esta perspectiva, el papel de las instituciones y los actores involucrados en el proceso en cuestión.

Con este enfoque y dispositivos teóricos desarrollados en la parte conceptual, orientamos el tema de investigación hacia la definición del *objeto de estudio* y el *planteamiento del problema* de investigación, en los términos siguientes: *la rendición de cuentas como proceso organizacional*, identificando sus principales límites y obstáculos, por ello, asociamos el problema a la *interacción compleja de los actores político-institucionales en la dinámica organizacional de rendir cuentas*. Para intentar explicar teóricamente y apreciar la práctica del proceso de rendición de cuentas partimos de *la proposición teórica acerca de la posible tensión entre los referentes institucionales y los de carácter organizacional en la compleja interacción de los actores en dicho proceso*. *Esta tensión entre lo institucional y lo organizacional, a su vez, deriva en ciertos márgenes de incertidumbre en el comportamiento de los actores*.

A partir de estos supuestos y orientaciones teóricas (marco teórico) es que se propone realizar el estudio de caso. Ahora bien, la *unidad de análisis* del presente estudio es un municipio del Estado de México; los criterios en los cuales se realizó la selección de este municipio, son de diversa índole, entre los que destacamos, por su relación al objeto de estudio, los siguientes:

- el gobierno municipal experimento la situación de alternancia electoral, en el periodo de 2006-2009, en este periodo, por primera vez, en la historia política del municipio, asciende al poder un partido diferente al PRI;
- es un municipio que pertenece a la zona del Valle de México, que se puede considerar de tamaño medio, en relación al número de habitantes y que ha experimentado una importante dinámica de crecimiento poblacional;
- es un municipio cuyo nivel de manejo y ejercicio de recursos, vía presupuesto, alcanza cantidades importantes: 2009 \$622 millones, 2010 \$601 millones y 2011 se presupuestó un gasto de \$827 millones.
- El gobierno municipal que inició en el año de 2009, ha incorporado a su estructura organizacional, la unidad de transparencia y acceso a la información pública.

Para acceder a la información del estudio de caso, se emplearon múltiples instrumentos y recursos metodológicos para su obtención:

6.3.1 *Análisis Documental.*

La utilización de este instrumento estuvo orientado al análisis de diferentes fuentes de información contenida en los siguientes documentos y mecanismos:

- legislación vigente a nivel federal, estatal y municipal, entre otros ordenamientos, para elaborar el marco referencial institucional, donde se establecen las normas y lineamientos que regulan el proceso de rendición de cuentas, para ello, se revisó: la *Constitución Política del estado*, *Ley de Fiscalización Superior del Estado de México* y la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*;
- *Ley Orgánica municipal* del Estado de México, que establece las bases y lineamientos del orden municipal de gobierno; delinea los principios de integración, funcionamiento del gobierno y la administración pública.
- *El Bando Municipal*, que es el ordenamiento particular del gobierno municipal.
- *Plan Municipal de Desarrollo, 2009-2012*

- *Informes mensuales de la cuenta pública*, que contiene información contable-financiera de las operaciones del gobierno.
- *Gaceta municipal*, como órgano oficial de divulgación del gobierno en el municipio.
- *Actas de cabildo*, que contiene el desarrollo de las sesiones de cabildo; en éstas, se puede apreciar aspectos interesantes de la interacción de los actores político-institucionales, como la participación de éstos en las discusiones como parte del proceso de toma de decisiones de gobierno.
- Portal de internet del gobierno municipal.

6.3.2 *Entrevistas semiestructuradas*

Se practicaron entrevistas con diferentes funcionarios municipales clave, relacionados con el proceso de rendición de cuentas, así como a determinados actores político-institucionales que, por su relevancia y por sus atribuciones institucionalmente establecidas, tienen los recursos para exigir información y rendir cuentas: *Jefe de la Unidad de Acceso a la Información, contadores de sindicatura, contador de tesorería, Contralor Municipal, Síndico Procurador y Regidores.*

6.3.3 *La observación participante.*

El empleo y ejercicio de este importante recurso metodológico del estudio de caso, prácticamente, coincide con el inicio del periodo de gobierno que inicia el 18 de Agosto del 2009 hasta Agosto del 2011.

Durante todo este periodo temporal, se tuvo la oportunidad de practicar, con plena libertad, este método de investigación, desde la posición de la Sindicatura Municipal que, puede considerarse, como el espacio idóneo y privilegiado, para los objetivos de la investigación y del estudio de caso, debido a las facultades y competencias institucionales, sobre todo, las relacionadas con la revisión, examen y análisis del uso y aplicación de los recursos. En este aspecto, es necesario recordar, que el Síndico Procurador Municipal, es el “ojo fiscalizador” del gobierno municipal, por lo que, desde esta posición, se permitió tener acceso a, prácticamente, la mayor parte de la información generada para la rendición de

cuentas del gobierno que, de otra forma, hubiera resultado, francamente, imposible.

6.4 Estudio de caso de un municipio del Estado de México

6.4.1 *Marco contextual referencial: Características poblacionales del municipio*

El presente caso versa sobre un municipio metropolitano ubicado en la zona oriente del Estado de México; ha experimentado una acelerada dinámica de crecimiento urbano y demográfico. Se destaca el alto grado de concentración en la zona central del municipio, donde este proceso de crecimiento acelerado se debe sobre todo al particular, desarrollo habitacional, a la concentración de la actividad económica y la cercanía con la ciudad de México (Plan Municipal de Desarrollo, 2009-2012). En términos de la dinámica poblacional, en las últimas 2 décadas, el municipio ha registrado un crecimiento poblacional intenso, destacando por su comportamiento, el incremento registrado en los periodos 1995-2005. En esta década, el crecimiento poblacional alcanza su máximo en 128%, aproximadamente (ver cuadro)

	Crecimiento poblacional del municipio				
	1990	1995	2000	2005	2010
Total	137,357	187,690	297,570	429,033	467,361
Centro municipal	115,711	153,138	235,827	290,076	322,271

Fuente: elaboración propia con datos de los Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010; Conteos de Población y Vivienda 1995 y 2005 del INEGI.

Es efecto, en la década referida, la población alcanzó niveles de crecimiento más allá del 100%. En la actualidad, el municipio cuenta con una total de 467,361 habitantes. El municipio muestra una gran concentración de la población en el centro del territorio municipal, para 1990 la población asentada en el centro municipal fue 84%; en 1995, 82%; para el año 2000, 79%; en 2005, 68% y los datos de censo de población y vivienda reciente, 2010, muestran que la población que reside en el centro del municipio es 69%. Este fenómeno de descenso, en términos relativos, de la concentración poblacional, aunque sigue siendo importante, ya que en términos absolutos se observa un crecimiento, se debe a

que algunos complejos de unidades habitacionales se han establecido hacia la periferia de la circunscripción territorial, lo cual explica, por otro lado, el crecimiento acelerado de la población en el municipio.

6.4.2 La situación político-electoral del municipio

En esta parte presentamos algunos rasgos relevantes en materia político electoral del municipio. Hemos establecido anteriormente los vínculos y relaciones entre las variables políticas y los procesos de rendición de cuentas en el orden municipal. Al respecto, se acepta, en términos generales, la posibilidad de que a mayor alternancia electoral se posibilitan condiciones para una mayor rendición de cuentas gubernamental; no obstante, es necesario desarrollar otro tipo de factores de carácter técnico-administrativo, legal e institucional, en los municipios, como lo hemos venido desarrollando, para que la rendición de cuentas tenga condiciones de incorporarse a la práctica de este nivel de gobierno.

Por lo anterior es interesante vislumbrar algunas características del comportamiento electoral en este municipio y establecer los trazos fundamentales de la estructura de poder político a nivel de partidos en esta localidad que sirva de marco referencial para el análisis de la rendición de cuentas en este ámbito local. Presentamos enseguida el análisis del comportamiento electoral por partido político de las últimas elecciones (ver cuadro)

Comportamiento electoral del municipio

(Últimas cuatro elecciones)

ELECCIÓN	lista nominal	PAN		PRI		PRD		VOTACION TOTAL	PARTIC. CIUDADANA
			%		%		%		
2000 ⁽¹⁾	nd	23,399	30	33,888	42	15,478	19	79,808	Nd
2003 ⁽²⁾	nd	7,731	13	25,886	43	22,776	38	60,629	Nd
2006 ⁽¹⁾	201,789	8,714	10	30,580	33	46,083	50	91,488	45.34%
2009 ⁽²⁾	254593	16,755	14	59,652	48	23,950	19	124,348	48.84%

Notas:

(1) Elecciones concurrentes: Presidente de la República, Congreso General, Congreso Local y Ayuntamiento.

(2) Elecciones intermedias: Elección de Diputados Federales, Congreso Local y Ayuntamiento.

La elección del año 2000 tiene significado particular para el país, debido a que, por primera vez en la historia política y electoral, el partido dominante pierde la presidencia de la república. No obstante a nivel local del municipio estudiado el comportamiento electoral es diferente de lo que se aprecia a nivel federal.

Desde un punto de vista cuantitativo, en la elección del 2000, el PAN alcanza su cifra mayor histórica en el municipio obteniendo 23, 339 votos que representa 30% de la votación total a nivel municipal, esto se explica por los elementos emergentes de carácter coyuntural que estuvieron presentes en la elección de ese año, a saber, el efecto Fox y el voto útil, que fueron fenómenos que, entre otros, pudieron incidir en la decisión del elector en ese momento.

No obstante, a pesar de haber logrado su máxima votación, sólo le alcanzó para obtener el segundo lugar en esos comicios municipales (concurrentes con los de orden federal), ya que el PRI, obtuvo el triunfo con 33,888 votos, es decir, a pesar

de haber perdido la presidencia del país y haber disminuido su presencia en el congreso general; el PRI en este municipio, conserva el poder local, obteniendo la victoria con 42% de la votación municipal. Este resultado habría que explicarlo con la dinámica política propia que en este ámbito local se expresan como relevantes.

Por otra parte, el PRD obtiene 15,478 votos (19%), que lo ubica, en esta elección, como la tercera fuerza electoral en el municipio, con una diferencia significativa, con relación al PRI quien ganó la elección con una relación de votos de 2 a 1 entre ambos partidos.

Con respecto, a la elección intermedia del año 2003, donde se eligieron diputados federales, diputados locales y ayuntamientos, se observa un cambio en la correlación de fuerzas políticas en el ámbito municipal. El PAN experimenta una caída estrepitosa en su nivel de votación y preferencias electorales, obteniendo 7,731 votos, es decir, tuvo una disminución de aproximadamente 68% de votación con relación a los comicios anteriores, lo cual lo ubica como la tercera fuerza electoral para entonces.

Por su parte, el PRD, logra un crecimiento electoral; alcanza la cifra de 22,776 votos, lo que significa 45% más que la elección pasada; este ascenso en la votación le permite desplazar al PAN de la segunda fuerza electoral; de hecho, este partido, es el único que obtiene un crecimiento electoral a nivel municipal, incrementando en 7000 votos, aproximadamente, su nivel de votación con respecto al año 2000.

El PRI, en esta elección, logra mantener la posición de ser la primera fuerza electoral del municipio, con 43% de la votación total (25,886 votos). No obstante, experimenta una disminución, en términos absolutos, en su nivel de votación, con respecto, a los comicios anteriores de 24% (aprox. 8000 votos). En el 2003, la diferencia entre el primer y segundo lugar se estrecha demasiado, cerca de 3000 votos, entre ambos. Este descenso, probablemente se explica por ser esta elección de carácter intermedio es decir, sólo se eligieron los integrantes del congreso federal, local y ayuntamientos.

En adición, entre otros factores explicativos de este cambio en la correlación de fuerzas puede ser explicada, por la dinámica particular de los factores políticos coyunturales de carácter local. Entre otros factores presentes, destacamos que el PRI sufre una fractura importante al interior de sus filas y actores políticos, es decir, existen conflictos internos relevantes que rompen políticamente la unidad del partido, situación que es capitalizada por el PRD quien coopta la disidencia y logra mejorar sus cifras electorales. Esta situación colocó en relativo riesgo la elección del PRI, al grado de mermar sus posibilidades de triunfo; esto, además, se asocia al nombramiento, que el partido realiza, de un candidato de bajo perfil para la competencia electoral.

El resultado de lo anterior fue, un crecimiento en votos del PRD a punto de lograr la victoria; una disminución en la votación del PRI; adicionalmente, una caída dramática del PAN en preferencias electorales.

Como hemos señalado, la dinámica político electoral que se expresa en el ámbito federal tiene importantes impactos a nivel local, en cuanto al comportamiento del electorado en el municipio, particularmente, el proceso electoral de año 2006 está caracterizado por la combinación compleja de elementos impuestos por la dinámica federal, la lucha política por la presidencia de la república, y por fenómenos políticos desarrollados en lo local.

La lucha política intensa por la presidencia de la república en el año 2006, entre los candidatos de los principales partidos políticos PAN, PRI y PRD, influye de manera relevante en la lucha política a nivel municipal. En este caso particular se tiene lo que se denominó el “efecto Obrador”, en alusión al candidato propuesto por el PRD. En el ámbito local, este efecto posibilitó, el crecimiento electoral nunca antes alcanzado por el PRD, lo que, a la postre, significó, el triunfo del PRD en este municipio.

Empero, lo que, posiblemente, explica la derrota electoral del PRI en el municipio, parece ser, fue una nueva fractura y la falta de unidad interna entre las principales fuerzas y actores políticos del partido en el ámbito municipal, es decir,

el PRI enfrenta una elección, que por demás se apreciaba muy difícil, en condiciones de debilidad por las contradicciones internas.

En este complejo escenario coyuntural, el PAN, que pese haber obtenido nuevamente, según cifras oficiales, el triunfo por la presidencia de la república, tiene un crecimiento ínfimo de cerca de 1000 votos con respecto al 2003, lo que lo mantiene en la tercera fuerza electoral en el municipio.

El cambio relevante se observa en el desplazamiento, transitorio o momentáneo, o bien coyuntural, del PRI por el PRD como primera fuerza electoral. El PRD, obtiene 46,083 votos (50% de la votación total), lo cual le permite el acceso al poder local y por primera vez en la historia local, ser gobierno en el municipio, es decir, el municipio experimenta la alternancia electoral en estas elecciones.

Las cifras muestran un crecimiento del PRD de más del 100% en la votación con respecto al año 2003 y 150% en relación del nivel alcanzado en los comicios del año 2000.

Por su parte el PRI, si bien obtiene un incremento de cerca de 5000 votos con relación a la elección anterior, no logra igualar la cifra alcanzada en el año 2000. En decir, el PRI incrementa en términos absolutos su votación, sin embargo, en términos relativos tiene una disminución del 10% con relación a la votación total de la elección anterior.

Estos resultados electorales del 2006 están imbuidos de factores políticos coyunturales asociados a las relaciones contradictorias entre las principales fuerzas y actores políticos que estructuran el partido dominante en el ámbito local. Estos conflictos internos implicaron, inclusive, el fenómeno del voto cruzado y diferenciado de algunas fuerzas políticas pertenecientes al PRI, a favor del candidato del PRD, es decir, se experimentó el voto activo, en contra de la candidata del PRI.

Así, en síntesis, la derrota del PRI en los comicios del 2006, se asocia a la convergencia de factores de índole federal, derivado de la lucha por la presidencia

de la república y, principalmente, a las fracturas, conflictos, contradicciones y confrontaciones internas entre las fuerzas y actores políticos relevantes, en esa coyuntura, pertenecientes al PRI, además, adicionalmente, a la deficiente gestión del gobierno priísta que estaba por concluir, que fue ampliamente cuestionado. En estas circunstancias se explica la derrota del PRI, más que a un crecimiento real y consolidación política en preferencias electorales del PRD.

Lo anterior se corrobora en la competencia y resultados de la lucha electoral del 2009, en el ámbito municipal, donde se demuestra la estructura de correlación de fuerzas real que impera en esta esfera local: PRI, PRD y PAN como primera, segunda y tercera fuerza electoral respectivamente.

En consonancia con la hipótesis (derrota del PRI por efectos de índole federal y conflictos internos, más que por el crecimiento del PRD) planteada para explicar los resultados de los comicios del 2006, podemos establecer que la elección del 2009 en el municipio refleja la estructura política real de fuerzas imperante a nivel municipal.

El PRI, alcanza su máximo histórico, duplicando lo obtenido en el 2006, cerca de 60,000 votos que representó 48% de la votación total.

Es importante tratar de explicar este resultado a partir de las variables particulares que estuvieron presentes en la elección del 2009. En principio, el PRI tuvo la capacidad de generar la unidad, ausente en la elección del 2006, que, aunque por momentos precaria, se logró mantener entre sus principales actores políticos.

Por otro lado, se tiene un incremento acelerado de cerca de 53,000 electores de la lista nominal con respecto a la elección anterior, es decir, el número posible de votantes creció 26% con respecto al año de 2006. Por otro lado, los resultados que, en términos generales, se aprecian como positivos del gobierno estatal priísta, que genera la percepción ciudadana de un buen gobierno. Adicionalmente, en contraste, el gobierno perredista en el municipio, no logró

posicionarse en la ciudadanía como una alternativa real, ni consolidó bases sociales de apoyo.

En esta elección del año 2009, el PRD, sufre una caída estruendosa en la votación, disminuyendo a la mitad de los votos obtenidos en la elección de 2006, es decir, de 46,000 votos a 23,000 en 2009; lo que implicó regresar al nivel del 2003, lo que significa que descendió 30% en su votación con relación a lo alcanzado en la elección anterior.

El PAN, si bien duplicó su votación en términos absolutos, de 8000 a 16,000 votos aproximadamente, con relación a la votación alcanzada en 2006; su comportamiento electoral regular en los comicios electorales ubica al PAN como la tercera fuerza electoral en el plano municipal.

Para tener mayor congruencia y precisión en la comparación del comportamiento electoral de los partidos políticos, es necesario realizar el análisis de elecciones de estructura similar, en este caso comparar entre sí, las elecciones intermedias de 2003 y 2009, para disminuir, los efectos existentes de la concurrencia con las elecciones de índole federal, particularmente, con la elección presidencial que ejerce gran influencia en el ámbito local.

Así, se percibe que el PAN si bien duplica su votación, en términos absolutos, en la elección del 2009 con respecto a 2003, sólo representa entre 12% o 13% de la votación total, lo cual lo ubica en la posición de tercera fuerza electoral.

Por su parte el PRD, sufre prácticamente un estancamiento, en términos absolutos, ya que no se aprecia una variación importante en su nivel de votación obtenida en esos años. En términos relativos experimenta una disminución importante ya que en el 2009 sólo alcanza 19% de la votación total, ubicándose en la segunda fuerza electoral.

En contraste, el PRI logra duplicar su nivel de votación en el 2009 con respecto al 2003, alcanzando, en términos relativos, cerca del 45% promedio, de

la votación total, en ambas elecciones, ubicándose en la primera fuerza electoral en el municipio.

La intención del análisis detallado de la dinámica político-electoral de este espacio local es la de vincular lo político con el proceso de rendir cuentas, es decir, los anteriores rasgos de la competencia electoral y de la estructura del poder político municipal, se consideran como un aspecto relevante a resaltar, debido al planteamiento del problema objeto de esta investigación, en este sentido se propone que a mayor alternancia se posibilitaría una mejora en la rendición de cuentas. Aunque no existe una relación directa entre la alternancia y la rendición de cuentas, si se establece una condición de posibilidad.

En términos de la radiografía político electoral local presentada se aprecia que, estrictamente, se tiene una forma de dominación unipartidista, lo cual podría inhibir, por la vía de la alternancia, los procesos de transparencia y rendición de cuentas en este ámbito de gobierno municipal, es decir, excepto en el periodo de 2006-2009, el municipio ha sido gobernado por un partido político y si, adicionalmente, le agregamos el dominio del mismo partido a nivel del gobierno estatal y del congreso local, además de las distorsiones discutidas en el capítulo IV, relativas a la forma de representación contenidas en el diseño institucional del gobierno municipal, el resultado es que, en este municipio, no se tienen los incentivos políticos, vía alternancia electoral, para la mejora en la transparencia y rendición de cuentas. Sobre estos aspectos redundaremos en el presente estudio de caso.

6.4.3 Referentes institucionales del municipio estudiado

Estructura Política del Ayuntamiento: Interacción de los actores institucionales

La dominancia de un partido político en este espacio municipal se traduce, a su vez, en la configuración política del gobierno en este Ayuntamiento³⁵. Así, de la revisión y análisis documental que contiene la normatividad que rige la estructura y

³⁵ Recuérdese que el Ayuntamiento integrado en cabildo es el órgano de gobierno colegiado del municipio, compuesto por un presidente municipal, síndico y regidores y en la forma de elección actual, el partido que gana la elección, “gana todo”, 9 de 15 representantes en el órgano de gobierno, para este municipio.

funcionamiento del gobierno de este municipio, se establece que: “*El Ayuntamiento Municipal, está integrado por un Presidente Municipal, un Síndico y trece Regidores, electos por el principio de Mayoría Relativa y Representación Proporcional como lo establece la Ley Orgánica Municipal*”. (Art. 103, Bando Municipal, 2011)

En consecuencia, de acuerdo al ordenamiento anterior y de acuerdo a la estructura de poder partidista del punto anterior, en este municipio, la estructura política representada en el órgano de gobierno, se compone de la siguiente forma:

- 1 Presidente municipal (PRI)
- 1 Síndico Procurador (PRI)
- 7 Regidores de mayoría (PRI)
- 3 Regidores de representación proporcional (PRD)
- 2 Regidores de representación proporcional (PAN)
- 1 Regidor de representación proporcional (PT)

Como podemos apreciar el órgano de gobierno (cabildo) del municipio en cuestión, está integrado por 15 actores institucionales, con voz y voto; de los cuales 9 pertenecen a un partido político o coalición política, como en este caso; 6 corresponden a los partidos de oposición (en este caso pertenecen a 3 partidos diferentes) es decir, es de destacarse que la fuerza política que gobierna ostenta, cuantitativamente, la mayoría de los integrantes en la instancia decisoria del gobierno.

Esta configuración política del órgano de gobierno municipal es muy relevante ya que, en principio, existen condiciones para que las decisiones trascendentales que emanan de esta instancia (presupuesto de ingresos y egresos, inversión en obra pública, etc), sean producto del acuerdo del grupo del partido en el poder. En estas circunstancias los actores de oposición tienen poca relevancia, ya que, la mayoría está, relativamente, asegurada en la fuerza política del partido triunfante en las elecciones, es decir, los regidores de oposición no representan, ningún contrapeso, a la mayoría del partido que gobierna.

No obstante, la validez general del argumento anterior, es necesario destacar que, el caso del municipio estudiado, nos revela un aspecto particular que es

necesario dimensionar. Los representantes del partido en el gobierno, miembros del cabildo (Presidente, Síndico y 7 regidores), se asocian a 7 grupos o expresiones políticas diferentes, incluso, con intereses contradictorios en pugna, es decir, el grupo en el gobierno, no es homogéneo, sino más bien, es diverso y de composición heterogénea; esta condición exige al presidente, generar condiciones y abrir espacios de negociación, al interior de la esfera del gobierno, con todos los actores político-institucionales integrantes del cabildo y, particularmente, con los de la oposición. Si a lo anterior le sumamos los regidores de representación proporcional que son, por naturaleza de la oposición, el resultado es que, el órgano colegiado de gobierno del municipio, es una entidad de composición heterogénea, no monolítica, imbuida de intereses diversos y contradictorios a la vez.

Lo anterior es la composición política del órgano de gobierno, que, aparentemente, tiene una característica de cierto grado de pluralidad. Pero, cabría preguntarse, ¿Cuál es el comportamiento de estos actores político-institucionales? Para responder a lo anterior, seguiremos exponiendo el marco institucional en el cual se desarrolla la práctica organizacional de dichos actores.

Al respecto de la figura presidencial, se destaca un aspecto fundamental, derivado del ordenamiento interior, contenido en el Bando Municipal (Art. 104), que establece sus facultades ejecutivas, en lo siguiente: *“... corresponde al Presidente Municipal la ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento, así como asumir la representación del mismo en la celebración de todos los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y la eficaz prestación de los Servicios Públicos Municipales; por lo tanto será el Titular de la Administración Pública Municipal y contará con todas aquellas facultades que le concede la Ley Orgánica Municipal, para lo cual el Presidente Municipal contará en su despacho con el personal necesario que le permita desarrollar su actividad”*

Por otro lado, en este mismo ordenamiento, en forma indicativa, se delinea alguna de las facultades del Síndico: *“... tendrá a su cargo la Representación*

Jurídica del Ayuntamiento en los litigios en los que éste fuere parte; así como la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, en especial los de carácter patrimonial; y la función de contraloría interna, la que en su caso ejercerá conjuntamente con la Contraloría Interna Municipal". (Art. 105)

Sobre la práctica e interacción en el ejercicio de estas facultades del presidente y síndico relacionadas con la rendición de cuentas, volveremos más adelante.

6.4.4 Rendición de cuentas. Dimensión interna

Interesa, enseguida, analizar el caso de los regidores, ya que, el marco institucional les confiere capacidades para ejercer cierto control y vigilancia sobre la actuación del presidente en sus funciones ejecutivas que, desde la óptica de la rendición de cuentas interna, es una situación relevante.

Dentro de las principales facultades de los regidores establecidas en el Bando Municipal, se considera que: *"... son los encargados de vigilar la buena marcha de los ramos de la Administración Pública Municipal y la prestación adecuada de los Servicios Públicos, a través de las Comisiones que sean creadas para tal efecto". (Art. 106)*

Asimismo, se establecen los principios de funcionamiento de las comisiones a cargo de los regidores, en la siguiente parte (Art. 197) *"... las comisiones serán responsables de estudiar, examinar y proponer a éste (Ayuntamiento) los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la Administración Pública Municipal, así como de vigilar y reportar al propio Ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el Cabildo".*

En este ayuntamiento, las comisiones existentes y que abarcan prácticamente todas las áreas de responsabilidad, de acuerdo a sus facultades, y

que están asociadas a la generación de información para rendir cuentas, en términos del artículo 201, son un total de 14 y son las siguientes:

- I. Comisión Hacendaria, que le corresponde a la Sindicatura Municipal.*
- II. Comisión de Desarrollo Social.*
- III. Comisión de Obras Públicas;*
- IV. Comisión de Desarrollo Urbano;*
- V. Comisión de Educación;*
- VI. Comisión de Reglamentación;*
- VII. Comisión de Protección Al Medio Ambiente;*
- VIII. Comisión de Desarrollo Económico;*
- IX. Comisión de Empleo;*
- X. Comisión de Agua, Drenaje Y Alcantarillado;*
- XI. Comisión de Mercados;*
- XII. Comisión de Salud;*
- XIII. Comisión de Fomento Agropecuario;*
- XIV. Comisión del Deporte.*

De acuerdo a estos referentes institucionales, las características que se le atribuyen a las comisiones a cargo de los regidores, podemos destacar que: No tienen facultades ejecutivas, son instancias de seguimiento, vigilancia y control, se equiparan como contrapesos a la gestión del presidente municipal, garantizan que las decisiones del cabildo se cumplan. Tienen un carácter propositivo ante el cabildo y resolutivo acerca de sus dictámenes.

En relación al proceso de rendir cuentas, las comisiones son instancias a partir del cual, los regidores, integrantes del cabildo, podrían exigir información, con miras a vigilar y controlar la acción ejecutiva del gobierno, que en términos de la rendición de cuentas, se ubica en su dimensión exigitiva, en el proceso interno.

No obstante, en el caso estudiado, en la práctica, las comisiones, encuentran, sistemáticamente, obstáculos importantes para su funcionamiento, con la estructura administrativa, tal como se manifiesta, en el siguiente testimonio:

“... cuando intente llevar a cabo las tareas de mi comisión, le pedí información al director de educación sobre algunos asuntos relacionados a las escuelas del municipio y la respuesta fue que <lo consultara con el presidente y si el autorizaba, me proporcionaba la información> y no seguí insistiendo...” (3er. Regidor, Comisión de Educación).

En esta situación, el director, como parte integrante de la estructura organizacional, se asume como dependiente y subordinado directamente al presidente y no a los regidores, no obstante, por el carácter de las comisiones y las facultades establecidas, institucionalmente, el regidor, puede exigir información relativo al ramo de la competencia de dicha comisión.

Sobre esta situación se le cuestionó al regidor, si conocía sus atribuciones y competencias y el de la comisión, a lo cual respondió:

“ si, están en la Ley Orgánica Municipal y en el Bando..., son de vigilancia y control, y ayudar a solucionar problemas que se presenten...”

En términos generales, existe un conocimiento básico sobre las facultades de los regidores, sin embargo, la realidad es que, no las utilizan, ni ejecutan. Para explicar lo anterior, la investigación se orientó hacia el análisis de la información sobre la forma en que los regidores conciben su papel institucional, a partir de la revisión y análisis de los planes y programas de trabajo que proponen.

Al respecto, los hallazgos son interesantes y revela un fenómeno organizacional que es necesario advertir.

Por ejemplo, en el plan de trabajo del regidor a cargo de la comisión de educación se plantea como objetivo a realizar lo siguiente:

1.- asegurarse y garantizar que la población municipal cuente con instituciones educativas para realizar sus estudios en todos los niveles educativos.

Las estrategias que se plantean son:

- a) *promover la incorporación de los estudiantes a la escuela en sus distintos niveles educativos, buscando aumentar el nivel académico de la población municipal.*
- b) *impulsar una educación participativa a través de las becas con énfasis de estudiantes de escasos recursos y madres que estudian.*
- c) *impulsar programas que apoyen a estudiantes para la continuidad y permanencia en sus estudios.*

Por último, a nivel de las acciones que se proponen, se encuentran, entre otras, las siguientes:

- 1.- *aprovechar todos los medios de difusión masiva con los que cuenta el organismo, (página web, publicaciones en periódicos locales, revistas, carteles pintas) para difundir campañas de alfabetización en coordinación con el INEA, aprovechando la apertura de espacios como delegaciones y auditorios*
- 2.- *aumentar el número de becas que se otorgan actualmente por medio de gestiones ante las instituciones de nivel estatal y federal, aportando también recursos de carácter municipal.*

Esta forma de plantear el trabajo del regidor, demuestra una marcada ambigüedad entre las facultades institucionales de vigilancia y control con las acciones para llevarla a cabo, es decir, a pesar de identificar, en forma, aceptable, las funciones de control y vigilancia por parte de los regidores, en la práctica, no diseñan los mecanismos adecuados para su ejercicio, tal como lo podemos apreciar en el caso mostrado. Tanto los objetivos, como las estrategias y acciones, están asociados a planes de trabajo de las instancias ejecutivas de la administración pública y no a las tareas de supervisión, vigilancia y control, como sería lo adecuado en la posición de los regidores.

Del análisis realizado a todos los planes de trabajo de los regidores, se desprende que de los trece regidores que integran el órgano de gobierno del ayuntamiento municipal, sólo uno, (décimo primer regidor) muestra congruencia, a

nivel de sus facultades institucionales y funciones con los objetivos y acciones planeadas para su cumplimiento³⁶:

- 1.- vigilar y atender el sector administrativo que se le asigne*
- 2.- proponer al ayuntamiento medidas de solución para los diferentes sectores de la administración*
- 3.- promover la participación ciudadana en los programas que se hayan aprobado en el ayuntamiento.*

Así, este estudio de caso, demuestra que en este nivel de análisis, existe una marcada ambigüedad entre lo institucional, (facultades y funciones establecidas) y los mecanismos para llevarlas a la práctica.

Ahora bien, en la práctica, observamos que ninguna comisión opera en función de sus facultades, ni cumple con sus planes de trabajo; los regidores no ejercen sus atribuciones de vigilancia, supervisión y control de la acción de la administración pública, lo cual indica que, en términos de rendición de cuentas, este importante eslabón de la cadena, no ejerce sus competencias, lo que afecta, significativamente, dichos procesos.

En su dimensión interna, en este municipio, el proceso de rendir cuentas tiene un alto grado de fragmentación, en gran medida, por la falta de participación de los actores involucrados (regidores), reduciéndose, simplemente, al informe que rinde el presidente al cabildo. En estas circunstancias, el cabildo, como órgano colegiado, está imposibilitado para analizar, en detalle dicho informe; por un lado, porque los miembros del cabildo, como ya explicamos, no ejercen sus facultades instituidas y, por otra parte, no tienen acceso y carecen de información necesaria y suficiente para tal encomienda y, de esta forma, evaluar el desempeño del ejecutivo³⁷.

³⁶ Esto no implica que se lleve a la práctica los planes propuestos, de hecho, la evidencia, muestra lo contrario: que los regidores no llevan a cabo lo que proponen en sus planes de trabajo; éstos solo existen formalmente.

³⁷ El acceso a la información por parte del cabildo es un problema, ya que, por ejemplo, cuando se discute el presupuesto de ingresos y gastos, la tesorería sólo envía a los integrantes del cabildo, las carátulas de ambos proyectos, es decir, no envía la información completa.

En adición, al problema anterior, en este caso³⁸, opera un mecanismo que tiende a desvirtuar, todavía más, el papel de los regidores y que el presidente ejerce en forma deliberada: el *control de la nómina*. El presidente municipal es quien tiene el manejo total sobre la nómina: las altas, bajas y, en casos específicos, el nivel salarial de personal, es facultad del ejecutivo. De esta forma los regidores, incluso el síndico, obligadamente, han establecido francos procesos de negociación con el presidente para la incorporación formal de personas afines a sus intereses y para la realización de actividades asociadas a sus proyectos políticos y para el cumplimiento de las funciones establecidas.

El resultado de estas negociaciones, sobre el caso particular, se refleja en las siguientes cifras:

No. de colaboradores directos en nómina por integrante del cabildo

Figura institucional	Número de colaboradores
Síndico	28
1er.Regidor	20
2do.Regidor	6
3er.Regidor	7
4º.Regidor	36
5º.Regidor	12
6º. Regidor	1
7º. Regidor	36
8º. Regidor (oposición)	33
9º. Regidor (oposición)	18
10º.Regidor (oposición)	18
11º.Regidor (oposición)	15

³⁸ En realidad este fenómeno de control de la nómina se presenta en todos los municipios del país, debido a las facultades ejecutivas del presidente municipal.

12º.Regidor (oposición)	49
13º.Regidor (oposición)	13

Fuente: elaboración propia con datos de los Informes Mensuales de la Cuenta Pública Municipal

El nivel de las cifras anteriores está asociado a diferentes factores, entre los más apreciables, se destacan:

- a) *la posición y facultades institucionales* (uso real o potencial de las facultades que la normatividad otorga a cada actor institucional. Para el caso del Síndico, por ejemplo, tiene la facultad de revisar todo lo relativo al manejo de los recursos financieros y la firma de la cuenta pública; estas competencias formales le amplían el margen de negociación con el presidente)
- b) *los recursos de poder* (movilización de los factores de carácter político de cada actor tales como capacidades de movilización ciudadana, fortaleza política personal o de grupo en el municipio, vínculos políticos con las esferas de poder estatal)
- c) *la capacidad de negociación* (Atributos de los actores para movilizar todos sus recursos para conseguir sus propuestas)
- d) *y los compromisos particulares* de cada uno de los actores logren establecer con la figura presidencial.

Así, la relación de cifras, arriba expuestas, muestran aspectos cualitativos que es necesario resaltar en este caso. Es evidente que existe un interés particular del presidente en los regidores de oposición (PRD, PAN, PT), ya que, en términos cuantitativos, no existe diferencia entre la concesión del total del número de colaboradores directos con relación a los otros miembros del cabildo del mismo partido al cual pertenece. La intención política de este mecanismo, en conjunción con otros, es asegurar la estabilidad política y el apoyo, en las discusiones del cabildo, de los regidores en general y, en particular, de los regidores de la oposición, a las iniciativas y propuestas del presidente.

Al respecto, destacamos, como lo ilustraremos en seguida, que el resultado de estos procesos de negociación es el compromiso tácito o explícito entre los actores institucionales, en este caso, es más visible, a nivel de la mayoría de los regidores. Precisamente, en términos políticos, se puede interpretar que esta situación ha contribuido a la subordinación³⁹ de la mayoría de los regidores a las decisiones del presidente.

Se ha observado que estos compromisos entre los actores, se han traducido en una mejora de la calidad de la relación política entre ellos. Esta situación la podemos inferir y corroborar a partir del comportamiento de los actores institucionales en el cabildo.

Un indicador preciso del comportamiento de dichos actores, es analizar el carácter de su actuación e intervención en el espacio institucionalizado donde se toman las decisiones de gobierno importantes. Es en las sesiones del cabildo, a partir de los procesos de discusión y deliberación, donde se establecen los acuerdos que guían la acción del gobierno en el municipio.

A partir de la revisión detallada del desarrollo de las sesiones contenidas en actas de cabildo, se obtuvieron los hallazgos siguientes:

- En general, las sesiones del cabildo se han desarrollado en un clima de discusión sin conflictos ni confrontaciones relevantes.
- La mayoría de los puntos divergentes se han suscitado a partir de la diferencia de opiniones entre síndico y regidores o entre regidores solamente y, en pocas ocasiones con las propuestas del presidente.
- En su mayoría, los puntos de oposición a los planteamientos del presidente, los ha presentado el síndico municipal.
- El comportamiento y actuación de los 6 regidores de oposición, ha sido fundamentalmente de colaboración y apoyo a las iniciativas del presidente.
- Los puntos, que por su naturaleza, podrían suscitar desacuerdos y conflictos, como la discusión del presupuesto de ingresos y gasto, se han aprobado por unanimidad, sin mayor problema.

³⁹ Otro mecanismo de subordinación utilizado es la aprobación por el presidente de determinadas obras propuestas y de acuerdo a los intereses de los regidores.

- El presupuesto de ingreso y gasto para el ejercicio 2010 y 2011, se aprobaron por unanimidad, sin mayor discusión. La duración de cada sesión donde se aprobaron dichos presupuestos fue de 2 horas. En la sesión se discutieron otros puntos adicionales.
- En forma similar, en tres sesiones diferentes, se propuso la contratación de créditos con la banca privada: uno de \$200, 000,000 (doscientos millones de pesos; para inversión en obra), otro de \$5, 000,000 (cinco millones de pesos; para adquisición de un predio para servicio de panteón municipal) y uno más de \$6, 000,000.00 (seis millones de pesos; no se especifica su destino). Todos se aprobaron, sin mayor discusión, por unanimidad; la duración promedio de las sesiones fue de 2 horas.
- En contraste con lo anterior, las discusiones más álgidas entre los integrantes del cabildo, se han dado en los “asuntos generales” de la órdenes del día respectivas.
- En 110 sesiones de cabildo, se han tratado 184 puntos relevantes; 178 se han aprobado por unanimidad y 6 por mayoría, es decir, en 97% de los acuerdos ha prevalecido el criterio unánime y 3% ha sido por mayoría.
- Las sesiones de cabildo han sido, fundamentalmente, cerradas; sólo las relativas a la presentación de los informes de gobierno se han realizado en forma pública.

En síntesis, a partir del acercamiento hasta este momento realizado del caso, se evidencian aspectos relevantes acerca del comportamiento de los regidores en función de sus facultades institucionales y su accionar organizacional: existe una ambigüedad entre lo establecido institucionalmente (facultades y competencias) y los mecanismos que los regidores diseñan para su ejercicio y además, en la eventualidad de que exista congruencia entre ambas esferas, no existe garantía de cumplimiento, ni evidencia que se pueda resaltar en este caso. Adicionalmente, el presidente municipal, realiza un uso político de la nómina, como recurso de poder, en la que otorga concesiones a los regidores para obtener lealtad, obediencia y subordinación, o al menos, debilitar su poder, como parece indicar, el comportamiento de dichos actores en las sesiones de cabildo. Esta situación, le resta a esta instancia, su carácter deliberante como se define institucionalmente.

Con relación al objeto de estudio de esta investigación y del presente estudio de caso, se evidencia que esta forma de interacción y accionar organizacional de estos actores institucionales, erosionan y debilitan las condiciones que están asociadas a la rendición de cuentas en su dimensión interna.

6.4.5 Estructura del aparato administrativo del gobierno municipal: Fragmentación e incertidumbre organizacional.

Como señalamos en partes anteriores, institucionalmente, el presidente municipal ostenta el control absoluto de la estructura ejecutiva y administrativa del ayuntamiento, el marco jurídico institucional le otorga el poder formal para dirigir la administración pública del gobierno municipal. En el caso de estudio, no es la excepción, según se desprende del Bando municipal, que a la letra dice:

“Para los efectos del presente Bando, corresponde al Presidente Municipal la ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento, así como asumir la representación del mismo en la celebración de todos los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y la eficaz prestación de los Servicios Públicos Municipales; por lo tanto será el Titular de la Administración Pública Municipal y contará con todas aquellas facultades que le concede la Ley Orgánica Municipal, para lo cual el Presidente Municipal contará en su despacho con el personal necesario que le permita desarrollar su actividad”. (Art. 104). “Todas las áreas de la Administración Pública Municipal se encuentran bajo la dependencia directa del Presidente Municipal, quien tiene las facultades para decidir su integración, nombramientos, remoción de sus Titulares, de acuerdo a las necesidades del Servicio Público”. (Art. 112).

Como se aprecia en estos aspectos normativos, se establece el carácter de la estructura de la administración pública municipal que en conjunción con la estructura política del apartado anterior, claramente, se configura una acentuada concentración del poder en la figura presidencial, subordinando a los otros actores políticos e institucionales. Es decir, esta parte del marco jurídico institucional le

concede al presidente amplias facultades ejecutivas que lo colocan al frente de la administración del gobierno, concediéndole, entre otros, el poder de nombramiento y remoción de los funcionarios del aparato administrativo que, en la práctica, esto se ha traducido, en la subordinación política de la mayoría de los integrantes del cabildo debido a la forma de asignación de los cargos y puestos que componen la administración pública en este municipio.

En efecto, según el mismo ordenamiento legal, en su artículo 114, se establece que: *“Para el ejercicio de las atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el Presidente se auxiliará de las dependencias de la Administración Pública Municipal Centralizada, mismas que estarán subordinadas directamente a él, y son las siguientes:*

- I. Secretaría del Ayuntamiento;*
- II. Secretaría Particular;*
- III. Secretaría Técnica;*
- IV. Tesorería Municipal, que será el Director General de Administración y Finanzas*
- V. Contraloría Interna Municipal;*
- VI. Las Direcciones Generales de:*
 - a) Dirección de Catastro,*
 - b) Dirección de Administración*
 - c) Dirección de Recaudación.*
 - d) Dirección de Recursos Materiales*
 - e) Dirección de Recursos Humanos*

- A. Dirección General de Seguridad Pública;*
- B. Dirección General de Desarrollo Urbano;*
- C. Dirección General de Obras Públicas;*
- D. Dirección General de Desarrollo Social;*
 - a) Dirección de Turismo*

- E. Dirección General de Desarrollo Económico, Industria, Comercio Abasto y Normatividad;*
- F. Dirección General Jurídica;*
- G. Dirección General de Servicios Públicos;*
- H. Dirección General de Gobierno;*
- I. Dirección General de Ecología;*
- J. Dirección General de Educación;*
- K. Dirección General de Desarrollo Rural y;*
- L. Dirección General de Protección Civil y Bomberos”*

Es interesante analizar esta estructura organizacional del municipio debido a que en ella, como *arena política*, se condensan los múltiples intereses de los diferentes grupos, organizaciones y demás actores presentes en el gobierno municipal y que explican sus contradicciones, su fragmentación, ambigüedad e incertidumbre en su estructura, funcionamiento y accionar organizacional.

A través de conversaciones y entrevistas con los propios actores organizacionales se logra revelar los vínculos políticos y pertenencia de los titulares de las principales áreas de la administración pública del municipio. En la estructura organizacional del aparato administrativo se aprecia el criterio de asignación política de los cargos administrativos, que es característico de la gestión municipal y que, seguramente, es resultado de amplios procesos de negociación entre los principales actores institucionales y las fuerzas políticas del municipio con el presidente.

Lo anterior se puede corroborar con la presencia de dichas fuerzas y actores políticos en la estructura administrativa del gobierno municipal. Así, tenemos que en la distribución de cargos en la administración, se observa la presencia preponderante de 6 diferentes grupos políticos, cuyos intereses están asociados a organizaciones, expresiones y actores con cierta relevancia política en este municipio.

Es importante señalar que la distribución de cargos administrativos se realiza a partir de una premisa básica que, al parecer, todos los actores políticos, de alguna

u otra manera, respetan: las principales áreas de la administración pública son de influencia y control del presidente.

En efecto, para el caso del municipio estudiado, el área de *finanzas*, que incorpora la *tesorería y recaudación*; la dirección de *obras públicas, servicios públicos y seguridad pública*, entre otras, sus titulares están relacionados, personalmente o mediante el grupo político, al presidente municipal.

Las otras áreas administrativas de este nivel directivo⁴⁰, están distribuidas, con cierto equilibrio, entre los otros 5 grupos políticos importantes, además, en la distribución de los niveles medios y operativos, participan, también, los regidores.

La consecuencia inmediata de esta práctica es que todos los titulares que ocupan los cargos administrativos de nivel directivo que integran la administración pública municipal del caso estudiado, son de reciente incorporación para el desempeño de sus responsabilidades.

Este fenómeno, podría explicarse, por los compromisos políticos contraídos e intereses particulares del nuevo grupo en el poder, donde una vez que se produce el cambio de gobierno, en la gestión municipal, se tiene una renovación total, en los niveles directivos-decisionarios, de los titulares responsables, máxime cuando llega al poder, un partido diferente al que gobierna, como es el caso estudiado.

Por otro lado, del análisis de esta estructura del aparato administrativo del gobierno municipal, se puede apreciar, un doble fenómeno organizacional: en principio se observa una alta *fragmentación organizacional*, debido a que los cargos o áreas de influencia administrativa son consideradas por el grupo y actores políticos como *espacios propios de poder*, lo cual se expresa en su forma particular de actuación. En la mayoría de los actores, estos espacios organizacionales, se utilizan para la promoción de intereses personales o de grupo, en la medida que las normas y regulaciones establecidas no sean restrictivas. Esta forma de actuación tiene una considerable propensión al surgimiento de contradicciones y conflictos entre los actores organizacionales.

⁴⁰ Otras instancias que integran el aparato administrativo del gobierno municipal, se refieren a los organismos descentralizados como el órgano operador del agua (ODAPAS), que también se incorpora a los procesos de negociación entre los actores político-institucionales.

Adicionalmente, existe un alto margen para la *ambigüedad e incertidumbre* en el comportamiento de los actores institucionales y organizacionales que ostentan funciones de carácter administrativo, por el juego de intereses y lealtades presentes en forma simultánea.

Estos fenómenos organizacionales que se observan en el caso estudiado, son de particular relevancia debido a que, en la acción organizacional, el comportamiento de los actores adquiere una particular complejidad ya que en dicho comportamiento y actuación organizacional se conjugan *exigencias institucionales* (normas, reglas, códigos y rutinas) y *demandas políticas* (intereses y expectativas personales o de grupo) que, en muchas ocasiones entran en *tensiones y contradicciones* en la organización. Más adelante volveremos sobre este punto cuando, tratemos otros aspectos relacionados con el proceso de rendición de cuentas, en su dimensión externa, en el caso específico del municipio que se está estudiando.

A partir de la evidencia anterior, podemos establecer teóricamente, las siguientes relaciones: *lo institucional* proporciona relativa certidumbre y *lo político* posibilita escenarios de incertidumbre, ambas esferas se combinan y traducen en el accionar organizacional de los actores. Así, en ocasiones, los actores se encuentran constantemente en una encrucijada donde lo institucional, se subordina a la dinámica política e intereses contradictorios de los propios actores.

La organización, en este sentido, no es ninguna entidad perfectamente cohesionada y estructurada, más bien, los procesos organizacionales se desarrollan en la lógica de las rivalidades entre los propios grupos de trabajo, de la competencia y conflicto entre éstos y la lucha por el poder, esto ocasiona, en combinación con otros factores, que los procesos y acción organizacionales estén flojamente acoplados entre las distintas partes de la organización y sus miembros.

Los procesos de negociación entre los actores, se convierte en un mecanismo necesario para procurar, cada cual en su condición, sus intereses y proyectos políticos personales o de grupo, o incluso, de carácter institucional, en este espacio organizacional que es el gobierno municipal.

6.4.5 Proceso de rendición de cuentas externa (horizontal)

En su dimensión externa, la rendición de cuentas, implica poner a disposición información de diversa índole sobre la acción gubernamental, a las distintas instancias externas: ciudadanos y los órganos de fiscalización superior, particularmente, a la instancia del poder legislativo local.

El acceso a la información, hemos discutido en la parte teórica, es un principio fundamental en el proceso de rendición de cuentas externa. Enseguida, exponemos los principales fundamentos normativos que regulan este aspecto y establecer el marco institucional en el que se desarrolla el estudio de caso.

Referentes institucionales en materia de acceso a la información.

El marco normativo que regula el acceso a la información en el Estado de México, se encuentran en la *Constitución Política del estado, Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Orgánica municipal*, entre otros ordenamientos legales que rigen, directamente, en el caso estudiado.

A nivel constitucional, en el estado de México se establece como principio fundamental para la transparencia y rendición de cuentas, la cuestión relativa al acceso de la información, al respecto se establece que *“Toda la información en posesión de cualquier autoridad Estatal o Municipal, así como de los órganos autónomos, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes”* (Art. 5, Fracc. I). Es dable resaltar que este precepto define el carácter público de la información que se genere en los gobiernos tanto estatal como municipal lo cual abre la posibilidad de que cualquier ciudadano interesado pueda acceder a dicha información.

En cuanto a la *Ley de Transparencia y acceso a la información pública del Estado de México* y municipios, conviene resaltar algunos lineamientos que norman el problema de la disposición de la información pública como parte fundamental del proceso de rendición de cuentas.

Dicha ley plantea como uno de sus cometidos principales *“promover la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas de los sujetos obligados hacia la sociedad, bajo el principio de máxima publicidad”* (Art. 1,

Fracc.I). A su vez, procura “*facilitar el acceso de los particulares a la información pública*” (Fracc. II), elevando a la categoría de derecho ciudadano el acceso a la información (Art. 3).

En este ordenamiento se considera que toda persona tiene el derecho de acceso a la información pública, sin necesidad de acreditar su personalidad ni interés jurídico.

Para tratar de asegurar lo anterior, esta ley, exige que los *Sujetos Obligados, en este caso los ayuntamientos y las dependencias de la administración pública municipal*⁴¹, *deban tener disponible en medio impreso o electrónico, de manera permanente y actualizada, de forma sencilla, precisa y entendible para los particulares, la información, entre otros rubros, la relativa a la cuenta pública*⁴² (Art. 12, F. XXIII)

En materia financiera, se obliga a los sujetos, publicar las participaciones federales y todos los recursos que integran su hacienda, cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; información en materia de protección civil, los planes de desarrollo urbano, ordenamientos ecológicos y uso de la vía pública.

La información referente a las obligaciones de transparencia será puesta a disposición de los particulares por cualquier medio que facilite su acceso, dando preferencia al uso de sistemas computacionales y las nuevas tecnologías de información (Art. 17)

Por último, con relación a la materia de interés de este caso, es importante resaltar que la ley de transparencia del estado, establece que la cuenta pública de los gobiernos municipales sea considerada como información pública de oficio, es

⁴¹ Artículo 7, fracción IV de la Ley de *Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México*.

⁴² Entre otras, la siguiente se considera información pública de oficio. Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, manuales de organización y procedimientos y demás disposiciones en los que se establezca su marco jurídico de actuación; Directorio de servidores públicos de mandos medios y superiores con referencia particular a su nombramiento oficial, puesto funcional, remuneración de acuerdo con lo previsto por el Código Financiero; datos que deberán señalarse de forma independiente por dependencia y entidad pública de cada Sujeto Obligado; Presupuesto asignado y los informes sobre su ejecución, en los términos que establece el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado; La situación financiera de los municipios; Los informes de las auditorías realizadas por los órganos de control interno. (Art. 12)

decir, deberá de hacerse pública sin que medie petición expresa de algún solicitante.

Para tratar los asuntos relativos en materia de transparencia y acceso de información, este ordenamiento legal obliga que los sujetos obligados establecerán un *comité de información* que tendrá, entre otras las siguientes atribuciones: *establecer de conformidad con las disposiciones reglamentarias, las medidas que coadyuven a una mayor eficiencia en la atención de las solicitudes de acceso a la información; emitir las resoluciones que correspondan para la atención de las solicitudes de información; Dictaminar las declaratorias de inexistencia de la información que les remitan las unidades administrativas, y resolver en consecuencia.* (Arts. 29, 30)

A su vez, los municipios, como sujetos obligados, deberán contar con un área responsable para la atención de las solicitudes de información, a la que se le denominará *Unidad de Información*, que tendrá, las siguientes atribuciones: *recabar, difundir y actualizar la información pública de oficio a la que se refiere esta Ley; entregar, en su caso, a los particulares la información solicitada; auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre el lugar donde les pueden proporcionar la información que solicitan; llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos; presentar ante el Comité, el proyecto de clasificación de información, entre otras.* (Art. 35).

Por último es relevante resaltar que el procedimiento de acceso a la información se rige por los siguientes principios: *simplicidad y rapidez; gratuidad del procedimiento; auxilio y orientación a los particulares* (Art. 41Bis)

6.4.6 El acceso a la información para la transparencia en el caso de estudio.

En el municipio, objeto de este estudio de caso, se recuperan, por primera vez, los principales fundamentos de carácter normativo establecidos en la Constitución del Estado y las Leyes particulares, de orden estatal, que rigen la materia, en el contenido del Bando Municipal del año 2009, al inicio del presente periodo de gobierno, es decir, en los Bandos municipales anteriores a este año, no existía

ningún referente normativo de regulación municipal, sobre la materia, a pesar de que a nivel de la legislación estatal y federal, ya se tenía regulación al respecto.

Del análisis y revisión de dicho Bando Municipal, destacamos las siguientes apreciaciones. En concordancia, con la legislación estatal, se establece que: *“...todo ciudadano tiene derecho al acceso a la información pública...”* (Art. 564). En consecuencia, en el Artículo 565, se considera que: *“Es facultad del Ayuntamiento velar porque se respete el derecho del acceso a la información pública, siendo que esta atribución la realiza a través de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública”*. . En el artículo 567, se postula que: *“La Información será accesible de manera permanente a cualquier persona, (...) rigiéndose por los principios de publicidad, veracidad, oportunidad y precisión en beneficio de los solicitantes”*.

Se precisa que *“Solo se proporcionara la información pública que requiera el solicitante y que obre en sus archivos, no estando obligado a procesarla, resumirla, efectuar cálculos o practicar investigaciones, únicamente a clasificarla y/o bloquear aquellos datos que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios como información confidencial o reservada”*. (Art. 573)

Por último, destacamos de este ordenamiento, en su artículo 572 que: *“El Ayuntamiento es Sujeto Obligado como lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Y son Servidores Públicos Habilitados en el Municipio de Ixtapaluca, los siguientes:*

- I. El Titular de la Unidad de Información*
- II. La Administración Municipal, es decir, el Titular de cada una de las Dependencias, Unidades Administrativas, y demás Áreas que conforman la misma;*
- III. Los Titulares de los Organismos Públicos Descentralizados Municipales;*
- IV. Cualquier otro Órgano del Gobierno Municipal”*.

“El Comité de Información Municipal es el órgano deliberante para coordinar, supervisar y en su caso dictaminar las disposiciones que en materia de información emita la Unidad de Información Municipal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios”. (Art. 575)

Como se puede apreciar, el Bando Municipal, recupera los principales fundamentos normativos que regulan la materia de acceso a la información. De acuerdo a estas disposiciones, el municipio incorporó a su estructura organizacional, *la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, en el periodo reciente de gobierno, tal como se refiere en las siguientes expresiones:

“Al inicio de mi gestión nos comprometimos al desarrollo de una administración pública moderna, transparente y eficiente en los servicios y trámites que brinda, bajo esta circunstancia estamos trabajando para cumplir cabalmente este compromiso.

A partir del 30 de septiembre, se instaló el comité municipal de información con lo que se da cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, derivado de lo cual esta administración cuenta por primera vez con la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública que ya opera de manera permanente (...) con esto se ratifica mi compromiso de entregar cuentas claras y de mostrar el manejo transparente de los recursos públicos municipales” (Primer Informe de Gobierno)

El presidente municipal con las alusiones expuestas sugiere que la transparencia será un compromiso de gobierno durante su gestión, es decir, la plantea como una política deliberada del gobierno municipal.

“en las administraciones pasadas⁴³, no existía ningún módulo o unidad administrativa relacionada al acceso a la información..., la unidad se creó en este gobierno, por lo que llevo dos años al frente de esta unidad” (Titular de la Unidad⁴⁴).

Si bien, es destacable la decisión de crear esta instancia administrativa encargada de las funciones relativas a la transparencia y acceso a la información en el municipio, parece ser, que, en principio, la decisión es de carácter inercial, más que a una política deliberada de transparencia del gobierno, es decir, está motivada, inicialmente, sólo para cumplir formalmente con la normatividad, tal como se interpreta en la siguiente afirmación:

“...se crea la unidad por obedecer las disposiciones legales, y mi nombramiento se da en forma circunstancial, ya que es una instancia que al parecer a nadie le interesaba...” (Titular de la unidad).

La tradición de opacidad y los principios y valores que la sustentan, que en buena medida son compartidos por los gobiernos municipales, van a ser un factor que se reflejará en la complejidad del cambio que esta unidad representaba desde su creación.

“...al principio nadie hacía caso a las peticiones de información, hacían caso omiso, no atendían, incluso, un director, llegó a decirme <que crees que no tengo nada que hacer>” (Titular de la unidad)

Se percibe, en efecto, por parte de los actores organizacionales, abierta resistencia a proporcionar información y, aún más, en hacerla pública, posiblemente, porque, se atenta contra los principios de identidad organizacional (Brunsson y Olsen, 2007) del municipio: de opacidad, hermetismo y secrecía

⁴³ Como información destacable, el municipio había sido gobernado por el PRD, en el periodo, 2006-2009. En este caso, el gobierno de alternancia, relegó a un segundo plano el cumplimiento de la normatividad en la materia.

⁴⁴ El titular de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del municipio, es Lic. En ciencias de la comunicación, con experiencia en la administración municipal.

sobre el accionar gubernamental, con apego a los valores de la tradición⁴⁵. Así se evidencia en la siguiente:

“... cuando el titular de la unidad, pidió mi intervención, le solicité, al director de obras que me proporcionara el Plan Anual de Obras, para su publicación, con extrañeza me contesta ¿y porque?” (Contralor municipal)

Por otro lado, esta situación muestra parte de las resistencias y conflictos que el proceso de rendir cuentas, en este caso, en la parte de acceso a la información genera, debido a que los actores perciben cierta intromisión e invasión en sus espacios de poder, como tradicionalmente, se consideran los cargos administrativos.

La percepción del titular de la unidad, sobre los posibles factores que inciden en las reservas para ofrecer información por parte de los actores, se sintetiza en los siguientes:

“pues, existe un criterio político para ofrecer o no, la información, por otro lado, hay ignorancia y desconocimiento de la ley, de las normas; están más enfocados a cumplir con su trabajo y desatienden; falta de compromiso, ética y profesionalismo. Como hay áreas que no responden, tuvo que intervenir el presidente” (Titular de la Unidad)

Entre los aspectos reseñados, se destacan los de índole política, se interpreta que el actor evalúa la conveniencia y repercusiones políticas de proporcionar o no, información sobre sus funciones y responsabilidades, a pesar de estar obligado normativamente a ello, es decir, en este caso, los actores no perciben incentivos políticos positivos importantes, para proporcionar información sobre su desempeño. La percepción de los actores, en este sentido, está relacionada a minimizar, según su lectura, los costos políticos asociados a la conservación de la información a pesar de las posibles sanciones y

⁴⁵ La tradición política está asociada a la hegemonía de un solo partido político en todas las esferas del poder: federal, estatal y municipal, en estas condiciones no había posibilidad de acceso a la información y exigir cuentas; no existían mecanismos institucionales para ello. Más bien, los valores compartidos eran la secrecía, el hermetismo y la opacidad.

cuestionamientos. Consideran de mayor valor conservar la asimetría de información con relación a los costos de la opacidad.

Por otro lado, existen problemas y obstáculos de otra naturaleza, tal como se acota enseguida:

“...nos hemos enfrentado al problema de la información histórica, tenemos problemas con el archivo municipal: una mala gestión y administración de la información, del archivo...” (Titular de la Unidad)

En efecto, el proceso de rendir cuentas, exige, por parte de los sujetos obligados, en este caso, el gobierno municipal, llevar una adecuada gestión y administración de la información generada para su disponibilidad, lo que está asociado al desarrollo de capacidades organizacionales y administrativas (técnicas y humanas) para tal finalidad, cuestión que, en este caso, aún no se aprecian acciones significativas.⁴⁶

Los problemas y resistencias que se presentan en el municipio, en materia de acceso a la información, asociados al comportamiento de los actores, se trató de resolver, por los canales formales respectivos, de reciente creación: el *comité de información*⁴⁷, de acuerdo al siguiente testimonio:

“se discutió el problema de la resistencia a proporcionar información de algunos directores (el de obras públicas), entre otros, y se decidió, plantearlo en las reuniones de gabinete que realiza periódicamente el presidente y del cual formo parte. En una de esas reuniones, con la presencia de los directores de las principales áreas, expuse el problema al presidente. Afortunadamente, el presidente, intervino a favor de que los directores deberían de proporcionar la información que se les solicite, para evitar que <lo metan en un problema por incumplimiento>” (Contralor municipal).

⁴⁶ Incluso la propia Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública de este municipio, carece de capacidades técnicas y de gestión adecuadas. Está integrada por 3 personas: el titular y dos auxiliares, se cuenta con tres equipos de cómputo y una impresora, en un espacio físico muy reducido para la atención al público. Esto abona a la percepción de que su existencia, sólo obedece, al cumplimiento aceptable de la normatividad, más que a una política deliberada del gobierno municipal.

⁴⁷ El Comité de Información, según el Bando Municipal, es la instancia encargada de deliberar y discutir lo relacionado a la información, lo integran: contralor municipal, titular de la unidad de transparencia y el secretario particular del presidente.

La intervención de la figura del presidente fue decisiva para tratar de superar las resistencias inerciales de los actores organizacionales y evitar, al menos, en el inicio, que la Unidad de Transparencia naufragara entre la intrincada red de intereses de los propios actores.

“...después de dicha reunión me di a la tarea de explicarles a los directores, los lineamientos legales que nos obligaban a proporcionar la información, tal como me lo habían explicado en los cursos a los que asistí; ...les dejé bien claro que la presentación de la información, no es <si queremos, o no>, sino que es una obligación legal” (Contralor Municipal)

Lo anterior es posible porque el presidente es un factor de cohesión, a pesar de su alta fragmentación, de todo el aparato administrativo del gobierno municipal, debido a sus amplias facultades político-administrativas; en uso de éstas, logra obtener la lealtad, así sea en el plano formal, de los actores organizacionales.

“...actualmente, a dos años de trabajo, se ha ido tomando conciencia y compromiso en proporcionar la información ya no por obligación, sino por compromiso; la mitad de los servidores públicos así lo consideran; poco a poco se ha ido construyendo la cultura de transparencia de los servidores públicos; actualmente hay poca reserva para ofrecer información” (Titular de la Unidad)

A la fecha, agosto del 2011, según los informes de la Unidad de Transparencia, el municipio ha recepcionado, cerca de 300 solicitudes de información por parte de la ciudadanía, de las cuales se han atendido 241 (80%) en forma positiva; el resto está, fundamentalmente, en trámite y sólo algunas, han sido rechazadas por no estar obligados a su disposición.

De acuerdo a estos datos, se percibe poca demanda ciudadana de información gubernamental, casi inexistente participación ciudadana en esta materia, 300 solicitudes en dos años, con relación al tamaño del municipio.

Es importante recuperar que, teóricamente, hemos planteado que la participación social y ciudadana es un componente fundamental para activar los procesos de rendición de cuentas. A juzgar por las cifras expuestas anteriormente, la ciudadanía no participa ni hacen uso de los mecanismos formales que les abren las puertas al funcionamiento del gobierno municipal. Podemos inferir que en este municipio, hay poca evidencia que indique que los ciudadanos estén interesados en llamar a cuentas a funcionarios y representantes políticos por el desempeño de sus responsabilidades, es decir, los ciudadanos muestran cierto grado de apatía y poco involucramiento en esta materia.

Esta situación, según la percepción de estos funcionarios, se debe:

“...si los funcionarios, los servidores públicos, que están obligados a saber, desconocen la ley, en el ciudadano el desconocimiento es mayor; el ciudadano no tiene la cultura del derecho a la información” (Titular de la Unidad)

Al respecto, es preciso recuperar, el planteamiento realizado inicialmente, con relación a la apreciación de que la incorporación de la Unidad de Transparencia a la estructura organizacional del gobierno municipal de este caso, se debe, fundamentalmente, para cumplir formalmente, con la normatividad en la materia, más que a una política deliberada de un gobierno comprometido con la transparencia⁴⁸ y, menos aún, con la rendición de cuentas.

En abono a este planteamiento, refiero, lo siguiente:

⁴⁸ En el Bando Municipal se establece la existencia del Reglamento Municipal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que regulará los mecanismos y procedimientos sobre la materia, sin embargo, formal y realmente, no existe dicho documento.

“ no hemos realizado ninguna campaña de difusión a la ciudadanía de la existencia de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información; al inicio, sólo se pegaron algunas cartulinas en la planta baja de la presidencia municipal. Solo ubicamos en un lugar visible las oficinas” (Contralor Municipal)

“en el portal de internet del municipio se tiene lo relativo a la Unidad de Transparencia, en ella publicamos, la información de oficio y está actualizada” (Titular de la Unidad)

Se muestra un esfuerzo incipiente, de acuerdo a las normas, del gobierno municipal con relación al acceso a la información, sin embargo, de acuerdo al análisis de la información presentada en el portal de internet del municipio, podemos realizar las siguientes observaciones:

- Como sujeto obligado, se incluye la mayoría de los capítulos relacionados a la difusión de la información de oficio a la que obliga la ley.
- La información sobre planes y programas de las diferentes áreas de la administración pública, se puede catalogar como aceptable.
- No obstante, la información, que por naturaleza, es dinámica, como como actas de cabildo, cuenta pública, actas del comité de adquisiciones, entre otras. No está actualizada.
- Así, con respecto a las actas de cabildo, a la fecha de la realización del estudio de caso, se han efectuado 110 sesiones y sólo se ponen a disposición 90 actas, teniendo un déficit importante.
- Un déficit de información muy marcado se tiene en las actas del Comité de Adquisiciones, sólo se exhiben las actas hasta el mes de Julio del 2010, es decir, se tiene más de un año de retraso, sobre las decisiones de esta importante instancia administrativa.
- En materia de información de la cuenta pública, se tiene una aceptable disposición, en términos, temporales; sólo muestra un informe mensual de la cuenta pública de retraso; empero, el problema es el contenido de la información, ésta es parcial. No se exhibe la cuenta pública anual.

En síntesis, en materia de acceso a la información y de acuerdo a la cantidad y calidad de la información que el gobierno municipal publica en su portal de internet, a través de la Unidad de Transparencia, se refuerza el argumento de que sólo se cumple formalmente, en determinados márgenes estipulados en la ley, y no se percibe como política deliberada y comprometida del gobierno, ya que, como apuntamos anteriormente, no se han desarrollado las capacidades administrativas y organizacionales para atender las demandas, que son pocas hasta ahora, y exigencias de publicar y exhibir la información en forma actualizada.

6.4.7 Rendición de cuentas: la cuenta pública

Entre los instrumentos y modalidades que podemos identificar como un componente de la rendición de cuentas existente en el ámbito del gobierno municipal, destaca lo que se denomina como la cuenta pública que el gobierno entrega anualmente a la legislatura local. La cuenta pública es un informe anual⁴⁹ previsto por la ley para que los gobiernos informen sobre el origen de sus ingresos, el destino de sus gastos y las razones de sus decisiones; así como para que el poder legislativo realice su función de fiscalización y vigilancia de los fondos y recursos públicos. La revisión de la cuenta pública que realiza el legislativo desempeña, por lo tanto, un papel central, en principio, en el proceso de rendición de cuentas, aunque es claro que el proceso, aunque importante, no se agota con esta revisión.

De este modo, la función fiscalizadora es realizada formalmente, por la legislatura local. Independientemente de que existan otras instancias y canales para la rendición y la vigilancia de las cuentas públicas, el informe anual y los informes mensuales, de la misma constituye la vía más formal e institucional de la rendición de cuentas.

En este sentido, la fiscalización superior tiene un papel central en la rendición de cuentas de los gobiernos municipales, pues de ella depende en

⁴⁹ En el caso de estudio, el gobierno municipal entrega la cuenta pública además de la referida anualmente está obligado a entregar un informe mensual al órgano fiscalizador perteneciente al Poder legislativo local.

buena medida el seguimiento y control del uso de los recursos públicos que los gobiernos estatal y federal transfieren a los municipios.

6.4.7.1 Marco institucional de la rendición de cuentas

Así, para seguir con el estudio de caso, abordamos el análisis de las instituciones y disposiciones legales relativas a la rendición de cuentas horizontal. Por lo que respecta a las disposiciones legales e institucionales de la cuestión relacionada al proceso de rendición de cuentas, la Constitución del Estado de México, considera que la legislatura tiene la facultad de *“recibir, revisar y fiscalizar las cuentas públicas del Estado y de los Municipios, del año anterior, mismas que incluirán, en su caso, la información correspondiente a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios. Para tal efecto, contará con un Órgano Superior de Fiscalización, dotado de autonomía técnica y de gestión. El Auditor Superior de Fiscalización será designado y removido por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, a propuesta de la Junta de Coordinación Política”*. (Art. 61 F. XXXII)

Asimismo, se enfatiza, como competencia del Poder legislativo, por conducto del Órgano Superior de Fiscalización⁵⁰, *“revisar, las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos de los Municipios, así como fondos públicos federales en los términos convenidos con dicho ámbito que incluirán la información correspondiente a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios”* (Fracc. XXXIII)

Por otro lado, en su fracción XXXIV se precisa la facultad de *“fiscalizar la administración de los ingresos y egresos de los Municipios, que incluyen a los organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que*

⁵⁰ Para el caso del Estado de México, la instancia técnica del poder legislativo encargado de las tareas de fiscalización es el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, OSFEM.

manejen recursos de los Municipios, a través del Órgano Superior de Fiscalización”.

Aspecto relevante en materia de rendición de cuentas en la parte relativa a la responsabilización de los actores públicos en lo concerniente al acto de *“determinar por conducto del Órgano Superior de Fiscalización, los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública de los Municipios, incluyendo a los organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos de los Municipios, asimismo a través del propio Órgano fincar las responsabilidades resarcitorias que correspondan y promover en términos de ley, la imposición de otras responsabilidades y sanciones ante las autoridades competentes”* (Fracc. XXXV).

Por lo que respecta, a la ley reglamentaria de las anteriores disposiciones legales constitucionalmente establecidas, la *Ley de Fiscalización Superior del Estado de México*, desarrolla, precisamente, los preceptos constitucionales en materia de rendición de cuentas. En ésta se ratifica la facultad de revisar y fiscalizar la cuenta pública estatal y municipal por parte de la legislatura a través del órgano Superior de fiscalización, dotado de autonomía técnica y de gestión. Dicho *“órgano superior será vigilado y supervisado por una Comisión de la Legislatura”* (Art. 3)

Por disposición legal, la fiscalización superior se podrá realizar de manera contemporánea a la ejecución de actos de gobierno y la aplicación de fondos públicos federales, estatales o municipales en los casos que corresponda, así como de manera posterior a la presentación de las cuentas públicas, de manera externa, independiente y autónoma de cualquier forma de control y evaluación internos de las entidades fiscalizables y de conformidad con lo establecido en la presente ley.

En este ordenamiento legal se especifican los alcances de las atribuciones del *órgano superior de fiscalización*: en principio se plantea que en todo momento

podrá fiscalizar los ingresos y egresos de las entidades fiscalizables a efecto de comprobar que su recaudación, administración y aplicación se apegue a las disposiciones legales, administrativas, presupuestales, financieras y de planeación aplicables; así como el ejercicio, la custodia y aplicación de los recursos estatales y municipales así como los recursos federales en términos de los convenios correspondientes.

De manera explícita se especifica la facultad de revisar las cuentas públicas de las entidades fiscalizables, donde se incluyen a los municipios, y entregar a la Legislatura, a través de la Comisión, el informe de resultados; es decir, se verificará que las cuentas públicas y los informes mensuales se hayan presentado en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias conducentes, y se hayan elaborado conforme a los principios de contabilidad aplicables al sector público.

El órgano superior de fiscalización, está facultado, también, para investigar los actos u omisiones que puedan implicar alguna conducta irregular respecto de la administración, ejercicio, custodia o aplicación de los recursos públicos, durante el periodo que comprenda las cuentas públicas que esté fiscalizando. En consecuencia, podrá fincar las responsabilidades resarcitorias que le correspondan en términos de esta Ley; y, en su caso, turnar a las autoridades competentes, los pliegos que hubiese formulado para que éstas procedan al fincamiento de las responsabilidades resarcitorias procedentes.

Es preciso resaltar que, en el ámbito del gobierno municipal, los actores principales involucrados en el proceso de rendición de cuentas a la legislatura, de acuerdo con este ordenamiento legal, son, en primera instancia, los *Presidentes Municipales* quienes presentarán a la Legislatura las cuentas públicas anuales de sus respectivos municipios, del ejercicio fiscal inmediato anterior, dentro de los quince primeros días del mes de marzo de cada año; asimismo, los informes

mensuales los deberán presentar dentro de los veinte días posteriores al término del mes correspondiente (Art. 33. Ley de Fiscalización Superior)

En adición, el artículo 46, precisa la intervención de otras figuras y actores institucionales del municipio, estableciendo que *“sin perjuicio de las atribuciones que en materia de cuenta pública tienen conferidas los Presidentes Municipales, los municipios coordinarán sus acciones con el órgano superior a través de sus Síndicos y Tesoreros”*.

A su vez, *“los informes mensuales y la cuenta pública de los municipios, deberán firmarse por el Presidente Municipal, él o los Síndicos según corresponda; el Tesorero y el Secretario del Ayuntamiento. Quienes firmen la cuenta pública o el informe de que se trate y no estén de acuerdo con su contenido, tendrán derecho a asentar las observaciones que tengan respecto del documento en cuestión en el cuerpo del mismo, debiendo fundar y motivar cada una de ellas”* (Art. 48).

Por otro lado, el órgano superior, OSFEM, de acuerdo al artículo 34 de la presente ley, conservará en su poder las cuentas públicas del Estado y municipios de cada ejercicio fiscal y los informes de resultados de su revisión, en tanto no prescriban las responsabilidades derivadas de las irregularidades que se observen en las operaciones objeto de revisión. Asimismo, conservará las copias autógrafas de los pliegos que formulen y copias de los trámites que hubiere realizado ante las instancias competentes para la presentación de denuncias o querrelas penales derivadas del ejercicio de sus funciones.

En lo referente al proceso particular de revisión y fiscalización de las cuentas públicas, la Ley de Fiscalización establece que el órgano fiscalizador determinará, según el artículo 35: si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados y si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; además se revisará si los recursos provenientes del

financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por la Ley y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos. Si la gestión financiera cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales; Si se ajustan a la Ley la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos estatales y municipales, y los federales en términos de los convenios respectivos; los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizables celebraron o realizaron; y las conductas que den lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas y, en su caso, a la imposición de sanciones, por conducto de la Comisión, para su revisión y fiscalización superior en la forma y plazos establecidos por la Ley.

El Órgano Superior tendrá un plazo improrrogable que vence el 30 de septiembre del año en que se entreguen las cuentas públicas, para realizar su examen y rendir a la Legislatura, por conducto de la Comisión, el correspondiente Informe de Resultados, mismo que tendrá carácter público; mientras ello no suceda, el Órgano Superior deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones (Art. 50)

En dicho informe de resultados el *“órgano superior dará cuenta a la Legislatura de los pliegos de observaciones que hubiere formulado, de las responsabilidades resarcitorias que hubiere fincado, así como de los procedimientos que las autoridades competentes hubieren iniciado para el fincamiento de responsabilidades y la imposición de sanciones”* (Art. 52).

Una vez revisado por la Legislatura el Informe de Resultados y previa etapa de aclaración⁵¹ se deberán fincar por conducto del Órgano Superior de Fiscalización, las responsabilidades resarcitorias en que hubieren incurrido los servidores públicos de las entidades fiscalizables. Asimismo, a través del propio Órgano Superior, se promoverá, en términos de la legislación aplicable, la imposición de otras responsabilidades y sanciones que resulten procedentes, ante las autoridades competentes.

En otro nivel de disposiciones legales, con relación a la cuenta pública y gestión de los recursos, la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, identifica las funciones y los principales actores en materia de control y fiscalización de los recursos en los gobiernos municipales

Establece las facultades del ayuntamiento para conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará *el tesorero* con el visto bueno del *síndico*; administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio.

Delimita las funciones y atribuciones de los *síndicos* relativas a la rendición de cuentas interna, mediante la revisión y firma de los cortes de caja de la tesorería municipal; cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo; vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo; asistir a las visitas de inspección que realice el órgano superior de fiscalización del Estado de México a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento; hacer que oportunamente se remitan al Órgano

⁵¹ Si del ejercicio de las atribuciones de fiscalización del órgano superior, se observa o determina alguna irregularidad que implique daño a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de las entidades fiscalizables, se deberá iniciar una etapa de aclaración en cualquier momento, previo al inicio del procedimiento resarcitorio.

La etapa de aclaración tiene como finalidad dar oportunidad a las entidades fiscalizables para solventar y aclarar el contenido de las observaciones o la determinación del daño y, en su caso, cubrir el monto a que ascienda y quede resarcido (Art. 53)

Superior de Fiscalización del Estado de México las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento (Art. 53).

Por otro lado, en el artículo 95, se delinearán las atribuciones de otro actor relevante en el proceso de gestión de los recursos, el *tesorero municipal*, quien tiene como cometido: administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables; llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventarios; proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos aplicables; presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal y glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento.

Por último, un actor adicional relacionado al proceso de administración de recursos con algunas tareas de vigilancia, es el *órgano de contraloría interna* municipal, que tendrá a su cargo las siguientes funciones: planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal; fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos; aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación; asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal; establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones; vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos; dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México;

6.4.7.2 La rendición de cuentas municipal: la compleja relación de los actores político-institucionales en el estudio de caso

Con base en los lineamientos y referentes legales anteriormente descritos, identifiquemos, en este apartado, los principales actores institucionales y organizacionales internos y externos que intervienen en el proceso de rendición de cuentas en el ámbito municipal.

PROCESO DE RENDICION DE CUENTAS

(Actores participantes)

Plan de Desarrollo Municipal (Presidente)			
Dependencias elaboran sus Planes y Programas de operación			
Elaboración del Presupuesto de Ingreso y Gasto (Tesorería)			
Ejercicio fiscal. Recaudación de ingresos y ejercicio del gasto			
Dependencias y unidades administrativas destinan información sobre operaciones y toda la documentación comprobatoria a la tesorería			
Procesamiento de la información en términos contables y financieros de acuerdo a la normatividad que el OSFEM establece (Tesorería)			
Elaboración de la documentación contable y estados financieros (Tesorería)			
Integra toda la información contable-financiera en los formatos establecidos para la cuenta pública (Tesorería)			
Firma Presidente	Revisa, observa y Firma Sindico	Firma Secretario del Ayunt.	Firma Tesorero
Entrega cuenta pública al OSFEM para su revisión y análisis			
OSFEM envía a municipios observaciones y recomendaciones			
Municipio debe solventar (contestar y aclaraciones) las observaciones con documentación probatoria en el plazo establecido (Tesorería)			
OSFEM analiza las solventaciones y emite dictamen			
No Solventa		Solventa	
Emite y notifica pliego de cargos. Inicia procedimiento de fincamiento de responsabilidades de acuerdo a la ley.			

Fuente: elaboración propia con base a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.

Como se puede apreciar, la instancia directamente relacionada de la estructura organizacional es la *tesorería municipal*, dependiente del *presidente municipal*, donde se genera, organiza e integra la información financiera necesaria para la rendición de cuentas de los gobiernos municipales.

Desde una perspectiva organizacional, es en este espacio donde descansa una buena parte de la responsabilidad administrativa, en términos de rendición de cuentas, dado que en éste se ejecutan y toman decisiones acerca del destino y aplicación de los recursos públicos que componen la hacienda municipal, además de la exigencia de llevar a cabo, en forma adecuada, todos los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos y gastos de los recursos financieros para la administración de la hacienda pública en los municipios.

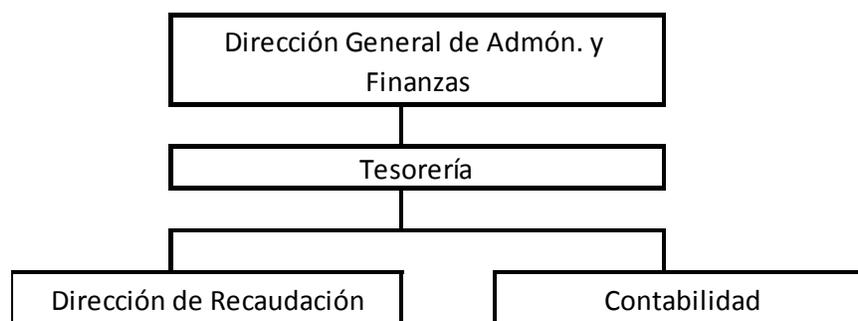
Es, por consecuencia, en esta instancia organizacional donde se condensa y organiza toda la información contable-financiera para la integración y elaboración de la cuenta pública municipal y demás informes que se destinarán a los órganos internos y externos para su revisión y fiscalización.

Con estos referentes, en el caso estudiado, en principio, como señalamos anteriormente, la tesorería municipal es un espacio reservado al presidente, cuyo titular, el tesorero es propuesto directamente por él.⁵²

La tesorería en este caso, es una instancia inscrita en una entidad administrativa superior.

⁵² El cabildo en este caso, sólo avaló la propuesta del presidente, la aprobó por unanimidad.

Estructura organizacional de la Tesorería



En este municipio, el director general de administración y finanzas, a la vez, representa la figura de tesorero municipal. Es en esta instancia de la tesorería donde se desarrolla todo el proceso de presupuestación de los ingresos y gastos, que en términos de rendición de cuentas, es una de las bases para su revisión.

“... se elabora el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos, con base en los anteriores ejercicios, y se manda al cabildo, en el mes de noviembre, para su revisión y aprobación, en su caso.” (Contador de la tesorería)

Aunque institucional y formalmente, las diferentes instancias y dependencias participan en el proceso de elaboración del presupuesto, a través de sus planes y programas específicos, realmente, es en la tesorería donde se realizan todas las estimaciones y cálculos de los rubros presupuestados, al margen de las propuestas de los responsables de las entidades que forman la estructura administrativa del municipio.

“en el proyecto de presupuesto por programa que se elaboró en la sindicatura, para el año del 2010, se incluyeron todos los rubros relacionados de acuerdo a las competencias y funciones del Síndico. Así, se envió a la tesorería (...), al final sólo aprobaron una sola partida presupuestal”. (Contador de la sindicatura)

En general, se realiza el proceso de presupuestación, sobretodo, del gasto, en forma ritualista, es decir, con la participación formal de las entidades e instancias administrativas, sin embargo, las decisiones en materia de asignación de recursos se toman en la tesorería. Al respecto, desde la perspectiva organizacional, podemos referir que en este proceso contiene aspectos que se asocian a la fragmentación y ritualismo que hemos planteado en la parte de discusión teórica.

Incluso, la forma en que se desarrolla el proceso, se distorsionan los principios institucionales establecidos, ya que, de acuerdo a éstos, es en la instancia del cabildo donde se tiene que discutir, deliberar, revisar y analizar los proyectos de presupuesto que elabora la tesorería, sin embargo, en la práctica, el proceso no se desarrolla con apego a lo institucional.

A partir de la información obtenida por medio de la observación participante, se tienen las siguientes evidencias:

- Cuando se discutieron los proyectos de presupuestos para los años 2010 y 2011, la tesorería, en forma deliberada, envió la información a la sindicatura un día anterior, al día de la sesión. Evidentemente, un día para revisar y analizar la información es absolutamente insuficiente.
- La información proporcionada sobre los proyectos de presupuestos, era incompleta; sólo se enviaban las carátulas de ambos. El contenido del presupuesto no lo enviaba la tesorería.
- Los integrantes del cabildo, aprobaron los respectivos presupuestos, por unanimidad, en sesiones de dos horas de duración.

Estas circunstancias demuestran que el acceso a la información, para la toma de decisiones, incluso para los miembros del cabildo, presenta varios obstáculos para su disposición. Parece ser que esta política de no proporcionar información

en tiempo y forma es deliberada⁵³, como lo constataremos enseguida con lo relativo a la revisión de la cuenta pública.

En materia de elaboración e integración de la cuenta pública, el proceso organizacional se desarrolla en forma compleja, por el procesamiento de la información, las insuficientes capacidades técnicas, las vicisitudes políticas y la diversidad de actores que intervienen en su elaboración y revisión.

En el ejercicio de sus funciones y operaciones del gobierno municipal, se genera la información que será el insumo para la elaboración de la cuenta pública⁵⁴. Posterior, al proceso de presupuestación, a la tesorería se dirige toda la información y documentación que soporte las actividades, para su procesamiento contable y financiero.

“recibimos gran cantidad de documentación que se refiere al gasto revisamos que el documento reúna los requisitos fiscales, así también, se recibe la información de lo recaudado...toda la información se procesa de acuerdo a la normatividad” (contador de la tesorería)

Para el procesamiento de la información, la tesorería cuenta con los siguientes empleados⁵⁵:

- Titular del área
- 8 auxiliares contables
- 2 secretarías
- 1 asesor

⁵³ Este fenómeno organizacional puede deberse a dos posibilidades: que no se tenga las capacidades técnicas para que la información se disponga en forma adecuada o bien, si se tiene, no se proporciona deliberadamente, según mi interpretación, existe cierto interés en el grupo que ostenta la información para no ofrecerla en tiempo, de esta manera, la segunda posibilidad es la que prevalece en el caso estudiado.

⁵⁴ La cuenta pública es el registro detallado de todos los ingresos y gastos que obtiene y realiza el municipio, así como su patrimonio y deuda, es decir, contiene la información relativa a uso de los recursos públicos utilizados para cumplir con sus obligaciones.

⁵⁵ Según información contenida en la nómina.

No existe un parámetro para calificar, cuantitativamente, lo adecuado o inadecuado del personal en esta importante área. En última instancia, el rendimiento y calidad del trabajo es el criterio de valoración. Lo que se puede destacar, en este caso, es la idoneidad del perfil, predominantemente, en la técnica contable de casi todos los integrantes. Otro elemento adicional es que, prácticamente, la mayoría del personal responsable de registrar y procesar la información contable, ingresó en la presente administración, con mayor o menor diferencia temporal.

Esta circunstancia es relevante, ya que se podría suponer que en la tesorería, debido a los procesos técnicos que se exigen, la movilidad del personal sería mínima por el aprendizaje adquirido y experiencia acumulada.

La posible interpretación de este fenómeno organizacional, la realizamos incorporando lo político en dicho proceso; parece ser, según las evidencias del caso, que se privilegian los aspectos de naturaleza política, más que el conocimiento acumulado.

En efecto, el actual gobierno municipal es de un partido político diferente al que gobernaba en el periodo inmediato anterior, por esta razón, el nuevo grupo gobernante, particularmente, el presidente municipal, decide remover al personal que se encuentra en las áreas que se consideran estratégicas, como es el caso de la tesorería municipal, incorporando personas identificadas con él o con el tesorero municipal. Por este motivo es que, contra la racionalidad técnica⁵⁶ que justificaría la permanencia del personal en áreas importantes, como es la tesorería, en este caso, prevalece la racionalidad política: tener personal de confianza, afín y leal a dichas figuras, incluso, a veces, sacrificando el saber y competencias técnicas.

⁵⁶ La profesionalización y el servicio civil de carrera son las propuestas para tratar de atender la excesiva movilidad del personal, no obstante, lo político, en este nivel de gobierno, se presenta como uno de los principales obstáculos.

Una vez procesada la información en términos contable financieros, presumiblemente, con apego a la normatividad, se procede a la integración de la cuenta pública para su entrega al OSFEM.

“...los informes mensuales de la cuenta pública se entregan a los siguientes 20 días hábiles después del mes de que se trate, por ejemplo, la cuenta del mes de agosto, se entrega en septiembre y así sucesivamente; la cuenta anual se entrega en el mes de marzo, el OSFEM nos exige, <la cuenta>, en sus formatos...” (contador de la tesorería)

Integrado el informe mensual de cuenta pública de acuerdo a los lineamientos y requerimientos del Órgano de fiscalización, se procede a recabar las firmas de los actores institucionales involucrados, según lo establecido institucionalmente⁵⁷, en este caso, el presidente, síndico, tesorero y secretario del ayuntamiento, son quienes están facultados para avalar y firmar los informes mensuales de la cuenta pública, para su posterior entrega⁵⁸.

De todas las firmas, 3 se obtienen de forma inmediata, sin mayor problema o cuestionamiento, ya que, son actores bien identificados institucional y políticamente: presidente, tesorero y secretario del ayuntamiento.

La firma que se considera relevante y problematizada es la de un actor institucional importante, el *síndico procurador*, quien dentro de sus atribuciones institucionales se encuentra la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos y,

⁵⁷ “Los informes mensuales y la cuenta pública de los municipios, deberán firmarse por el Presidente Municipal, él o los Síndicos según corresponda; el Tesorero y el Secretario del Ayuntamiento”. (Art. 48, Ley Superior de Fiscalización del Estado de México)

⁵⁸ En los términos de la Ley Superior de Fiscalización del Estado de México, se establece que: “Los Presidentes Municipales presentarán a la Legislatura las cuentas públicas anuales de sus respectivos municipios, del ejercicio fiscal inmediato anterior, dentro de los quince primeros días del mes de marzo de cada año; asimismo, los informes mensuales los deberán presentar dentro de los veinte días posteriores al término del mes correspondiente”. (Segundo párrafo, art.32)

por lo tanto, debe revisar, analizar y firmar los informes mensuales⁵⁹ y la cuenta pública.

“...en la sindicatura debemos de revisar y firmar los informes mensuales para la entrega al OSFEM, sin embargo, hemos tenido algunos inconvenientes...” (Síndico municipal)

En efecto, debido a las funciones de fiscalización del síndico, de acuerdo al diseño institucional del gobierno municipal; deberá de realizar una revisión y análisis exhaustivo de la información contable financiera, para realizar las observaciones pertinentes.

“al inicio de la administración, nos enviaban la cuenta con 2 días de anticipación para que la firmara, lo cual dificulta su revisión y estudio...” (Síndico municipal)

De acuerdo a la proposición que hemos planteado, con relación a la dificultad de acceder a la información por los actores, en tiempo y forma requeridas para su análisis; en este caso, se valida con los hechos, ya que, en forma deliberada, el tesorero, dispone la información a la sindicatura⁶⁰, con poco tiempo e incompleta⁶¹, para dispensar la revisión y entregar a tiempo al OSFEM.

“...en los últimos meses, sólo envían las carátulas de los estados financieros para la firma, con presiones de tiempo y, posteriormente, se dispone la información documental para su revisión detallada, es hasta ese momento que se realizan las observaciones” (Contador de la sindicatura)

⁵⁹ La sindicatura del municipio en estudio está habilitada con dos contadores, un ingeniero, tres abogados y personal de apoyo administrativo para cumplir con las facultades establecidas.

⁶⁰ Cabe destacar que el Síndico pertenece a un grupo político, quizás el más fuerte, diferente al del presidente municipal. Incluso en varias ocasiones, la organización de la cual forma parte el síndico, se ha manifestado activamente, en las instalaciones de la presidencia municipal, para exigirle al presidente el cumplimiento de acuerdos y compromisos.

⁶¹ La interpretación teórica de este fenómeno indica que el tesorero desea mantener las asimetrías de información, de acuerdo a sus intereses.

En este caso, una vez más, lo político e intereses, influyen directamente en el comportamiento de los actores en el proceso organizacional de revisar y analizar los informes mensuales de la cuenta pública, distorsionando las normas institucionales.

“...en varias ocasiones, buscan al síndico (la tesorería) con el tiempo justo, con pocas horas antes de la entrega, para que les firme la cuenta en una forma comprometida...no se dispone de toda la información a tiempo. Cuando hay conflictos políticos, esto se complica más” (Contador de sindicatura)

Durante el tiempo en que se desarrolló el estudio de caso, se tuvo la oportunidad de presenciar varios capítulos de tensión y desencuentros políticos entre el síndico y presidente; cuestión que influía en los procesos organizacionales debido al comportamiento de dichos actores. En este caso, se constata, que las tensiones en las relaciones políticas entre los actores, generaba espacios de incertidumbre organizacional, en el proceso de rendir cuentas, ocasionada por la imprevisibilidad de su comportamiento⁶²: por parte de la tesorería, se percibía que, en tiempos de tensión política, se presentaba la disyuntiva de enviar a tiempo, o no la información a la sindicatura; presentarla completa o la necesaria; atender las peticiones y demandas del síndico u omitirlas. Por parte del Síndico, se tenía, como recurso de poder, firmar o no, los informes mensuales de la cuenta pública; endurecer los procesos de fiscalización hacia la tesorería, o bien, avalar la información que la tesorería le presenta.

Interpretando, lo anterior, se puede plantear, en forma nítida, que las disyuntivas referidas, no serían tales, si los actores respetan, razonablemente, el marco normativo-institucional que regula su actuación; no obstante, en

⁶² Aunque hemos planteado que lo institucional otorga certidumbre y, en este sentido, es el marco de referencia para la actuación de los actores, en este caso, el conflicto político, afecta el comportamiento de los actores, al grado de relegar lo institucional.

determinadas condiciones, los actores, acentúan sus propios intereses y lo político, debilitando lo institucional, en su accionar organizacional.

En estas circunstancias, se evidencian, algunos de los aspectos que se asocian a lo diverso y complejo del accionar organizacional de los actores, cuyos referentes para su actuación, van más allá del marco institucional, incorporando elementos relacionados con sus propios intereses o de grupo, expectativas y los factores de carácter político.

En contraste, el caso analizado, refleja otra situación alternativa. Cuando las relaciones políticas entre los actores se mantienen en condiciones de estabilidad, los actores, sin renunciar a sus intereses y expectativas, privilegian el marco normativo en su actuación, sin embargo, no en la rigurosidad que las normas establecen, sino en forma que consideran adecuada o aceptable⁶³. Así, en estas condiciones, el proceso de rendición de cuentas, desde la perspectiva organizacional, adquiere un carácter *ritualista y rutinario* es decir, se realiza sólo para cumplir, satisfactoriamente, con el marco normativo institucional; la observancia a la normatividad⁶⁴ se vuelve en lo sustantivo del proceso, independientemente, de la calidad de la información que se proporcione y de las responsabilidades de los actores intervinientes.

El estudio de caso, nos ubica ante estos escenarios alternativos, en que se pueden desarrollar los procesos internos de rendición de cuentas con participación de los actores político-institucionales, en este sentido, la intervención del órgano de fiscalización externo se considera relevante para dotarle de validez al proceso.

El destinatario final de los informes y la cuenta pública del proceso descrito, es el órgano superior de fiscalización de la legislatura local, en este caso, Órgano

⁶³ En el caso de estudio, observamos que el Síndico, no ejerce totalmente sus facultades institucionales. Dentro de las que no ejecuta están: revisión de los cortes de caja diario, la revisión y auditoría de las obras, su carácter de comisario en el organismo operador del agua del gobierno.

⁶⁴ Lo ritualista y rutinario del proceso de rendición de cuentas basado en la observancia de la normatividad, institucionalmente establecida, no implica, necesariamente, que ésta se cumpla puntual y escrupulosamente, por los actores, lo cual se constata en las observaciones que el órgano fiscalizador realiza.

Superior de Fiscalización del Estado de México, OSFEM. Esta instancia, como lo acotamos en el marco institucional, se encarga de revisar y analizar los informes y la cuenta pública de los gobiernos municipales, además, está facultado para practicar auditorías en forma sistemática.

Para el caso de estudio, el gobierno municipal, ha cumplido, formalmente, con la entrega, en la mayoría de los casos, en tiempo y forma, de los informes mensuales y la cuenta pública anual.

Al respecto, de forma indicativa, presentamos, algunas observaciones que producto del proceso de revisión de la cuenta pública 2009⁶⁵, a cargo del OSFEM, ha realizado al gobierno municipal en ejercicio de sus atribuciones de fiscalización:

“En la Cuenta Pública, el ingreso registrado del Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios (PAGIM), no concilia con lo publicado en la Gaceta de Gobierno 19 del 29 de enero de 2009 por 23 millones 827 mil 666 pesos”.

“En el ejercicio y control del gasto público, no se apega a lo señalado en el artículo 305 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, donde manifiesta que el egreso se podrá efectuar cuando exista partida específica y recurso disponible, ya que el egreso real es mayor al ingreso recaudado por 99 millones 370 mil 870 pesos”.

“Se canalizan recursos municipales en demasía al rubro de Servicios Personales⁶⁶...”

⁶⁵ Este dato demuestra un problema en los procesos de rendición de cuentas. El Órgano Superior de Fiscalización, sólo ha presentado las observaciones de la cuenta pública del 2009; la del 2010, aún no se dictamina; esto demuestra un atraso, en la revisión de, al menos, un año de acuerdo a las fechas de entrega de las cuentas públicas. Como referencia adicional, la cuenta pública del 2011, se entregará el mes de marzo del 2012, y a la fecha, finales de 2011, sólo se tienen las observaciones de la cuenta pública del 2009.

⁶⁶ El rubro de servicios personales se refiere, básicamente, al gasto corriente, es decir, sueldos y salarios (nómina).

“Existe diferencia en lo registrado en el estado comparativo presupuestal de ingresos con su aplicación en el ejercicio y el saldo de su respectiva cuenta bancaria en los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) por 3 millones 417 mil 615 pesos y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por 10 millones 495 mil 301 pesos”.

Es interesante que en forma complementaria a las observaciones a la cuenta pública, el órgano de fiscalización presente el siguiente cuadro de indicadores en función de los hallazgos.

Comportamiento de Indicadores

INDICADOR	CALIFICACIÓN					EVALUACIÓN					SEMÁFORO				
	2009	2008	2007	2006	2005	2009	2008	2007	2006	2005	2009	2008	2007	2006	2005
CANALIZACIÓN DE RECURSOS MUNICIPALES A SERVICIOS PERSONALES	43.61%	48.57%	48.6%	59.81%	39.67%	INSUFICIENTE	INSUFICIENTE	INSUFICIENTE	INSUFICIENTE	SUFICIENTE					
CANALIZACIÓN DE RECURSOS MUNICIPALES A LA OBRA PÚBLICA	17.2%	25%	19.54%	4.79%	20.93%	SUFICIENTE	SUFICIENTE	SUFICIENTE	CRÍTICO	SUFICIENTE					
CANALIZACIÓN DE PARTICIPACIONES MUNICIPALES AL SISTEMA DESCENTRALIZADO DIF	4.04%	4.91%	5.12%	4.99%	4.6%	INSUFICIENTE	INSUFICIENTE	BUENO	INSUFICIENTE	INSUFICIENTE					
TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL	0	2	2	0		CRÍTICO	INSUFICIENTE	INSUFICIENTE	CRÍTICO						
ATENCIÓN DE CONCILIACIONES	100%	68.75%	100%	0%		ADECUADO	BUENO	ADECUADO	CRÍTICO						
AUTONOMÍA FINANCIERA	16.42%	18.32%	19.49%	17.55%		CRÍTICO	CRÍTICO	CRÍTICO	CRÍTICO						
ALUMBRADO PÚBLICO	100%	80.65%	83.87%	51.61%		ADECUADO	ADECUADO	ADECUADO	SUFICIENTE						
ZONAS DE RIESGO PROTEGIDAS	3.12%	51.68%	96.51%	41.34%		CRÍTICO	SUFICIENTE	ADECUADO	INSUFICIENTE						
EFICIENCIA EN LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL	18.08%	43.32%	77.84%	2.3%		CRÍTICO	INSUFICIENTE	BUENO	CRÍTICO						
VIVIENDAS CON CALLES PAVIMENTADAS	0.95%	70%	68.73%	2.71%		CRÍTICO	SUFICIENTE	SUFICIENTE	CRÍTICO						
VIVIENDAS CON SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE BASURA	99.98%	90.62%	90.62%	90.62%		ADECUADO	ADECUADO	ADECUADO	ADECUADO						
EFICIENCIA EN CUENTA CORRIENTE	-16.71%	0%	-4.55%			CRÍTICO	CRÍTICO	CRÍTICO							
IMPACTO DE LA DEUDA A CORTO PLAZO SOBRE LOS INGRESOS	43.46%					CRÍTICO									
HABITANTE POR SERVIDOR PÚBLICO	2403														
PRESUPUESTO PERCÁPITA	\$1,163														

FUENTE: Elaboración del OSFEM, con información de la entidad fiscalizada.

Para el año 2009, con relación al tema directamente relacionado con la rendición de cuentas; la transparencia, el órgano de fiscalización, la califica en una situación crítica; coincide con el inicio de las acciones del gobierno municipal en la materia, con la creación de la unidad de transparencia y las resistencias de los actores, como hemos reseñado.

Adicionalmente al proceso de revisión y análisis de la cuenta pública, el OSFEM, practicó una auditoría financiera y de obra al municipio en el año del 2010, sobre operaciones del año 2009. Dentro de las observaciones producto de la auditoría practicada, presentamos las siguientes:

“Pago indebido con recursos del FORTAMUNDF 2009 para becas y despensas”

“Pago indebido con recursos del FORTAMUNDF 2009 para reparación y mantenimiento de vehículos de servicios públicos”

“conceptos pagados no ejecutados”

“...con base a la inspección física de la obra...donde se obtuvieron las mediciones físicas de la obra...calculando con estas medidas los volúmenes de obra obtenidos en campo que fueron comparados con los volúmenes de obra pagados...concluyéndose que existen diferencias en cantidad...”

“En consecuencia, la entidad fiscalizable no aplicó, manejó y administró con eficiencia, eficacia y honradez los recursos públicos, ni observó lo establecido en las leyes y normas que determinan el manejo de los recursos públicos, toda vez que se hizo una erogación para el pago de cantidades de obra que se señalan que no fueron ejecutadas, advirtiéndose con ello que la cantidad que resulta de la diferencia entre lo que se ejecutó y lo que se pagó, constituye un daño a la hacienda pública municipal”

“De la revisión realizada de las obras que son sujetas a fiscalización, ejecutadas por la entidad fiscalizable, se detectó con base en el análisis documental, la verificación de los trabajos y el levantamiento físico, la no aplicación de penas convencionales a la empresa contratista...”

“Si el contratista no concluye la obra en una fecha señalada en el programa aprobado, deberá cubrir a la contratante una pena convencional, por cada día de atraso y hasta el momento que los trabajos queden concluidos...”

De acuerdo a las observaciones realizadas por el órgano de fiscalización, se puede interpretar la diversidad de aspectos que están presentes en la problemática, los cuales apuntan hacia insuficientes capacidades institucionales, técnicas, administrativas y organizacionales de las instancias y actores responsables involucrados, así como, a posibles usos indebidos de los recursos públicos.

Posteriormente a la notificación del pliego de observaciones a la entidad fiscalizable, en este caso, el gobierno municipal, tendrá cuarenta y cinco días hábiles, para presentar los elementos necesarios para justificar y/o aclarar las observaciones efectuadas, o bien para acreditar la reparación o inexistencia del daño causado a la hacienda pública municipal o a su patrimonio.

“se le apercibe que en caso de no proporcionar los elementos necesarios para justificar y/o aclarar las observaciones efectuadas...dentro del plazo concedido...se tendrán por consentidas las observaciones determinadas en el presente y se estará en lo dispuesto (de la normatividad aplicable), sin perjuicio de las responsabilidades que se pudieren considerar del orden civil, penal y administrativo...”

Con las acciones derivadas de las solventaciones que la entidad municipal realiza y la ejecución de los dictámenes que al respecto realiza el OSFEM, a favor

o en contra, es decir, de carácter sancionatorio hacia los sujetos responsables, la dimensión exigitiva y responsabilización de la rendición de cuentas, termina el proceso horizontal, al cual nos referimos en la discusión teórica.

6.5 Algunas consideraciones sobre el Órgano de Fiscalización Superior

En el nivel normativo formal, tal como se ha planteado en la revisión de los diferentes ordenamientos legales, el OSFEM tiene cierta autonomía de carácter técnico y de gestión, lo cual no es despreciable, pero en combinación con otros elementos de carácter político, condensados en la legislatura, se redefine su carácter y actuación.

En efecto, como órgano auxiliar de la legislatura local, no tiene plena autonomía, sobre todo si atendemos a aspectos relacionados con la forma de elección y remoción del titular de dicho organismo y a la forma de procesar los informes de resultados producto de la revisión de las cuentas públicas de los municipios que se entregan a la legislatura, además, se estipula legalmente que dicho órgano será vigilado y supervisado por la comisión de vigilancia de la legislatura.

El titular de todo órgano fiscalizador es, sin duda, una figura protagónica en el sistema de rendición de cuentas por la politización inevitable que encierra la vigilancia y el control de los recursos públicos. De ahí la importancia de legislar con precisión su nombramiento y atribuciones, lo cual es una forma de abonar a su legitimidad, garantizar, indirectamente, la autonomía de la institución que dirige, e impulsar la imparcialidad que requiere sus funciones.

Tal como se plantea en el ordenamiento legal correspondiente, *“el órgano superior estará a cargo de un Auditor Superior, que será nombrado y removido por*

*las dos terceras partes, cuando menos, de los integrantes de la Legislatura, a propuesta de la Junta de Coordinación Política*⁶⁷.

El nombramiento del Auditor Superior, entonces, es producto del acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura a partir de la propuesta que realice la Junta de Coordinación Política del legislativo, la cual está integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios con representación en el congreso local. Esta a su vez, recibe la propuesta de la Comisión de Vigilancia de la legislatura. No obstante, a pesar de existir una representación plural de actores en dicha comisión y de establecer el criterio de mayoría de votos para tomar decisiones y acuerdos; el nombramiento del Auditor superior será producto de la negociación política de las principales fuerzas partidistas representadas en el congreso con predominancia del partido que ostente la mayoría relativa en la legislatura, es decir, de origen, esta forma de elección puede debilitar la figura del Auditor Superior debido a que claramente se identifica con la voluntad del partido con mayoría relativa en el congreso y, por supuesto, la remoción del mismo, está asociada, también, a dicha voluntad.

Ahora bien, se debe reconocer también que el órgano de fiscalización está envuelto en un ambiente político del cual no puede desprenderse del todo. Sería ingenuo pensar en un órgano del Estado aislado de su vida política. Se puede decir, por lo tanto, que independientemente de las garantías jurídicas consagradas en la Constitución del estado y demás disposiciones legales, para tratar de asegurar su autonomía, estará sometido, de manera invariable, a presiones de carácter político por parte de los actores políticos del estado. No se puede pensar en el aislamiento absoluto del auditor superior de fiscalización. Considerar la plena autonomía del órgano de fiscalización, en estas condiciones, es francamente difícil.

⁶⁷ La Junta de Coordinación Política funcionará para todo el ejercicio constitucional y estará integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios reconocidos y autorizados en términos de esta ley, los cuales gozarán de voz y voto ponderado de acuerdo con el número de legisladores que integran el grupo parlamentario que representan. (Art. 60 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México). Además, sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos, en función de la proporcionalidad representativa de los coordinadores de los grupos parlamentarios presentes. (Art. 63)

De forma parcial, existe cierta independencia del órgano superior de fiscalización lo que implica que éste no tenga, al menos, directamente, subordinación externa o vínculo alguno respecto de los sujetos a fiscalizar.

No obstante, el problema de la autonomía de dicho órgano de fiscalización local, imparcial y alejado de los intereses de partido y políticos, subsiste, debido al origen del nombramiento y remoción del titular de dicha instancia, que como hemos analizado, depende, precisamente, de la negociación y acuerdo de los partidos políticos con representación en el congreso local. En estas circunstancias, es posible la politización de los resultados técnicos que realiza el órgano superior de fiscalización.

En estas condiciones, la forma de actuar del órgano superior de fiscalización tiene el riesgo, latente, de convertirse en instrumentos de poder político, y no en entidades garantes o vigilantes de la legalidad.

Por otro lado, adicionalmente, es sabido que uno de los principales problemas que enfrenta el órgano de fiscalización es la insuficiencia de recursos humanos y financieros para cumplir a cabalidad, en tiempo y forma, con los mandatos asignados, es decir, la falta de capacidad técnica, administrativa y financiera del congreso local y de su organismo auxiliar para revisar y fiscalizar a la totalidad de los municipios, en este caso el estado cuenta con 125 municipios, existe un notorio rezago en términos de revisión y fiscalización.

Debido a lo anterior, 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 prescriba⁶⁸.

En efecto, en el caso estudiado, en este año 2011, se iniciaron los procedimientos de fincamiento de responsabilidades y resarcitorios a los actores integrantes del gobierno municipal, presidente y tesorero, del periodo 2003-2006.

6.6 Consideraciones finales del estudio de caso

A partir del estudio de los procesos de transparencia y rendición de cuentas, como proceso organizacional, en el gobierno municipal en cuestión, se desprenden los siguientes aspectos a resaltar.

El diseño institucional del gobierno municipal no favorece a los procesos de rendición de cuentas; la concentración del poder en el presidente, la debilidad de los regidores y la dinámica política de los actores, no proporcionan los incentivos para la práctica de dichos procesos; los posibles mecanismos internos derivados del diseño institucional, se distorsionan por los factores anteriores.

La debilidad en las capacidades institucionales y organizacionales limitan el cabal cumplimiento de las tareas y actividades relacionadas a los procesos estudiados; aunque el fortalecimiento de este rubro, en sí mismo, no garantiza la práctica de la transparencia y rendir cuentas, por la tradición de opacidad y los intereses de los actores político institucionales.

⁶⁸ En términos de la Ley de Fiscalización Superior en su artículo 74 que, a la letra dice: “*Las facultades del Órgano Superior para fincar responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere este título, prescribirán en cinco años. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad, o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo. En todos los casos, la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento de responsabilidad resarcitorio establecido en esta Ley, o por cada trámite que el Órgano Superior realice al ente fiscalizable sujeto a procedimiento*”.

Lo anterior dificulta la institucionalización de estos procesos; al respecto, la valoración que se desprende del estudio de caso, es que, de acuerdo a los componentes del proceso de institucionalización, el municipio en cuestión, se encuentra en el desarrollo de las condiciones para la *habituación*, es decir, en los intentos de incorporar, incipientemente, arreglos estructurales y comportamentales relativos a los cambios que exigen aquellos procesos; no obstante, en este nivel, se necesita desarrollar, todavía, los aspectos comportamentales y relacionales que permitan superar las resistencias de los actores con vías a convertir la transparencia y rendición de cuentas en acciones habitadas, reduciendo la incertidumbre organizacional, que el proceso de rendición de cuentas genera, en el gobierno municipal.

En estas condiciones y circunstancias del estado de la rendición de cuentas, de acuerdo a los hallazgos revelados por el estudio de caso, se interpreta que los fundamentos asociados a la *objetivación* y *sedimentación*, es decir, que sean interiorizados y con significado colectivamente, como componentes del proceso de institucionalización, están, todavía, fuera del alcance en el complejo proceso de construcción en la actualidad.

Conclusiones

En nuestro país, la demanda por la rendición de cuentas, la demanda por hacer transparentes hechos y razones, surge, entre otros aspectos, por la opacidad, incertidumbre y discrecionalidad del poder. La tradición de nuestro sistema político y administrativo alimentó la impunidad ante los abusos en el ejercicio del poder y la autoridad; aún hasta nuestros días, seguimos teniendo muestras de los excesos de gobernantes que han distorsionado el principio democrático del poder. Hasta ahora, ni las instituciones políticas ni los actores sociales mismos, han sido capaces de llamar a cuentas a los gobernantes, lo que prevalece es, todavía, rasgos de un régimen autoritario.

En este contexto, la rendición de cuentas no es un derecho de petición. Es un derecho a la crítica y al diálogo; es en definitiva exigir y demandar transparencia y responsabilidad a los funcionarios públicos.

Como tal, este proceso involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.

Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas no es otra cosa que la capacidad de las instituciones y de la ciudadanía para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones. Implica que quienes rinden cuentas no solamente nos cuenten qué es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas.

Mediante la participación social y ciudadana, las agencias de transparencia y los órganos fiscalizadores de rendición de cuentas deberán de tratar de impedir que el poder mantenga los márgenes de opacidad. Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y

procedimientos preestablecidos. En sentido estricto y de acuerdo a los fundamentos teóricos discutidos, se desprende que sin la capacidad de tomar decisiones y la correspondiente capacidad, de los actores mencionados, de atribuir responsabilidades, no tiene sentido hablar de la rendición de cuentas.

En síntesis, con la rendición de cuentas se pretende que las autoridades se responsabilicen de sus actos.

En los gobiernos municipales, el diseño institucional, el marco normativo y la estructura y funcionamiento administrativo de los ayuntamientos carecen de los incentivos necesarios para la transparencia y rendición de cuentas municipal. Dicho diseño establece una relación compleja entre los actores político-institucionales que intervienen en los procesos referidos. En este sentido, el diseño institucional del gobierno municipal, posibilita condiciones para generar cierta *tensión y conflicto* entre los principales actores políticos, en general, que dificultan, en lo particular, en el proceso de elaboración de la cuenta pública, tendiente a la rendición, tanto en su dimensión interna como de manera externa.

La configuración política y la estructura administrativa del gobierno municipal, dada su fragmentación y contradicciones, complejiza el proceso de rendición de cuentas tanto interna como externamente hacia otras instancias de gobierno. El propio diseño institucional y el marco regulatorio del gobierno municipal y de la rendición de cuentas tienen condiciones que no garantizan la práctica adecuada de dicha rendición.

Internamente, los procesos se presentan fragmentados y frecuentemente se obstaculizan por la compleja relación de actores y la presencia de factores de carácter político-institucional.

Desde una perspectiva política, se planteó que existen problemas y distorsiones, de origen, en la representación de los integrantes del gobierno municipal lo cual incide, directamente, en el carácter de la responsabilidad política

ante el ciudadano-electador, dificultando la práctica y exigibilidad de la rendición de cuentas en este nivel de gobierno.

En este sentido, debido a forma actual de elección, al diseño institucional y del funcionamiento del cabildo, se reducen las posibilidades de implementar mecanismos de rendición de cuentas debido a, por un lado, la ausencia de conexiones directas entre los representantes y los ciudadanos; el carácter contradictorio del diseño institucional del gobierno y al funcionamiento del cabildo con predominancia de la figura presidencial sobre los demás actores políticos.

La actual forma de integración y elección del gobierno en el municipio es seriamente deficiente en la responsabilidad de los actores político institucionales, es decir, existe una permanente tensión entre la representación y la responsabilidad política; disociación entre los representantes y los ciudadanos, reduciendo la capacidad de los ciudadanos, votantes, electores para hacer exigible esa responsabilidad mediante el acto de rendir cuentas, entre otras razones, porque es poca la información que se divulga, que es útil para que el ciudadano-votante puedan evaluar las acciones del gobierno, además, de que los regidores tengan poca influencia política, institucional y administrativa en el gobierno.

En la perspectiva de hacer funcional el proceso de rendición de cuentas que presupone una redefinición clara entre las relaciones de representación y la responsabilidad política, es indispensable modificar la forma de elección y el diseño institucional del gobierno municipal ya que, intrínsecamente, contiene elementos que no incentivan la transparencia ni garantizan la exigibilidad de la rendición de cuentas, es decir, institucionalmente, el diseño de este nivel de gobierno dificulta la práctica de dichos procesos.

Desde un aproximación organizacional, se aprecia que en los procesos referidos, intervienen varios actores internos, *presidente municipal, tesorero, secretario del ayuntamiento y síndico procurador*, quienes, frecuentemente,

mantienen una situación de conflicto permanente, en principio, por la diferencia de lealtades de los tres primeros con relación al último, esto genera que los procesos de rendición de cuentas se encuentren, recurrentemente, en situaciones de fragmentación e incertidumbre organizacional.

El secretario del ayuntamiento, está normativa e institucionalmente involucrado en el proceso de integración y validación de la cuenta pública a partir de las responsabilidades asignadas, particularmente, en materia de control patrimonial de bienes y en la firma de la cuenta pública. No obstante, la figura del secretario del ayuntamiento se ve debilitada por el poder de nombramiento y remoción, previa autorización del cabildo, tiene el presidente municipal; esta condición lo limita en términos de realizar observaciones, en caso de irregularidades, a la cuenta pública municipal. Su figura, por ende, es de extrema fragilidad por la subordinación, en la práctica, al presidente municipal.

Esta situación se reproduce por la vía de la concentración del poder, es decir, por sus facultades políticas, administrativas y ejecutivas, la figura presidencial, debilita los posibles controles institucionales, asociados, particularmente, a las facultades de supervisión y control de los regidores, incluso, del síndico municipal.

No obstante, quien podría equilibrar el uso y abuso del poder del presidente es, precisamente, el síndico municipal, ya que interviene en varios aspectos o momentos relacionados a la cuenta pública y en la rendición de cuentas. En este sentido, al síndico procurador, institucionalmente, se le asignan facultades de vigilancia y fiscalización en la aplicación y ejercicio de los recursos públicos que componen la hacienda municipal, por consecuencia, revisa y valida la correcta formulación e integración de la cuenta pública municipal como instrumento fundamental para la rendición de cuentas.

En esta medida, dado el carácter que asume, como figura institucional, el síndico procurador, de acuerdo al diseño institucional del gobierno, se le confiere

una doble dimensión: política y administrativa, es decir, como representante popular forma parte de la instancia política del gobierno integrada en cabildo y a su vez, se le otorgan facultades en materia administrativa y jurídica en el quehacer gubernamental, además, de las funciones de vigilancia y fiscalización comentadas.

Por estas condiciones, institucionalmente establecidas, apreciamos que la actuación del síndico puede tener un doble carácter: por un lado, es posible tener una alta propensión al conflicto, particularmente, con la figura presidencial, lo que implica que, en reiteradas ocasiones, los procesos de rendición de cuentas, a partir de la integración de la cuenta pública, se obstaculice debido la responsabilidad compartida existente entre los diferentes actores institucionales

Otra posibilidad en cuanto a la participación del síndico en el proceso general de rendición de cuentas y en la integración y validación de la cuenta pública, es que, en determinadas condiciones, no asuma en plenitud sus facultades conferidas y pueda convertirse en una validación simplemente política de la cuenta pública, asumiendo un papel puramente testimonial, en detrimento, por supuesto, de la fiscalización que está obligado a realizar.

Más allá de las posibles reformas a los esquemas electorales de representación política, parece urgente, pero muy complicado, la instauración de sistemas de profesionalización administrativa de corte meritocrático que promuevan el desarrollo de competencias profesionales duraderas entre los funcionarios municipales y que eviten que el empleo público sea un botín político para el grupo ganador. En síntesis, resulta evidente que la construcción de una democracia con calidad gubernativa no puede circunscribirse únicamente a su dimensión puramente electoral. Es necesario además crear condiciones institucionales que propicien gobiernos locales que rindan cuentas, que sean fiscalmente responsables, meritocráticos en la selección de sus cuadros administrativos y receptivos hacia la voz de los ciudadanos.

Los procesos de transparencia y rendición de cuentas exigen modificaciones y ajustes en la estructura organizacional y administrativa de los municipios a través de la instauración de instancias y unidades administrativas que se encarguen de llevar a cabo los procesos, además, se hace necesario establecer una forma de gestión de información inexistente en las formas tradicionales de funcionamiento. En efecto, de acuerdo con los requerimientos establecidos en la ley, los municipios deben considerar un nuevo diseño institucional e incorporar aspectos de carácter organizacional para la gestión de la información. La aplicación de las nuevas disposiciones legales, en materia de acceso a la información y transparencia, implican ajustes a la organización interna del municipio que debe asumir la creación de los catálogos de información y el establecimiento de las agencias especializadas y los comités de información en su estructura organizacional y administrativa. Esto plantea un requerimiento institucional que implica un procesamiento sistemático para producir, conservar y organizar la información pública, es decir, significa que los ayuntamientos deben conceptualizar e integrar en su estructura organizacional la importancia de una nueva forma de gestionar la información para el cumplimiento de esta obligación

Así, a los problemas de representación política, identificamos algunas de las debilidades institucionales (marco normativo frágil y responsabilidad política limitada), además de insuficiente capacidad administrativa (dificultades técnicas y de recursos humanos y tecnológicos, fragmentación administrativa) que, combinado con baja participación ciudadana, potencialmente, obstaculizan los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

En resumen, el diseño institucional, las reglas electorales y el funcionamiento administrativo de los ayuntamientos tienen efectos negativos en materia de rendición de cuentas.

Por otro lado, considerando las disposiciones legales institucionalmente estatuidas se establece que 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.

Por lo que respecta al principal actor externo, la legislatura del estado y particularmente, el órgano superior de fiscalización, se aprecian debilidades en sus capacidades institucionales y técnicas para cumplir, cabalmente, con las tareas de fiscalización encomendadas, además, por su diseño institucional, se encuentra en una encrucijada de intereses de carácter político que puede influir en el proceso de fiscalización, sesgando la revisión y con riesgo de contaminarse de intereses políticos en pugna.

Como institución existente, que fundamentalmente, es de carácter fiscalizador, es fundamental, fortalecer sus capacidades organizacionales, administrativas y técnicas y, paralelamente, avanzar en su independencia y real autonomía para evitar que se reduzca a ser un simple instrumento político alineado con los intereses del grupo en el poder.

La estrategia de investigación basada en el estudio de caso nos permitió acercarnos a la problemática municipal en materia de transparencia y rendición de cuentas, como un proceso organizacional marcado por la ambigüedad y la incertidumbre.

En estos rubros, las evidencias indican que los avances en este municipio, si bien no son despreciables por todo el peso de la tradición de opacidad en la cual se ha desarrollado, son incipientes y, por consecuencia, aún limitados, en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

Dentro de los ajustes inducidos por las exigencias institucionales de transparencia, hasta ahora, se encuentran los cambios en la estructura organizacional del aparato administrativo de este gobierno municipal, con la incorporación de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública que tiene la encomienda de cumplir con las determinaciones que la normatividad

establece y, además, en el año 2009, la creación de la Comisión de Información como instancia interna involucrada en dichos procesos.

Durante el desarrollo de la investigación se constata que prevalecen prácticas e inercias que obstaculizan y no favorecen el acceso a la información, tanto interna como externamente, indispensable para la transparencia.

Entre los factores limitantes, se resaltan los relacionados con los actores municipales, pues, se evidencia el desconocimiento de la normatividad, lo que inevitablemente se traduce en el incumplimiento de la ley, es decir, los funcionarios de la burocracia municipal no tienen conocimiento del derecho de los ciudadanos a la información; en combinación con la ignorancia sobre las leyes y responsabilidades en la materia, existen intereses que se traducen en fuertes resistencias, por parte de los actores burocráticos, a la apertura.

En términos de disposición de la información que la normatividad considera de oficio, se observa un esfuerzo, todavía, insuficiente, dado que en su portal de Internet, se exhibe información, pero tienen diferentes grados de actualización. Existe una gran brecha entre lo que por disposición de transparencia y acceso a la información debería publicarse y la información que está disponible a nivel municipal, en este caso, existe, lo que se podría denominar como una “transparencia opaca”.

En este contexto y dinámica organizacional, y a pesar de que el presidente municipal, discursivamente, admite como compromiso el ejercicio de la transparencia, se constata que, los cambios organizacionales arriba mencionados, son decisiones reactivas a las presiones institucionales normativas, más que a una política deliberada del gobierno municipal, a la luz de las condiciones en que se desarrollan los mecanismos de transparencia y acceso a la información en la práctica. Esto es, la falta de un reglamento que regule el proceso, la ausencia de acciones de difusión hacia los funcionarios, como sujetos obligados, y a la ciudadanía de sus derechos a exigir información; las condiciones en espacio

físico, técnicas y administrativas limitadas en que se desarrolla la unidad de información en el municipio y las resistencias de los actores burocráticos para disponer la información, son indicadores que reflejan la carencia de una política de gobierno dirigida a la apertura y transparencia.

Con respecto al proceso de rendir cuentas, el caso muestra hallazgos que es necesario resaltar. Los posibles controles institucionales que en el diseño institucional del gobierno tiene, particularmente, los asociados a las facultades de los regidores, en materia de revisión de la actuación del ejecutivo, se observó, que en la práctica del proceso organizacional, no operan; los regidores no ejercen sus facultades a través de las comisiones, por lo que, este mecanismo institucional se ve debilitado por la interacción, negociación e intercambio de intereses entre los actores.

Por otro lado, estos procesos de rendición de cuentas del municipio estudiado, está concentrada en el control del ejercicio del gasto debido a que la mayor parte de las obligaciones de información se establece con el órgano superior de fiscalización; además, se pudo apreciar, según la evidencia, que se desarrolla en forma ritualista y rutinaria, es decir, sólo para cumplir con las disposiciones legales y no como un ejercicio rendición de cuentas como política deliberada del gobierno municipal.

En el proceso de generación, procesamiento e integración de la cuenta pública, que es el principal mecanismo de rendición de cuentas, intervienen diversos actores político institucionales y burocráticos (funcionarios, directores, presidente, tesorero, secretario del ayuntamiento y síndico) que la vuelven un proceso complejo, dentro de una organización débilmente acoplada y fragmentada, por ello, se tiende, en varios momentos, a la incertidumbre, generada por la relación e interacción política, de encuentros y desencuentros, de los actores. En estas circunstancias, lo institucional entra en tensión con lo organizacional, es decir, con las interacciones e intereses específicos de los actores en la dinámica organizacional de rendir cuentas.

Por último, en términos del proceso de institucionalización, tanto el acceso a la información, la transparencia como la rendición de cuentas tienen avances diferenciales en el gobierno municipal; el acceso a la información y la transparencia se encuentran en una fase incipiente, incorporando algunos arreglos organizacionales para su ejercicio; el proceso de rendir cuentas, sobretodo en la parte de fiscalización, a pesar de ser una práctica que lleva varios años en ejercicio, aún no llega al grado de objetivación o interiorización como práctica habituada.

En este contexto caracterizado por la falta de incentivos, de inercias y resistencias por parte de los actores responsables, que hacen difícil y complicada la institucionalización de estos procesos, es indispensable vincularlo, necesariamente, con la participación social y ciudadana como mecanismo exógeno de presión para que los procesos de apertura de información, transparencia y rendición de cuentas sea un componente importante del accionar gubernamental y de su realidad organizacional.

BIBLIOGRAFIA

Acedo, Blanca. *Representación política y sistemas electorales municipales*. Consultado en Septiembre, 2009 en <http://www.municipio.org.mx/Blanca-M-Acedo.htm>

Ackerman, John M. (Coord.), (2008) Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Siglo XXI, LX Legislatura, Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y Acceso a la Información, A. C., Universidad de Guadalajara, México.

Ackerman, Susan Rose. (2005). *Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias en Perfiles Latinoamericanos*, Flacso, México.

Ackerman, John. *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*, serie Cultura para la rendición de cuentas No. 9, Auditoría Superior de la Federación, México.

_____ (2009) Repensar la estructura institucional de la rendición de cuentas en México, Biblioteca Virtual del IIJ, UNAM, consultado en www.juridicas.unam.mx

Aguilar Villanueva, Luis. (1996). *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

_____ (1996). *La hechura de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Arellano Gault, David y Liliana Rivera. (1998) *Tendencias innovadoras en la gestión de la participación social*, CIDE, México.

Arellano Gault, David. (2007), *Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas*, en Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, UAEM, México.

_____ (2007), “*Transparencia y organizaciones gubernamentales*” en John M. Ackerman (coord..) Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho, IIJ, UNAM, LX Legislatura de la Cámara de Diputados, Universidad de Guadalajara y Siglo XXI, México.

Barba Álvarez, Antonio. (2002) *Calidad y cambio organizacional: ambigüedad, fragmentación e identidad. El caso del LAPEM de CFE, UAM-Iztapalapa, CFE, México.*

Berger, Peter y Thomas Luckman (1968), *La construcción social de la realidad*, Editorial Amorroutu, Buenos Aires.

Brunsson Nils y Johan P. Olsen. (2007) *La reforma de las organizaciones*, CIDE, México

Cadavias Emis (2001). *El nuevo institucionalismo en América Latina*, consultado en www.redalyc.uaemex.mx

Cabrero Enrique, David Arellano y María de Lourdes Amaya. “*Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad*” en Arellano Gault, David, et al., (coordinadores) *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México.

Cabrero Mendoza, Enrique, (2000) *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal*, CIDE, México.

_____ (1996). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.

Cejudo Guillermo. (2009). *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, Serie Cultura de Rendición de Cuentas, No. 12, Auditoría Superior de la Federación

Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos Cázares. (2010). *“La rendición de cuentas del gobierno municipal”*, en Merino, et al., (coordinadores). La estructura de la rendición de cuentas en México, IIJ, UNAM, CIDE, México

Cejudo Guillermo y Roberto Gerhard. La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales. El caso del FAIS, Biblioteca Virtual del IIJ, UNAM, consultado en www.juridicas.unam.mx

Clegg Stewart y Cynthia Hardy. Organizations, organization and organizing. Handbook of organization studies, Sage, Gran Bretaña

CNH, (2005), Diagnóstico general: *“Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en México”*, México.

Cohen, Michael, D., March, James y Johan P. Olsen.(1972) “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, No. 1.

Coronilla Raúl y Arturo Del Castillo (2007), *“El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias”* en Arellano Gault, David, et al., (coordinadores). Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México.

Crespo, José Antonio (2001). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, Serie Cultura de la Rendición de cuentas, Núm. 1, Auditoría Superior de la Federación, México.

Crozier, Michel y Erhard Friedberg. (1977). El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva, Alianza Editorial Mexicana, México.

Del Castillo, Arturo (1995) Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas. CIDE, División de Administración Pública, Documento de Trabajo, N° 36, México.

_____ (2003), *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, Serie, Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 5, Auditoría Superior de la Federación, México.

_____ (2007), “*Cambio y procesos decisivos: planeación y ambigüedad*” en Arellano Gault, David, et al., (coordinadores). *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México.

Díaz Cayeros. Alberto (2004). *Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano*, Política y Gobierno, CIDE, México

_____ (2007), “*Transformación institucional en organizaciones gubernamentales*” en en Arellano Gault, David, et al., (coordinadores). *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México.

Dimaggio Paul y Powell Walter (2001) “*Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo organizacional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales*” en Powell y Dimaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, UAEM

Emmerich, Gustavo E., (2005). *Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana*, en Revista Polis, Vol. II, No. 4, UAM-Iztapalapa, México.

Fox, Jonathan. (2006). *Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas en Perfiles Latinoamericanos*, no. 27, Flacso, México.

_____, (2007), “*Transparencia y Rendición de cuentas*”, en John Ackerman (coord.). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, IIJ, UNAM, LX Legislatura de la Cámara de Diputados, Universidad de Guadalajara y Siglo XXI, México.

_____ (2002), *“La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los fondos municipales en el México rural”* en *Política y Gobierno*, CIDE, México.

Guillen López, Tonatiuh. (1996). *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte, México.

Hofbauer, Helena y Juan Antonio Cepeda, (2004), *“Transparencia y rendición de cuentas”*, en Mauricio Merino (coord.) *Transparencia: Libros, autores e ideas*, México, IFAI-CIDE.

IGLOM- Congreso: Los Gobiernos Locales: El Futuro Político de México

Isunza Vera, Ernesto (2005) *Relaciones Sociedad Civil-Estado en México. Un Ensayo de Interpretación*. México: CIESAS.

Jepperson, Ronald. (2001) “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo” en Powell y Dimaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, UAEM

Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino. *La rendición de cuentas en México. Perspectivas y retos*, Biblioteca Virtual del IIJ, UNAM, consultado en www.juridicas.unam.mx

López Ayllón, Sergio y Alli Haddou Ruíz.(2007) *“Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México”*, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XVI, No. 1, CIDE, México.

March James G. y Johan P. Olsen (1997). El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional, en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, No. 1, CIDE, México.

March, James, O. y Johan P. Olsen (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica, México.

Martínez, María Antonia. “*La representación política y la calidad de la democracia*” en Revista Mexicana de Sociología, año 66, Núm. 4. Consultado en Agosto del 2009 en <http://www.ejournal.unam.mx/contenido.html?r=24&v=2004&n=004>

Mashaw, Jerry. (2007), “*Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad*” en John Ackerman (coord..). Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho, IIJ, UNAM, LX Legislatura de la Cámara de Diputados, Universidad de Guadalajara y Siglo XXI, México.

Mayer-Serra, Carlos Elizondo, (2001) *Impuestos, Democracia y Transparencia*, en Cultura de la Rendición de Cuentas, Núm. 2, México, Auditoría Superior de la Federación.

Medina Salgado, César y Mónica T. Espinosa. (1994) “*La toma de decisiones en un mundo posmoderno: de la racionalidad al caos*”, en Gestión y estrategia, UAM-A, México.

Mendoza Pérez, Juan (2010) “*Diseño institucional y rendición de cuentas en los gobiernos municipales: tensiones y contradicciones*”, en José María Martinelli (coordinador). Crisis Capitalista Mundial y Políticas Públicas de nueva generación.. UAM-Iztapalapa

_____ (2009) “*Rendición de cuentas en la gestión pública de los gobiernos municipales*” en Germán Vargas Larios Políticas Públicas de Nueva Generación: una visión crítica, UAM-Iztapalapa, México.

Merino, Mauricio, (2005), *“El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México”*, Documento de Trabajo 169, División de Administración Pública. CIDE.

Merino, Mauricio. (2007), “La transparencia como política pública” en John Ackerman (coord.). Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho, IIJ, UNAM, LX Legislatura de la Cámara de Diputados, Universidad de Guadalajara y Siglo XXI, México.

Merino Huerta, M. Notas sobre el nuevo institucionalismo y políticas públicas. Consultado en www.joseacontreras.net/diplomado/tema03/M_Merino.pdf - 97k el 10 de enero del 2008.

_____ Informe sobre la calidad de la información de las cuentas públicas en México, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, consultado en www.juridicas.unam.mx

Meyer y Rowan. (2001) *“Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia”* en Powell y Dimaggio El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

Millán, Henio y Alejandro Natal., *La rendición de cuentas a la luz de la teoría del agente principal: un análisis de la democracia en México*, en Documentos de discusión sobre el nuevo institucionalismo, El Colegio mexiquense, México.

Monsivaís, Alejandro. (2005) *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, IFAI, CEMEFI.

Moreno, Pedro, H. (1993) Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas en *Revista de Administración Pública*, INAP, México.

Natal, Alejandro. (2006), *Rendición de cuentas: apuntes para una revisión conceptual*, en Documentos de discusión sobre el nuevo institucionalismo, El colegio Mexiquense, México.

Nieto Castillo, Santiago. *Rendición de cuentas y transparencia en los gobiernos locales*. Consultada en www.bibliojurídica.org.mx

North, Douglass, C., (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.

O'Donnell, Guillermo. Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías en Nueva Sociedad consultado en Agosto del 2009 en http://www.nuso.org/upload/articulos/2645_1.pdf

Olsen Johan, (2005) Unidad, diversidad e instituciones democráticas ¿Qué podemos aprender de la Unión Europea como experimento a gran escala de gobierno y organización política? en *Gestión y política pública*, Vol. XIV, No. 1, primer semestre, México.

Olvera J., Alberto y Ernesto Isunza Vera. *Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía*, consultada en http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/olvera-vera.pdf

Pardo, María del Carmen. Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno, Biblioteca Virtual del IIJ, UNAM, consultado en www.juridicas.unam.mx

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, CIDE, México.

Powell, Walter W. y Paul Dimaggio (1999) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, FCE, México

Rendón Cobían, Marcela (2007). Dinámica organizacional y referentes institucionales. El caso de un pequeño hospital de propiedad familiar, UAM-Iztapalapa, México.

Ríos Cázares y Guillermo Cejudo. La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, consultado en www.juridicas.unam.mx

Rivas Leone, José Antonio. (2003) “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”, en *Reflexión Política*, No. 9, Colombia.

Ruíz Euler, Alexander (coordinador) (2005). Transparencia y rendición de cuentas, Fontamara, México.

Salazar Ugarte, Pedro (Coordinador). (2005). El poder de la transparencia. Seis derrotas a la opacidad, UNAM, IFAI, México.

Scott, Richard. (2001) “*Retomando los argumentos institucionales*” en Powell y Dimaggio El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

Sechdler, Andreas (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?*, cuadernos de transparencia, núm. 3, IFAI, México.

Simon, Herbert (1957) *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, Aguilar, 2ª edición, México.

Solís, Pedro y López Blanca (2000) *El concepto de las anarquías organizadas en el análisis organizacional*, en Contaduría y Administración, FCA-UNAM, N° 197 abril-junio.

Thoening, Jean Claude. (2003). *Rethinking the firm: organizational approaches*, Organization Studies, Sage Publications.

Vergara, Rodolfo. (2008) *Transparencia como problema*. Cuadernos de Transparencia No. 5, IFAI, México.

Ugalde, Luis Carlos (2002), *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, IFE, México.

Ugalde, Luis Carlos (2002) *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Cultura de la rendición de cuentas, núm. 4, Auditoría Superior de la Federación, México.

Weick, Karl (1976) "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", en *Administrative Science Quarterly*,

Yin Robert, K. (1994) *Case Study Research: Design and methods*, SAGE publishing, Thousand Oaks, CA.

Leyes, reglamentos y documentos oficiales

Constitución Política del Estado libre y soberano de México

Bando Municipal 2011

Gaceta Municipal

Ley de fiscalización superior del Estado de México

Ley orgánica municipal del estado de México

Ley de Transparencia y acceso a la información pública del estado de México y municipios

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. Manual para la elaboración del informe mensual y la cuenta pública en las administraciones municipales.

Poder Legislativo del Estado de México. Órgano Superior de Fiscalización (2009) Informe sobre la Revisión de la cuenta pública municipal. Ejercicio fiscal 2008

Plan de Desarrollo Municipal, periodo 2009-2012

Primer Informe de Gobierno, periodo 2009-2012

