



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA**

División de Ciencias Sociales y Humanidades

**LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE
ECATEPEC DE MORELOS, ESTADO DE MÉXICO 2009-2010;
UNA PROPUESTA DE INDICADORES PARA SU ESTUDIO.**

**Idónea comunicación de resultados,
que en la modalidad de
Tesis**

PRESENTA

REYNA MONDRAGÓN ESQUIVEL

**Para obtener el Grado de
Maestra en Estudios Sociales (Procesos Políticos)**

**Dr. Ricardo Espinoza Toledo
Director de Tesis**

**Dr. Juan Pablo Navarrete Vela
Lector**

**Dr. Steven-Iván Johansson Mondragón
Lector**

México, D.F. 2010

ÍNDICE DE CONTENIDO

I. Introducción	1
1. Capítulo I. La rendición de cuentas y la democracia	
1.1. Rendición de cuentas.....	13
1.1.1. Origen y significado del concepto.....	13
1.1.2. La evolución del concepto.....	17
1.1.3. Definición.....	21
1.1.4. Tipos de rendición de cuentas.....	24
1.1.4.1. Temporalidad.....	30
1.1.4.2. Lógica Temática.....	31
1.2. Rendición de cuentas: un aporte para la democracia.....	32
2. Capítulo II. La rendición de cuentas en México	
2.1. La rendición de cuentas en México.....	40
2.1.1. La rendición de cuentas en el gobierno federal.....	42
2.1.2. La rendición de cuentas en las entidades federativas.....	44
2.1.3. La rendición de cuentas municipal.....	46
2.1.3.1. Existencia de índices e indicadores de rendición de cuentas municipal.....	51
2.2. Sistema de rendición de cuentas municipal.....	55
2.2.1. Ventajas de un sistema de rendición de cuentas municipal.....	61
2.2.2. Limitaciones de un sistema de rendición de cuentas municipal.....	65
3. Capítulo III. Transparencia y acceso a la información	
3.1. Transparencia.....	66
3.1.1. Atributos de la transparencia.....	69
3.1.2. Las dos caras de la transparencia.....	70
3.2. Acceso a la información.....	72
3.3. Diferencia analítica entre transparencia y acceso a la información.....	75

3.4. Transparencia y acceso a la información municipal en Ecatepec de Morelos.....	77
3.4.1. Diagnóstico de información para alimentar los indicadores de transparencia y acceso a la información: Ecatepec de Morelos.....	81
3.4.1.1. Dimensión legal-normativa.....	84
3.4.1.2. Dimensión administrativa.....	89
3.4.1.3. Dimensión financiera.....	93
3.4.2. Indicadores del cumplimiento con la Ley de Transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y Municipios: Ecatepec de Morelos.....	98

4. Capítulo IV. Fiscalización y mecanismos de sanción

4.1. La fiscalización.....	105
4.1.1. Tipos y herramientas de la fiscalización.....	107
4.1.2. La fiscalización superior en México.....	108
4.2. Mecanismos de sanción	111
4.2.1. Mecanismos de sanción en México: ASF.....	112
4.2.2. Mecanismos de sanción en las entidades federativas.....	112
4.2.2.1. Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.....	113
4.3. Fiscalización y Mecanismos de sanción en Ecatepec de Morelos.....	115
4.3.1. Diagnóstico de información para alimentar los Indicadores de Fiscalización y Mecanismos de Sanción en Ecatepec de Morelos.....	121
4.3.2. Indicadores de Fiscalización y Mecanismos de sanción: Ecatepec de Morelos.....	127

5. Capítulo V. Participación de la ciudadanía: Contraloría Social

5.1 Participación de la ciudadanía en la exigencia de rendición de cuentas.....	132
5.2 La Contraloría Social.....	134
5.2.1 Momentos de la Contraloría Social.....	135
5.2.2 Alcances y limitaciones de la contraloría social.....	136
5.3 Mecanismos de participación de la ciudadanía en Ecatepec de Morelos.....	139
5.3.1. Diagnóstico de información para alimentar el Indicador de participación de la ciudadanía en Ecatepec de Morelos: Contraloría Social.....	145
5.3.2. Indicadores de cumplimiento de la participación de la ciudadanía a través de la Contraloría Social: Ecatepec de Morelos.....	151
II. Resultados y conclusiones.....	155
III. Anexos.....	162
IV. Índice de tablas, figuras, graficas y cuadros.....	167
V. Bibliografía.....	170

I. INTRODUCCIÓN

La presente investigación aborda el tema de la rendición de cuentas en el gobierno municipal, tomando como referente de estudio el municipio de Ecatepec de Morelos. Se inicia con el desarrollo y análisis del concepto mismo, y se prosigue con los avances y rezagos existentes en nuestro país, en sus tres niveles de gobierno, particularmente en el gobierno municipal. Ello se hace tomando como marco a la democracia.

Se trabaja el tema de la rendición de cuentas entendiendo éste como un sistema, integrado por elementos como: la transparencia, el acceso a la información, la fiscalización, los mecanismos de sanción y la participación de la ciudadanía a través de la contraloría social.

La conveniencia de realizar la investigación se presenta en la actualidad del tema y en que servirá como punto de partida para otras investigaciones interesadas en medir y explicar el nivel de rendición de cuentas en el gobierno municipal.

La implicación práctica reside en explicar por qué Ecatepec de Morelos tiene o no un sistema de rendición de cuentas. De forma adicional, el estudio, se constituye como pionero en trabajar el tema en el gobierno municipal de Ecatepec bajo la óptica de un sistema integral.

La utilidad metodológica se encuentra en crear un instrumento de medición, a saber: marco de indicadores de un sistema de rendición de cuentas para el ejercicio de gobierno municipal.

Se parte de la idea inicial de que “en una democracia la autoridad se encuentra dividida en poderes o instituciones que son autónomas e

independientes”¹, y la división del poder promueve equilibrios y contrapesos con el objeto de evitar el abuso de cada poder en su esfera de competencia.² José Antonio Crespo, explica en función de un enfoque individualista³ que el hombre por naturaleza busca “optimizar su bienestar particular, su placer, su satisfacción, su prestigio, su riqueza, y su poder [...] aún sí debe satisfacer sus intereses y ambiciones personales por encima de los intereses de los demás”⁴. En este sentido, y asumiendo tal naturaleza humana, se hace indispensable contar con controles que eviten el abuso de poder.

Si los hombres en general son ambiciosos, de modo que deben ser contenidos por diversos medios (en particular, la fuerza pública), lo mismo debe hacerse con aquellos que adquieran un cargo gubernamental o son facultados para manejar recursos públicos. Pues su respectiva ambición podría provocar fácilmente algún abuso en contra de los intereses de la comunidad.⁵

Los elementos que ayudan al fortalecimiento de la democracia o bien, que la integran, divergen de un autor a otro. Si bien, no existe una receta mágica que nos conduzca a una democracia plena si existen elementos que apuntan a su desarrollo.

Gustavo E. Emmerich señala que la transparencia es “esencial en el proceso de consolidación democrática”⁶; Haro Belchez esboza que “la fiscalización es una herramienta invaluable que coadyuva a la legitimidad de

¹ José Octavio López Pesa, *La rendición de cuentas en la política social*. Serie cultura de la rendición de cuentas, núm. 03, Auditoría Superior de la Federación, México, 2000, p. 7.

² José Octavio López Pesa, *La rendición de cuentas en la política social*. Serie cultura de la rendición de cuentas, núm. 03, Auditoría Superior de la Federación, México, 2000, p. 7.

³ “El individualismo en sí es natural y legítimo porque implica la búsqueda del propio bienestar, supervivencia, mejoría y realización”. José A. Crespo emplea los argumentos de Thomas Hobbes y de Nicolás Maquiavelo para explicar el abuso del poder. José A. Crespo, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. Serie cultura de la rendición de cuentas, núm. 01, Auditoría Superior de la Federación, México, 2000, p. 13.

⁴ José A. Crespo, op. cit., p. 5.

⁵ Ibid. p. 17.

⁶ Gustavo E. Emmerich, “Democracia ciudadanía y transparencia”, en Carlos Elizondo Mayer Serra *Democracia y transparencia*, IEDF, México, 2005, p. 9.

los gobiernos democráticos”⁷; John M. Ackerman por su parte expone que “la vigencia del estado de derecho y el respeto a las garantías individuales son indispensables en democracia”⁸; y finalmente encontramos a Mauricio Merino quien sostiene que “la apertura de la información pública refuerza la calidad de la democracia al ser uno de los medios que permiten combatir los actos de corrupción, para contrarrestar el ejercicio arbitrario de la autoridad política y administrativa.”⁹ La rendición de cuentas, también se constituye como uno de los elementos que permiten el desarrollo de la democracia, debido a que en su realización, se encuentra uno de los principales instrumentos para controlar tal abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, eficacia y eficiencia el mandato hecho por la ciudadanía que a través de un ejercicio democrático los ha elegido como sus representantes.¹⁰

La rendición de cuentas es un elemento central de las democracias que se refiere a la obligación de los actores públicos (funcionarios electos y designados) de ofrecer información, explicaciones y justificaciones respecto de sus actos, de manera que los ciudadanos puedan discernir si el gobierno está actuando en línea con el interés general o el bien común y sancionar las desviaciones identificadas.¹¹

La rendición de cuentas es un mecanismo que obliga a los funcionarios públicos a responder por sus acciones, así como por los resultados conseguidos. Como tal, es un instrumento político fundado en el principio de la división de poderes, cuyo objetivo es contener el posible abuso de poder.

⁷ Guillermo Haro Belchez, *Fiscalización superior, avances y retos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2010.

⁸ John Ackerman, *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI editores, México, 2008.

⁹ Mauricio Merino, “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México”, en Carlos Elizondo Mayer Serra *Democracia y transparencia*, IEDF, México, 2005, p. 75.

¹⁰ Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia, el caso del México*, Instituto Federal Electoral, México, 2002, p. 7.

¹¹ Ernesto Velasco Sánchez, *Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?*, Programa anticorrupción, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, núm. 3. México, 2011, p. 7

Pero, ¿cuándo se comienza a hablar de este tema? Es en la década de 1980 cuando el tema de la rendición de cuentas se posicionó como un tópico de discusión en el mundo, de forma particular en Gran Bretaña y Estados Unidos. Esto se debe al registro de cambios en la organización y el alcance de la acción administrativa de gobierno.¹² Luciano Tomassini¹³ refuerza la idea anterior al señalar que los organismos internacionales y los países de economía avanzada, respondiendo a sus propios intereses, promueven la adopción de valores y principios democráticos tanto en los países receptores de ayuda como en las propias organizaciones internacionales y en los estados miembros.

En México, es en la década de 1980 cuando se da un proceso de modernización administrativa, el cual se inserta en la lógica del “paradigma posburocrático” llamado así por Barzelay en 1992, o “gobierno empresarial, emprendedor” que designa Osborne y Gaebler en 1992, y/o *New Public Management* que Christofer Hood acuña en 1989. Sin embargo, es luego del año 2000 cuando se hace énfasis en el tema, no es que la idea de la rendición de cuentas no se haya empleado antes, es sólo que surge de forma nítida a partir de este año en el que se dejan atrás décadas de gobierno priista. Los obstáculos para la implementación de un sistema de rendición de cuentas en México, son variados, entre ellos se identifica que a) la discusión ha girado en torno a la administración pública federal, dejando sin atención la forma en que rinden cuentas lo municipios; b) no se cuenta con un entramado constitucional articulado, concreto y con objetivos bien definidos para

¹² Luis F. Aguilar Villanueva, “Nueva gestión pública”, en *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006, p. 144.

¹³ Luciano Tomassini, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, EUA, 1993, p. 26.

construir una política integral;¹⁴ y c) existe confusión y descuido en la utilización del término¹⁵, pues no se tiene un concepto con características o criterios claros que se aplique de forma unánime en los diferentes niveles de gobierno.

La falta de rigor analítico para usar el concepto genera confusión, lo que deriva en utilizar a la transparencia, el acceso a la información, la fiscalización, la vigilancia y el control como sinónimos de rendición de cuentas, generando así, la posibilidad de afirmar la existencia de esta última, cuando en realidad sólo se cuenta con alguno de los elementos que la integran.

Se tiene que a partir de “la década de 1980, México inició un proceso gradual de descentralización [...] que ha transferido sumas crecientes de recursos a estados y municipios”.¹⁶ El ex presidente Miguel de la Madrid promovió ante el Congreso de la Unión, en 1983, las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, tendientes a dotar al municipio de un conjunto de facultades propias para convertirlo en un nivel de organización política y administrativa. De esta forma, el municipio adquiere funciones y recursos para fungir como promotor de su propio desarrollo. Sin embargo, el problema radica en que este proceso de descentralización y atribución de nuevas funciones y capacidades no se ha acompañado de un sistema de rendición de cuentas. Los informes contables y financieros que entrega el gobierno municipal a los órganos de fiscalización superior, constituyen sólo una parte del sistema en cuestión.

Siendo el municipio la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la federación, como lo

¹⁴ Arturo González de Aragón, “Transparencia y rendición de cuentas México: ¿Estado corrupto?”, en revista *Proceso*. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=300561>. Consultado en marzo de 2012.

¹⁵ Henio Millán Valenzuela y Alejandro Natal Martínez (coords.), *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*. El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México, 2008.

¹⁶ Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*, p. 7

expresa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, resulta indispensable profundizar en el estudio de su ejercicio de gobierno, ya que existen 2441 municipios en México¹⁷, con realidades y contextos diferentes que requieren atención. Si bien en 2002 se aprobó a nivel federal la *Ley de transparencia y acceso a la información pública* durante el sexenio del ex presidente Vicente Fox,¹⁸ y en el Estado de México la *Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y municipios* se promulgó en el 2003¹⁹, así como en 2004 se creó la agencia para operar esta última, sigue existiendo un nuevo problema: el riesgo de vacío legal,²⁰ y de forma adicional, la ausencia de datos confiables que permitan evaluar el adecuado cumplimiento de los municipios en materia de acceso a la información pública.²¹

Por lo que surgen entonces los siguientes cuestionamientos: ¿Por qué a pesar de que se han implementado mecanismos²² para mejorar la rendición de cuentas en el Estado de México, el municipio de Ecatepec de Morelos, en el periodo 2009-2010, mantiene índices negativos en materia de transparencia?

¿La forma en que el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México durante el periodo de 2009 a 2010 rindió cuentas de su ejercicio de gobierno, explicó y justificó sus decisiones mediante la transparencia, el

¹⁷ Según datos del INAFED/e-local, (Sistema de Información Municipal), se tienen 2441 municipios al mes de octubre de 2011.

¹⁸ A partir de esa fecha, los estados de la república han expedido ordenamientos en la materia, los cuales obligan a las autoridades estatales y a las de carácter municipal.

¹⁹ Habiendo tenido reformas el 28 de diciembre de 2004, el 29 de diciembre de 2006, 1° de febrero de 2007, y 24 de julio de 2008.

²⁰ Cecilia Cadena Inostroza, “Riesgos de vacíos de las normas legales para el acceso a la información pública en los municipios del Estado de México”, en Henio Millán Valenzuela y Alejandro Natal Martínez (coords.), *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México, 2008, pp. 155-174

²¹ Idem.

²² En 2003 se implementó la Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y municipios.

acceso a la información y la fiscalización? y en caso de incumplimiento ¿contó con sanciones? ¿Cómo se rindió cuentas a la ciudadanía?

De las preguntas generales realizadas derivan otros cuestionamientos más específicos como ¿Cuál es la forma en que la transparencia y la rendición de cuentas ayudan al fortalecimiento de la democracia? ¿México ha implementado la rendición de cuentas para fortalecer la democracia? ¿Qué mecanismos se implementan en Ecatepec de Morelos para dar cuenta del ejercicio de gobierno? ¿Cómo un sistema de rendición de cuentas en el gobierno municipal informa y explica el ejercicio de gobierno hacia el Órgano Superior de Fiscalización y hacia los ciudadanos? ¿Cuáles son los avances, retos y debilidades en la forma de rendir cuentas del gobierno municipal de Ecatepec de Morelos?

Para dar respuesta, y considerando la complejidad y diversidad del gobierno municipal, se analizará como referente el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México. Ecatepec es un municipio del área metropolitana²³ que ha sido seleccionado por tener el número más alto de habitantes en el territorio mexiquense²⁴, por formar parte de los municipios con mayor recurso presupuestal²⁵, y por ser un municipio que ha experimentado la alternancia partidaria²⁶. Si bien la variable población, cantidad de recurso presupuestal y alternancia partidaria en el poder no son elementos causales de rendición de cuentas, son características que denotan que: a una entidad con un número de población considerablemente grande corresponde un presupuesto elevado debido a que las necesidades y demandas

²³ El término zona metropolitana se utiliza la mayoría de las veces para referirse a una ciudad “grande” cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa que originalmente la contenía.

²⁴ Censo de Población y Vivienda 2010.

²⁵ Sistema estatal y municipal de base de datos (Simbad-INEGI). Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

²⁶ Datos del Instituto Electoral de Estado de México (IEEM) 2006.

de servicios públicos por parte de la población son mayores. El elemento de la alternancia partidaria apunta a que existe un seguimiento del uso de recursos públicos y del ejercicio de gobierno de la administración que ha concluido el trienio anterior.

Tabla N° 1. Ecatepec de Morelos, Estado de México

Ecatepec de Morelos, Estado de México		
Población	Conteo de Población y vivienda 2005	1,688,258 habitantes
	Censo Nacional de Población 2010	1,656,107 habitantes
Presupuesto (Ingresos/Egresos)	2009	3,103,561,977
	2010	3,582,045,505
Alternancia partidaria	2003-2006	PAN
	2006-2009	PRD
	2009-2011	PRI

FUENTE: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos (Simbad), y del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).

Debe considerarse que en comparación con otros municipios del país, Ecatepec de Morelos es la segunda entidad más poblada del país, luego de la Delegación Iztapalapa en el Distrito Federal²⁷. La población del municipio mexiquense representa el 10.91% de la población total de la entidad, y el 1.47% del número de habitantes del país.²⁸ Por lo que es el municipio que obtiene más recursos en la entidad mexiquense. En lo referente al tema político se tiene que el gobierno del Estado Libre y Soberano de México ha

²⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (<http://www.INEGI.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?ent=15>), Consultado el 24 de agosto de 2011.

²⁸ INEGI, *Idem*.

estado gobernado durante más de 80 años por el Partido Revolucionario Institucional, y no ha presentado alternancia en el poder ejecutivo. Así, de los 125 municipios que integran la entidad se ha elegido a Ecatepec de Morelos, municipio que tuvo en su administración de 2003 a 2006 al PRI, de 2006 a 2009 al PRD, y de 2009 a 2012 de nueva cuenta al PRI.

El periodo de análisis comprende el año de 2009 a 2010. El periodo fue elegido por ser el punto más reciente de transición municipal, pasando de una administración perredista a una administración priista. En el periodo de 2009-2012 estuvo como presidente municipal, por segunda ocasión, el Dr. Eruviel Ávila Villegas quien solicitó licencia del cargo como edil para participar como candidato a la gubernatura del Estado de México²⁹ en el 2011, dejando en el cargo al C. Indalecio Ríos Velázquez.

El objetivo general de la investigación radica en estudiar la forma en que el gobierno municipal de Ecatepec de Morelos, Estado de México rinde cuentas de su ejercicio de gobierno hacia el Órgano Superior de Fiscalización del (Osfem)³⁰ y hacia los ciudadanos en el periodo de 2009 a 2010.

Los objetivos particulares que se irán desarrollando a lo largo de los capítulos son los siguientes:

- a) Analizar cómo un sistema de rendición de cuentas municipal ayuda al fortalecimiento de la democracia.
- b) Estudiar los avances y limitaciones de la rendición de cuentas en México, haciendo énfasis en el estado que guarda la rendición de cuentas municipal.

²⁹ El Dr. Eruviel Ávila Villegas fue electo el día 2 de julio de 2011 como Gobernador del Estado de México y recibió su constancia de mayoría que lo acredita como tal el 15 de agosto de 2011.

³⁰ El OSFEM tiene como objetivo principal fiscalizar los recursos públicos del Estado de México y Municipios y los fondos federales canalizados a los mismos, además de sustanciar y sancionar las cuentas y actos relativos a la aplicación de éstos, en los términos legales aplicables. *Manual de gestión de calidad del OSFEM.*

- c) Elaborar una propuesta de un marco de indicadores para un sistema de rendición de cuentas en función de la transparencia, el acceso a la información, la fiscalización, las sanciones y la participación de la ciudadanía mediante la contraloría social, que permita conocer los mecanismos implementados por el municipio en cuestión para explicar y justificar el ejercicio de gobierno hacia el Órgano Superior de Fiscalización y hacia los ciudadanos³¹.

El supuesto del que parte la investigación consiste en afirmar que existen leyes que regulan la transparencia en los municipios del Estado de México, pero no existe un sistema de rendición de cuentas en Ecatepec de Morelos que informe y explique el ejercicio de gobierno municipal al Osfem y a los ciudadanos mediante prácticas de transparencia, acceso a la información pública, fiscalización, mecanismos de sanción, y por su puesto la inclusión de la ciudadanía.

Lo anterior puede responder a: a) un marco jurídico ambiguo, b) el diseño institucional del municipio c) la insuficiencia de recursos, d) la ausencia de sistemas de profesionalización y; e) la incapacidad de la entidad de fiscalización para imponer sanciones o fincar responsabilidades.

Los riesgos de no contar con un sistema de rendición de cuentas en el gobierno municipal de Ecatepec de Morelos pueden encontrarse en la posibilidad de perder credibilidad y generar descontento entre la ciudadanía, pues existe un margen muy estrecho en torno del gobierno municipal para caer en irregularidades como el desvío de recursos públicos, el clientelismo, la

³¹ El trabajo de investigación no pretende aplicar el conjunto de indicadores resultantes al municipio de Ecatepec de Morelos, sino sólo tomar como referencia a este último para la construcción de los primeros.

evasión de responsabilidades y por ende la no participación de la ciudadanía en asuntos públicos, debido a que la credibilidad en los representantes en el gobierno se ve mermada. Por consiguiente existe la necesidad de realizar estudios a nivel local que den cuenta de la realidad de la rendición de cuentas, en nuestro país. Su estudio como objeto de investigación, es relativamente reciente en México. La mayoría de investigaciones identificadas, muestra el tratamiento del tema en capítulos, artículos o ensayos integrados en obras coordinadas o bien, en compilaciones que tratan el tema de la transparencia, el derecho de acceso a la información, la fiscalización, las sanciones y la participación de la ciudadanía como elementos aislados. La forma de aproximación al tema se ha hecho desde dos perspectivas: una teórica, y otra jurídica. Sin embargo, investigaciones que muestren la integración de ambas perspectivas en estudios de caso o de largo alcance son aún insuficientes. En este sentido, el valor teórico de la investigación radica en profundizar en el estudio de la gestión municipal, un área que ha sido poco estudiada en México, ofreciendo la posibilidad de explorar, mediante un marco de indicadores, los mecanismos de rendición de cuentas que a nivel municipal se emplean para dar cuenta del ejercicio de gobierno.

El trabajo se desarrollará así en cinco capítulos. En el *capítulo uno* se estudia el marco teórico conceptual de la rendición de cuentas y la relación de esta última con la democracia.

En el *capítulo dos* se analiza el estado que guarda la rendición de cuentas en México y se hace énfasis en la rendición de cuentas a nivel municipal desde dos ópticas: 1) el estudio normativo y; 2) el estudio de la *rendición de cuentas municipal como un sistema*. Se explicará el fundamento de proponer un sistema de rendición de cuentas integrado por cinco elementos: transparencia, acceso a la información, fiscalización, mecanismos

de sanción, y la participación de la ciudadanía bajo la figura de la contraloría social, que a su vez se conforman por una propuesta de indicadores para su medición.

En consecuencia, los elementos del sistema que se han señalado, son abordados en los *capítulos tres, cuatro y cinco*, en donde se trabaja el aspecto teórico-conceptual en combinación con los datos empíricos existentes en el municipio de Ecatepec de Morelos. La forma de la distribución capitular responde a la necesidad de estudiar el aspecto conceptual en combinación con el aspecto práctico, a fin de obtener una propuesta de indicadores que permita medir la rendición de cuentas municipal de forma integral.

CAPÍTULO I

LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA DEMOCRACIA

La exposición de este capítulo se realiza en dos secciones y se exponen las perspectivas teóricas que guiarán la investigación. En la primer sección se estudia el origen y significado del término rendición de cuentas para proporcionar los elementos necesarios que permitan entender la aplicación e importancia del concepto. Asimismo se estudian los tipos de la rendición de cuentas y su lógica temporal y temática.

En la segunda sección se aborda la relación entre la democracia y la rendición de cuentas y se explica la forma en que esta última resulta ser un ingrediente esencial de la democracia.

5.1. Rendición de cuentas

5.1.1. Origen y significado del concepto

El concepto de la rendición de cuentas adquiere una connotación distinta de un autor a otro debido a que va adquiriendo cada vez más significados y adjetivos. En la medida que el concepto ha sido utilizado entre la clase política, este ha perdido gran parte de su contenido y ha sido utilizado retóricamente³². A pesar de la preeminencia alcanzada por el concepto, así como del substancial debate que el mismo ha generado, no existe un consenso unívoco acerca de la naturaleza de la idea de rendición de cuentas, de su alcance y contribución al gobierno representativo o sobre los distintos

³² Alejandro Natal Martínez, “Los avances del control ciudadano: evolución de las discusión sobre la rendición de cuentas”, en Henio Millán Valenzuela y Alejandro Natal Martínez (coords.) *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México. 2008, pp-13-39.

tipos de mecanismos de rendición de cuentas que comúnmente se encuentran en todo régimen democrático³³.

Se observa que diversas definiciones señalan que el concepto de *rendición de cuentas* es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*. Este último, deriva de *account*³⁴, que significa “informe o descripción de eventos o experiencias, registro o declaración de gastos financieros o recibos correspondientes a un período particular o propósito”³⁵. El término *accountability* significa “el hecho o condición de tener que rendir cuentas”; responsabilidad”³⁶, una definición que es tautológica. Por su parte, *accountable* designa la persona, organización o institución que: a) requiere o espera justificar acciones o decisiones; responsable; y b) explica y hace comprensible³⁷.

El hecho es que *accountability* no tiene una traducción exacta. “Los enfoques más comunes circunscriben la rendición de cuentas a llevar como tal “cuentas claras”, poco más que hacer sumas y restas bien hechas, y en su caso a que cierto actor externo pueda tener cierto nivel de acceso a tales cuentas”.³⁸

No obstante, el problema de entender qué es la rendición de cuentas puede encontrar su raíz en el origen del término. Dubnick encuentra que en la mayoría de las lenguas romances (francés, español, italiano y portugués) varias formas del término *responsability* son usadas en lugar del término

³³ Enrique Peruzzotti, “Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina”, Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, 1 al 6 de octubre de 2007, Santo Domingo, República Dominicana.

³⁴ En inglés, el sustantivo *account* derivó en dos términos: *accounting*, que hace referencia a la profesión de contabilidad, y de *accountability*, que se refiere al acto de dar cuentas. Luis Carlos Ugalde, *Rendición de Cuentas y Democracia, el caso de México*. Instituto Federal Electoral, México, 2002.

³⁵ Oxford Dictionaries, Disponible en: <<http://oxforddictionaries.com/definition/accountable?region=us>>, consulta junio 2011.

³⁶ Idem.

³⁷ Idem.

³⁸ John Ackerman, *Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. Siglo XXI/ IJ- UNAM/Cámara de diputados, 2008.

inglés *accountability*³⁹, en contraste, Natal identifica que al traducir el concepto *accountability* a otras lenguas existe la necesidad de utilizar palabras cuyo significado no es exactamente el mismo⁴⁰. Por la situación señalada, Ugalde expresa que “la falta de rigor analítico para usar el concepto “rendición de cuentas” puede generar que en ocasiones se emplee como sinónimo de algunos conceptos con los que guarda estrecha relación pero que son diferentes”⁴¹.

El problema se acrecenta, a decir de Natal, en las lenguas en que se tiene que recurrir a otros conceptos, cuyos contenidos semiológicos pueden incluso referir a significantes diferentes y, por tanto, modificar el entendimiento del concepto. Schedler señala que en ciencia política comparada, al igual que en la política internacional, hay una preocupación perenne por los cambios semánticos, por los accidentes, las pérdidas, las desviaciones semánticas, que ocurren cuando mandamos a conceptos políticos de viaje. Agrega que los conceptos, cuando viajan, cuando cambian de contexto, de lenguaje, de cultura, muchas veces cambian su significado. Tal es el caso del norte de Europa, en donde las traducciones de rendición de cuentas se acercan a la idea de deber u obligación⁴². Sin embargo, el concepto de la rendición de cuentas, no es equivalente a una responsabilidad o una obligación per se. Son parte de una idea. El término inglés *accountability* conlleva un sentido de obligación. El término se remonta al siglo XIV, pues la historia política británica esboza que, bajo las órdenes del Rey Guillermo de Inglaterra, se encargó en 1085 una encuesta para conocer los recursos y los

³⁹ Melvin J. Dubnick, “Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework”, en Charles Sampford, Noel Preston y C-B, Bois (eds.), *Public Sector Ethics: Finding And Implementing Values*, Londres, Routledge, pp. 68-83.

⁴⁰ Alejandro Natal, *Op. cit.*, p. 16.

⁴¹ Luis Carlos Ugalde, *Rendición de Cuentas y Democracia, el caso de México*. Instituto Federal Electoral, México, 2002.

⁴² Melvin J. Dubnick, *Op. cit.* p. 13.

valores imponibles de todos los condados y señoríos en la entidad. Se pretendía descubrir quién era dueño de qué, y cuanto tenía cada terrateniente con el objeto de saber cuánto valía y cuánto se le debía al rey de impuestos, alquileres, y del servicio militar. Tal registro fue publicado en 1086 y fue llamado el libro de "Domesday"⁴³ en referencia al pasaje bíblico que aborda el día del juicio final, queriendo significar que un lord tomaba reconocimiento contable de lo que poseía cada sujeto.

Cuando Guillermo I conquistó Normandía, mandó a realizar tal registro con el objeto de tener mayor control sobre los habitantes. Derivado de este control surge la idea de *accountability*, término que a su vez deriva de *comptes a rendre*, que es un vocablo de origen francés. Esta última frase se ha traducido al ruso y al español, dando origen al término “rendición de cuentas”.⁴⁴

Sin embargo, Schedler indica que, a diferencia de *accountability*, el término “rendición de cuentas” parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, mientras que *accountability* denota un sentido de obligatoriedad. Es así que, Schedler llama *answerability* a la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, mientras que *enforcement* denota la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.⁴⁵

⁴³ Fue llamado *Domesday* en 1180. Antes de esto, era conocido como *Winchester Roll or King's Roll*, y algunas veces *Book of the Treasury*. “Discover Domesday”, en *The National Archive*. Disponible en: <http://www.nationalarchives.gov.uk/domesday/discover-domesday/>. Consulta agosto 2011.

⁴⁴ Melvin J. Dubnick, Op. cit., p. 4

⁴⁵ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, serie cuadernos de transparencia, núm. 03, IFAI, México, 2004, p. 11.

5.1.2. La evolución del concepto

Cuándo y cómo es que el término de rendición de cuentas inicia a figurar en la escena pública, son algunas de las interrogantes iniciales que permiten entender el papel y la relevancia del concepto y por ello se intenta dar respuesta en este apartado. Como lo refiere Federico Cortés: “La teoría y práctica de la rendición de cuentas adquirieron relevancia de manera relativamente reciente, desde finales de los años ochenta y particularmente a mediados de los noventa, a partir de los procesos de transición política de gobiernos autoritarios a regímenes eventualmente democráticos.”⁴⁶

El tema de la rendición de cuentas había sido estudiado desde una perspectiva electoral, en la que se pensaba que era en el proceso de decidir y emitir un voto cuando el ciudadano evaluaba la función gubernamental, así lo demuestra la obra de Przeworski, Stokes y Manin publicada en 1999 intitulada *Democracy, Accountability and representation*. Se creyó que la celebración de elecciones libres, equitativas y democráticas asegurarían el ejercicio de la rendición de cuentas por parte del gobierno, sin embargo pronto se cayó en cuenta de que las elecciones son periódicas y de que no existe una relación cercana entre ciudadanos y gobierno. De forma adicional, la posible evaluación que se hace en la jornada electoral, se realiza de forma *ex post*, esto es, después del ejercicio de gobierno y este hecho por sí sólo no representa ni implica sanción alguna para el representante que sale del gobierno, ni menos aún para los funcionarios públicos no electos mediante voto popular. Por su

⁴⁶ Federico Cortés, et. al., *Segundo certamen nacional de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas*. Auditoría Superior de la Federación, México, 2002, p.11.

parte, Kovach, Neligan y Burall⁴⁷ señalan que este tipo de rendición de cuentas es discontinuo, y que la relación entre los actores, es decir el que rinde y al que le rinden cuentas, sólo puede ejercerse en periodos específicos.

Shedler llama a este tipo de rendición de cuentas *ex post*, debido a que se ejerce de forma posterior al ejercicio gubernamental y en este sentido se encuentra que es insuficiente, motivo por el cual, existe la necesidad de crear nuevos mecanismos de revisión que permitan tener un control más fino de la gestión gubernamental.

Posteriormente, el debate que gira en torno de la rendición de cuentas comenzó a incluir el tema del equilibrio de poder, los contrapesos y procesos relacionados con la administración pública.⁴⁸ Así los organismos internacionales y los países de economía avanzada, respondiendo a sus propios intereses, promueven la adopción de valores y principios democráticos tanto en los países receptores de ayuda como en las propias organizaciones internacionales y en los estados miembros.⁴⁹ Se persigue que los mercados internacionales y nacionales funcionen transparentemente y que las condiciones de competencia sean claras y equitativas, así como asegurar el proceso de desarrollo de los países receptores de la ayuda sean efectivos, para asegurar las condiciones de gobernabilidad.⁵⁰

Marín, Zavala y Cortez explican la forma en que la rendición de cuentas adquirió importancia a finales del siglo XX. Expresan que durante 1970, la

⁴⁷ Kovach, Hetty, Caroline Neligan y Simon Burall, *The Global Accountability Report 1: Power Without Accountability?*, Londres, The One World Trust. 2003.

⁴⁸ Alejandro Natal Martínez, “Los avances del control ciudadano: evolución de la discusión sobre la rendición de cuentas”, en Millán Valenzuela, Henio y Natal Martínez, Alejandro (coords.) *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México. 2008, pp-13-39

⁴⁹ Luciano Tomassini, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, EUA, 1993, p. 26

⁵⁰ Mónica Barrera Rivera, *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno? El eje fundamental de la Reforma del Estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público. El caso mexicano*. Instituto Mexicano de Auditoría Técnica (IMAT)-Porrúa. México, 2009.

transparencia no formaba parte del debate público de las democracias occidentales y que para mediados de esta misma década y principios de 1980 el debate político estaba impregnado por la crisis de la democracia o la falta de capacidad del gobierno para propiciar la gobernabilidad y fortalecer la confianza en los valores democráticos. “La preocupación por mecanismos de rendición de cuentas fue relegada a un segundo término. En el debate académico, la rendición de cuentas no era considerada como objeto de estudio en las obras más importantes del ciencia política y el derecho”⁵¹

Sin embargo, ya entrada la década de 1980, se gestaron cambios en la forma de gobernar en diversos puntos del planeta, debido a que se realizaron esfuerzos por descentralizar el poder político y la toma de decisiones administrativas. Aguilar esboza que se dio una reforma administrativa o reforma de la gestión pública, y con ello un cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas pos burocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública.⁵²

Las reformas administrativas de los años ochenta tuvieron su origen en las dificultades que años atrás enfrentaban las diversas formas de Estados sociales para sostener el crecimiento económico de sus sociedades y el bienestar y seguridad social de los ciudadanos, tal y como ocurría en los países europeos continentales, en los del Commonwealth y en los Estados Unidos. En un buen número de sociedades latinoamericanas, el impulso a las reformas administrativas provino de los daños sociales provocados

⁵¹ Alfredo C. Victoria Marín, Leonardo García Zavala y Estela G. Cortez Rodríguez, *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en las organizaciones públicas. El caso de las municipalidades y el Poder Legislativo en el Estado de México*. Contraloría del Poder Legislativo, Toluca, Estado de México, 2006.

⁵² Luis Aguilar Villanueva, “Nueva gestión pública”, en *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006, p.146.

por las crisis fiscales de los Estados desarrolladores y también debido a la democratización de los regímenes.⁵³

El conjunto de cambios ocurridos en el gobierno, encuentra sus bases en una ola de reformas que puede ser denominado en su conjunto como *New Public Management*, idea que puede traducirse como *nueva gestión pública*.⁵⁴

Así, a principios de 1990, el eje de la preocupación de los gobiernos, organismos internacionales y académicos del institucionalismo estadounidense, oscilaba en torno al papel de las instituciones económicas y políticas, pero aún “se reparaba poco en la lucha contra la corrupción, en la rendición de cuentas y la transparencia dado que eran asuntos que ya habían sido incorporados en el sistema legal e institucional de los países desarrollados”⁵⁵. Esta situación no ocurría en países en vías de desarrollo, por lo que los sistemas de controles y contrapesos poco se habían institucionalizado debido a la deficiente capacidad del gobierno y a la presencia de regímenes autoritarios.

Es a mediados de la década de 1990, en el auge de la globalización financiera, que la falta de transparencia comenzó a plantearse, toda vez que la información económica era de uso exclusivo de las autoridades políticas y financieras en diversos países.

[...] la opacidad enseñó los costos sociales y productivos que ésta puede ocasionar, lo cual pronto hizo reaccionar a los gobiernos y organismos financieros internacionales para el diseño de un nuevo marco institucional que posibilitara transparentar el accionar del gobierno. La transparencia aparece como una necesidad del mercado, fundamentalmente, ya que las

⁵³ Idem.

⁵⁴ Término acuñado por Christopher Hood para describir, valorar o criticar los cambios organizativos, directivos y operacionales que sucedían en el sector público de muchos países.

⁵⁵ Alfredo C. Victoria Marín; García Zavala, Leonardo; y Cortez Rodríguez, Estela Guadalupe; (coords.), 2006, *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en las organizaciones públicas. El caso de las municipalidades y el Poder Legislativo en el Estado de México*. Contraloría del Poder Legislativo, Toluca, Estado de México.

reformas económicas instrumentadas en los años noventas vieron truncado su accionar debido a la opacidad, los abusos y excesos en que incurrieron los sistemas políticos autoritarios⁵⁶.

Es así que las políticas gubernamentales dirigidas a la transparencia, son resultado de las recomendaciones o directrices externas de organismos financieros y de la cooperación internacional de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

5.1.3. Definición

Una vez comprendido el origen y la evolución del concepto, se estudiarán algunas de las definiciones propuestas por diversos autores y que muestran coincidencias. Por su parte, Ríos Cázares y Cejudo definen la rendición de cuentas como

Una relación entre dos actores (A y B) en la que A esta formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a un asunto determinado, M). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a M) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento –vía sanciones o incentivos–.⁵⁷

La definición expuesta coincide con la propuesta inicial de Mark Bovens, quien indica que la rendición de cuentas es “la relación entre un actor y un foro, en donde el actor es obligado a explicar y justificar su conducta ante un foro que puede plantear sus preguntas y emitir juicios, con el objeto de que

⁵⁶ Alfredo C. Victoria Marín, et. al. Op, Cit., p.19.

⁵⁷ Alejandra Ríos Cázares y Guillermo Cejudo se apoyan en la definición de Mark Phillip propuesta en “Delimiting Democratic Accountability”, *Political Studies*, vol. 57, núm. 3, mayo de 2008.

el actor frente a las consecuencias”.⁵⁸ Más tarde, Schedler señala una definición de rendición de cuentas que expresa que: “A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta.

Entonces, se observa que Schedler agrega la idea de temporalidad, al incluir la posibilidad de sancionar acciones pasadas y futuras.

No obstante, si bien las definiciones anteriores hablan de la evaluación de conductas, acciones y decisiones, también es factible hablar de la evaluación de la eficacia, es decir evaluar la capacidad de lograr los objetivos establecidos. Así Crespo expone que la rendición de cuentas está dirigida a evaluar la honestidad y la eficacia del trabajo de los administradores públicos⁵⁹. Más tarde, López Ayllón y Merino señalan que la auténtica rendición de cuentas es una tarea obligada y permanente con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, en todas sus facetas, en un entorno legal y democrático explícito y abierto, que identifica con claridad las obligaciones que cada servidor público debe cumplir.⁶⁰

Como se observa, la mayoría de los autores expuestos en este trabajo coincide en que la rendición de cuentas se encuentra estructurada a partir de tres pilares básicos: a) información; b) explicación y c) sanción. Por lo que en resumen es posible decir que los gobernantes deben abrirse a la inspección

⁵⁸ Mark Bovens, “*Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*”, en European Governance Papers (EUROGOV). núm. C-06-01, 2006. Disponible en: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>. Consultado en enero de 2012.

⁵⁹ Jose A., Crespo, *Fundamentos políticos en materia de rendición de cuentas*, serie cultura de la rendición de cuentas, núm., 01, Auditoría Superior de la Federación, México. 2009, p. 8.

⁶⁰ Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, en Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo (coords.) *La estructura de la rendición de cuentas en México*. CIDE/IIJ-UNAM, 2010, p.9.

pública, de forma obligatoria; deben explicar y justificar sus actos, y estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad.

Ackerman propone una idea parcialmente distinta al señalar que la rendición de cuentas es un “proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y las recompensas correspondientes”⁶¹. Si bien, en esencia la idea es parecida a las concepciones anteriores se encuentra como distintivo el señalar a la rendición de cuentas como un *proceso proactivo*. Porque se da la pauta para incorporar la participación de la ciudadanía, ello ocurre de forma nítida cuando agrega el autor que “la rendición de cuentas es un proceso dinámico que redefine las relaciones entre el Estado y la sociedad, reconfigurando así la naturaleza misma de la democracia y la participación ciudadana.”⁶²

Es posible que existan otras definiciones y concepciones de la rendición de cuentas, sin embargo no se pretende profundizar en un estudio minucioso de su significado, lo que se busca en este trabajo es adquirir un piso de conocimiento para explicar la rendición de cuentas en el gobierno municipal. Por ello se debe tener conciencia de que

La definición de la rendición de cuentas sigue, como muchos de los conceptos centrales en ciencia política, generando debate sobre sus límites y sus alcances. El concepto está en constante expansión, y en ocasiones se suelen difuminar las fronteras entre rendición de cuentas y otros componentes deseables de un régimen

⁶¹ John M. Ackerman, “Sociedad Civil y Rendición de Cuentas” en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, Colección Sinergia vol. 6, IEDF, 2006.

⁶² John Ackerman, “Co-Governance For Accountability: Beyond ‘Exit’ And ‘Voice’”, en *World Development*, 32 (3), 2004, pp. 447-463. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6VC6-4BHJTV5-4/2/6e121a221945ed597269bff4c17a4f0c>. Consultado en enero de 2012.

democrático, como la participación ciudadana, la deliberación pública, etc.⁶³

En consecuencia, se plantea un concepto, integrado por elementos que son susceptibles de análisis individual, pero que se cree que en conjunto pueden brindar mayor precisión cuando se habla de rendición de cuentas. Se tiene así que la rendición de cuentas es una herramienta de la democracia, que mediante la transparencia, el acceso a la información, y la fiscalización permiten y exigen a las autoridades dar cuenta del ejercicio de gobierno, en donde en caso de presentar irregularidades existen mecanismos de sanción legales para imponer el castigo correspondiente.

5.1.4. Tipos de rendición de cuentas

El estudio de la rendición de cuentas se ha realizado a partir de diversas perspectivas, autores como Guillermo O'Donnell, Smulovitz - Peruzzotti, y Ernesto Isunza hablan de tipologías de rendición de cuentas, así señalan la rendición de cuentas horizontal y vertical, transversal, y social, pero también se habla de este tema en función de la temporalidad que abarca el proceso de rendir cuentas, esto es; a) antes, b) durante y c) después. Y finalmente se tiene una perspectiva más que estudia la lógica temática, es decir, sobre que se rinde cuentas, para lo cual Schedler y también Gutiérrez Saxe señalan que hay dimensiones y variantes. Mientras que Mashaw⁶⁴ propone una serie de características básicas para entender el concepto de rendición de cuentas.

⁶³ Ricardo Becerra y Guillermo M. Cejudo, “La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas”, en Seminario Internacional: Hacia una política de rendición de cuentas en México, 22 y 23 de agosto de 2011, Ciudad de México. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/panel1.pdf>, Consultado en enero de 2012.

⁶⁴ Jerry L. Mashaw, “Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad”, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. P. 119-173, publicado originalmente en “Accountability and Institutional Design: Some Thoughts

O'Donnell divide la rendición de cuentas en horizontal y vertical. La rendición de cuentas horizontal se refiere a “la existencia de agencias estatales con autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos. La rendición es horizontal en tanto se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí”⁶⁵. Mientras que la rendición de cuentas vertical alude a “elecciones, demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas”⁶⁶. Es decir, se 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.

A partir de la tipología de O'Donnell, otros autores también han aportado al estudio del tema en discusión. Smulovitz y Peruzzotti hablan de (*societal accountability*) la rendición de cuentas social incluye ideas provenientes de la literatura sobre sociedad civil y esfera pública. Ofreciendo así la definición siguiente

Un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. La

On The Grammar Of Governance”, en Michael Dowdle (ed.), *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*, Cambridge University Press, 2006, pp. 115-156.

⁶⁵La idea original se encuentra en Guillermo O'Donnell, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, pp. 55-69. También se encuentra una versión en español en Guillermo O'Donnell, *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*. Revista Nueva sociedad, núm. 152, nov.-dic., p.143-167.

⁶⁶ Guillermo O'Donnell, Op. cit., p.143-167.

rendición de cuentas social puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales.⁶⁷

Smulovitz y Peruzzotti destacan que a diferencia de los mecanismos electorales, la rendición social de cuentas puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos. Mainwaring externó que este tipo de rendición no puede hacer que en la práctica la autoridad se responsabilice de sus actos, porque no tiene capacidad legal para obligar la entrega de cuentas, más que la opinión pública, es decir, no es vinculante. No obstante, otros autores señalan que la generación de opinión pública, y que la presión social, ofrecen un peso especial a la sociedad que le permite estar en el mismo nivel que la clase política.

El Banco Mundial define la rendición social como “una perspectiva para construir rendición que se sustenta en el involucramiento cívico, en el que los ciudadanos comunes o las organizaciones civiles son los que participan directa o indirectamente en la rendición”.⁶⁸

Por su parte, Ackerman contribuye en el estudio de la rendición social de cuentas, ya que denota la existencia de múltiples formas en que la ciudadanía puede participar en el llamado a cuentas a los gobiernos y deja claro que cada forma de participación tiene fortalezas y debilidades particulares, por lo que su utilización y aprovechamiento depende de contextos determinados. El autor brinda así seis categorías de prácticas, a

⁶⁷ Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, *Societal And Horizontal Control, Two Cases About A Fruitful Relationship*, Ponencia para la conferencia “Institute for International Studies, Indiana, University Of Notre Dame, Notre Dame, 8-9 de mayo, 2000”, pp. 32-33.

⁶⁸ Banco Mundial, “Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice”, Social Development paper, núm. 76, *Washington, DC, World Bank, 2004*, Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214578-1116499844371/20524122/310420PAPER0So1ity0SDP0Civic0no1076.pdf>. Consultado en enero de 2012.

saber; coproducción, monitoreo ciudadano, procedimientos administrativos, democracia directa, protesta y cogobierno⁶⁹.

Otros tipos de rendición de cuentas son el transversal y el diagonal. Isunza Vera propone la rendición de cuentas transversal, en donde las instituciones del Estado dirigen, pero en tal dirigencia se encuentran ciudadanos. Esto es, “la rendición de cuentas transversal son aquellos mecanismos que, si bien son instituciones del Estado están diseñadas y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos”.⁷⁰ Esto es, una especie de organismos constitucionales autónomos.

Mark Bovens habla de la rendición de cuentas diagonal al encontrar que el vínculo entre dos sujetos en un proceso de rendir cuentas puede ser vertical o diagonal. Así explica que las relaciones verticales suponen una jerarquía entre los actores involucrados mientras que las relaciones diagonales describen un vínculo que no es jerárquico, pero que sí implica la obligación formal de informar y justificar decisiones específicas, así como la obligación de evaluar conductas concretas.⁷¹

Ríos Cazares y Cejudo exponen la idea de dividir la política de la administración, así identifican dos dimensiones de la rendición de cuentas gubernamental en los regímenes democráticos modernos. La primera dimensión se refiere a la relación entre los representantes electos por sufragio

⁶⁹ Para un estudio a mayor detalle de las formas que presenta la rendición social de cuentas. John M. Ackerman, “Sociedad Civil y Rendición de Cuentas” en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, Colección Sinergia vol. 6, IEDF, 2006.

⁷⁰ Ernesto Isunza Vera, “Para analizar los procesos de democratización: interfaces societales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, CIESAS-Porrúa, México, pp. 265-290.

⁷¹ Mark Bovens, “Analyzing And Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework”, *European Governance Paper C-06-01*, p. 12, 2006.

popular y aquellos que les otorgaron la potestad para gobernar, determinar la distribución de los recursos y definir las acciones de política a seguir. La segunda es la dimensión administrativa de la rendición de cuentas y esta refiere a la relación que existe entre los representantes y las oficinas burocráticas responsables de implementar las acciones de gobierno. El objetivo de tal dimensión es que los instrumentos internos de rendición de cuentas garanticen que las políticas públicas se diseñen e implementen de acuerdo con las directrices que recibe de los representantes electos⁷². La distinción entre dimensiones de Ríos Cázares y Cejudo busca establecer la línea analítica que separa la representación política del ejercicio de gobierno.

Otro de los modelos propuestos para el estudio de la rendición de cuentas es el de “principal-agente”. Este modelo es tomado de las ciencias administrativas y económicas, parte del supuesto de que en cualquier interacción económica se pueden identificar dos partes, el principal y el agente. El principal contrata al agente para realizar un trabajo por cuenta del principal.⁷³ El principal delega poder de mando y decisión al agente. Este escenario se trasladó a la arena política. Se equipara así al principal (empresario) con el ciudadano votante y al agente (administrador) con los funcionarios electos y no electos. Entonces, los ciudadanos entregan el poder a estos últimos.

Millán y Natal identifican tres problemáticas que giran en torno al modelo de principal agente y a continuación se enuncian. Los problemas identificados son: a) asimetría en la información; b) la capacidad de los

⁷² Alejandra Ríos Cázares y Guillermo Cejudo, “Rendición de cuentas en los gobiernos estatales en México”, en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), La estructura de la rendición de cuentas en México, CIDE/IIJ-UNAM, p. 119-121, 2010.

⁷³ Yuri Gorbaneff, “Teoría del agente-principal y el mercadeo”, Universidad Eafit, Enero-Marzo, número 129, Universidad Eafit, Medellín Colombia pp. 75-87. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=21512907>. Consultado en enero de 2012.

ciudadanos; y c) la heterogeneidad de principales. En la asimetría del trabajo se identifica que “quien realiza el trabajo –el agente– obtiene más información sobre su labor que quien lo ha encargado –el principal–; quien, sin embargo, necesita esa información para decidir sobre el propio acuerdo. Pero, sólo el agente tiene información completa sobre su verdadera capacidad para ocuparse de la tarea”⁷⁴. Por lo que a decir de Natal “los ciudadanos no poseen información completa sobre las acciones de sus autoridades, ya sea porque no tienen acceso suficiente o porque los costos de supervisión resultan prohibitivos”⁷⁵.

Un segundo problema es la capacidad de los ciudadanos para sancionar a la autoridad. Moreno, Crisp y Shugart consideran que si el principal no tiene la capacidad de obligar al agente entonces no es un *principal* en términos reales.

Un tercer problema radica en identificar a los agentes, esto es, de la multiplicidad de funcionarios (electos y no electos) quién debe rendir cuentas y a quién de los principales, que en esta lógica son los ciudadanos. De forma adicional, en esa heterogeneidad de principales también se tiene una divergencia de intereses. Y para cerrar el conflicto se encuentra que los principales, una vez que obtienen la información deben ser “capaces de decodificar la información, analizarla y utilizarla para proteger sus intereses o sancionar a la autoridad [...] crear opinión pública y llegar a generar consensos acerca del uso y aplicación.”⁷⁶

⁷⁴ Remo Fernández-Carro, *Principal-Agent Theory in Science and Technology Studies*, ARBOR Ciencia, pensamiento y Cultura, CLXXXV738 julio-agosto 2009, 809-824 ISSN: 0210-1963. Disponible en: <<http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/332/333>> consultado en febrero de 2012.

⁷⁵ Alejandro Natal, et. al, Op. cit., p. 73.

⁷⁶ Henio Millán y Alejandro Natal, “Un paseo por el subdesarrollo. Examen de las limitantes históricas de la accountability en México a través de un modelo de agencia”, en Henio Millán y Alejandro Natal (coords.), *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, El Colegio Mexiquense, Estado de México, pp. 67-116.

Visto en conjunto, la rendición de cuentas busca hacer efectivo el control de los ciudadanos sobre los servidores públicos (electos o no). Cuándo y de qué tema pedir rendición de cuentas es explicado a continuación.

5.1.4.1. Temporalidad

La temporalidad⁷⁷ es un factor dentro del proceso de rendir cuentas, debido a que se debe tener control y vigilancia en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas implementadas por los representantes. Considerando que los procesos de decisión implican la selección entre diferentes políticas o programas de aquellos que se ajusten mejor a los objetivos perseguidos con base en los criterios definidos, para hacer la selección es necesario evaluar las alternativas de acuerdo con sus resultados previstos⁷⁸.

Se habla de rendición de cuentas *ex ante*, *a priori* o llanamente *preventiva* cuando se pone énfasis en la planeación de las políticas públicas, con medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten con sujeción a las leyes, planes y programas.

Pero no basta con la planeación, se debe tener rendición de cuentas durante la ejecución de políticas, también llamado *concurrente* o *coincidente* que puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa o bien, de la política pública. Por último se identifica la etapa *conclusiva*, también denominada *a posteriori*, que se efectúa después de realizada la gestión o la política pública determinada y que se realiza en forma de revisión y evaluación.

⁷⁷ Este eje de estudio es propuesto por Isunza, Isunza Vera, Ernesto, “Para analizar los procesos de democratización: interfaces societales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, CIESAS-Porrúa, México, pp. 265-290.

⁷⁸ Cardoso Brum Myriam. *La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones*, Revista de Administración pública, núm. 84, México, 1993, p. 170.

5.1.4.2. Lógica Temática

¿Sobre qué se rinde cuentas? es una pregunta que debe hacerse dada la cantidad de información existente en el ámbito gubernamental. Es por ello que se requiere hacer una clasificación para saber qué tipo de datos, y explicación se está buscando.

Schedler propone 4 variantes para distinguir y poder captar estándares normativos, así propone: a) criterios políticos, en donde se evalúa los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas, y se valora la calidad y capacidad personal de políticos y funcionarios; b) criterios normativos, aquí se cuestiona si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia razonable; c) criterios profesionales, en esta variante la rendición de cuentas vigila por la aplicación de normas de profesionalismo; d) criterios financieros, la rendición de cuentas sujeta el uso de recursos públicos a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.

Schedler también señala criterios constitucionales, legales, y morales. Agrega que la responsabilidad por juzgar a la política bajo estos dos últimos recae en los ciudadanos, las asociaciones civiles, medios de comunicación y partidos políticos, y en cuanto al ámbito administrativo y financiero, las tareas de rendición de cuentas se encomiendan a agencias públicas especializadas.

Mientras que Muñoz⁷⁹ sugiere tres dimensiones: a) política, que utiliza los informes, el escrutinio público, el escrutinio del financiamiento y el prestigio de la política; b) legal, que se basa en la eficacia y el respeto a la ley, la justicia pronta y expedita, las normas de conducta probas y la atención de

⁷⁹ Hugo Alfonso Muñoz, *Rendición de cuentas (accountability)*. Conferencia dictada en el II Curso Latinoamericano sociedad civil y derechos humanos, IIDH, San José Costa Rica.

quejas y; c) administrativa, que se sustenta en la elaboración de objetivos y recursos con transparencia, en los controles e indicadores, así como en la realización de la función pública con ética y responsabilidad.

Por otra parte, Marshaw expone características que están presentes en cualquier proceso o relación de rendición de cuentas. Argumenta que se requiere poder especificar seis cuestiones: *quién* es responsable o debe rendir cuentas y *ante quién*; *de qué* son responsables cuando son llamados a dar cuentas; *mediante qué* procesos se pueden asegurar que rindan cuentas; *qué criterios* se utilizan para juzgar el comportamiento putativo; y *cuáles son los efectos* potenciales para saber que estos estándares se han violado. El autor esboza que estas características básicas describen un régimen de rendición de cuentas

Se ha observado que la rendición de cuentas es un concepto en constante evolución, y que es sujeto de estudiarse desde diversas ópticas, debido a que se habla de tipologías, temporalidades y temáticas. Pero también es cierto que conforme evoluciona la idea de la rendición de cuentas, se ha ido relacionando con la idea de la democracia. ¿Pero por qué y cómo es que la rendición de cuentas ayuda al desarrollo de la democracia?

5.2. Rendición de cuentas: un aporte para la democracia

Definir la democracia es importante porque establece qué cosa esperamos de ella.⁸⁰ Sartori expresa que si definir la democracia es explicar qué significa el vocablo, el problema se resuelve rápido pues sólo se estará explicando el nombre. Así se identifica que la democracia es concebida, según su origen

⁸⁰ Giovanni Sartori, ¿Qué es la democracia?, Taurus, México, 2003, p. 21.

etimológico, como el gobierno del pueblo⁸¹, pues deriva de (*kratos*) poder y (*demos*) del pueblo. Sin embargo, el problema va más allá porque tener un significado preciso literal o etimológico no ayuda a entender a cuál realidad corresponde ni como están construidas y funcionan las democracias posibles.

El estudio, como tal de la democracia, es complejo y con el paso del tiempo, el concepto se ha ido ampliando, ha ido adquiriendo adjetivos⁸², y se ha redefinido para incluir otros elementos. Ello ha ocurrido dado el constante y natural cambio de la sociedad. En la democracia clásica griega se tenía una participación directa de los ciudadanos en las funciones legislativa y judicial, la asamblea de ciudadanos ejercía el poder soberano, el ámbito de acción del poder soberano incluía todos los asuntos comunes de la ciudad, se tenía múltiples métodos de selección de los cargos públicos (elección directa, sorteo o rotación) y se tenían mandatos breves, pero las condiciones para contar con lo anterior radicaban en el tamaño de la ciudad-estado.⁸³ En su origen, la democracia directa funcionaba en pequeñas ciudades, pero ello cambió pronto, y se enfrentó a problemas como el crecimiento poblacional, que dificultaba la toma de decisiones con mecanismos de participación directa, encontrando con el paso de los años la respuesta en la democracia representativa⁸⁴.

⁸¹ El término *democracia* en su origen conllevaba un sentido peyorativo que era utilizado para calificar una forma de gobierno popular, descontrolado, arbitrario y veleidoso. Y sería con el paso de los siglos que este término adquiriría su actual connotación.

⁸² Existen adjetivos descriptivos y normativos. Los primeros hacen referencia casi siempre a concepciones minimalistas de la democracia, mientras que los segundos atañen a definiciones maximalistas que contienen finalidades sociales que la democracia debiera perseguir. , Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (coords.), “Democracia vs. autoritarismo”, en Tratado de ciencia política, Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007, pp. 122-123.

⁸³ David Held, *Modelos de democracia*, 2ed, Alianza 2001, 432 p. Traducido por Teresa Albero.

⁸⁴ El contraste entre democracia directa y representativa tiene que ver con la diversa estructura del proceso político decisional: democracia directa es aquella en la que los ciudadanos votan para determinar ellos mismos el contenido de las decisiones colectivas, como en la democracia antigua del ágora; democracia representativa es aquella en la que los ciudadanos votan para determinar quien deberá tomar las decisiones colectivas, es decir, para elegir a sus representantes. Michellangelo Bovero, “Los adjetivos de la democracia”, en *Una gramática de la democracia contra el gobierno de los peores*, pp. 37-53,

En la democracia representativa, el ideal radica en que los representantes electos funjan como intermediarios y voceros de la ciudadanía y velen por el interés público. Sartori expresa que “la democracia indirecta, es decir, la democracia representativa, no es solamente una atenuación de la democracia directa; también es su correctivo”.⁸⁵ El autor de *¿Qué es la democracia?*, agrega dos ventajas de la democracia representativa y esboza que al ser un proceso político entretejido de mediaciones permite escapar a las radicalizaciones elementales de los procedimientos directos y señala que además es un sistema de control y limitación del poder.

Sin embargo, a decir de Emmerich los fundadores de la democracia representativa ignoraron el papel crecientemente predominante que los partidos políticos irían jugando en los siglos XIX y XX, así como la complejidad de las tareas del gobierno al expandirse las funciones de los estados e intervenir estos en asuntos económicos y sociales, como sucedió en el siglo XX⁸⁶. Entonces se identifica que la democracia representativa limitó la participación de los ciudadanos al ejercicio del voto para la elección de representantes, quienes escaparon pronto del control de los representados,⁸⁷ haciéndose necesario contar con mecanismos de control que permitieran prevenir, controlar y castigar el abuso del poder.

Siguiendo a Carbonell y Gutiérrez⁸⁸ se tiene que la democracia presupone elementos abstractos, tales como libertades de asociación y expresión, estado de derecho, reconocimiento de derechos fundamentales, acceso a la información, rendición de cuentas, transparencia y eficacia en el

⁸⁵ Giovanni Sartori, Op. cit., p. 207.

⁸⁶ Gustavo E. Emmerich, “Democracia ciudadanía y transparencia”, en Mayer Serra, Carlos Elizondo, *Democracia y transparencia*, Colección Sinergia. No. 6, IEDF, México, 2005, p. 13-40.

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ José Carbonell y Rodrigo Gutiérrez, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo III. Voz Democracia, IJ.UNAM-Porrúa, México, 2002, pp. 131-137.

ejercicio de las responsabilidades públicas. El objeto de este capítulo es identificar precisamente la relación existente entre democracia y rendición de cuentas, aún cuando a decir de Millán y Natal las teorías tradicionales no son suficientes para explicarnos como la falta o el avance de la rendición de cuentas impacta y es impactada por la forma que asumen las instituciones con aspiraciones democráticas [...]”⁸⁹, si es posible afirmar que la existencia de precondiciones allana el camino hacia ella.

De acuerdo con Cadena Inostroza la rendición de cuentas está vinculada con la necesidad de contar con mecanismos y procedimientos claros, legalmente establecidos, que obliguen a funcionarios y políticos a informar y justificar las decisiones que toman, sobre los recursos que utilizan y la imputabilidad en las acciones que realizan. La rendición de cuentas juega un papel importante en el aporte a la democracia, debido a que 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 [...]”⁹⁰

Barrera indica que la rendición de cuentas está fundada en el principio de la división de poderes, y esboza que tal principio responde a una premisa histórica y teórica: contener el apetito del poder [...]. Lo contrario de la división del poder es su concentración en una sola persona o institución, lo cual propicia la impunidad, exactamente lo inverso de la rendición de cuentas.

⁸⁹Henio Millán y Alejandro Natal, “Millán, Henio y Natal, Alejandro, “Un paseo por el subdesarrollo. Examen de las limitantes históricas de la accountability en México a través de un modelo de agencia”, en Henio Millán y Alejandro Natal (coords.), *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, El Colegio Mexiquense, Estado de México, pp. 67-116.

⁹⁰Jose A. Crespo, *Fundamentos políticos en materia de rendición de cuentas*, Serie cultura de la rendición de cuentas, núm., 01, Auditoría Superior de la Federación, México. 2009, p. 7.

Los gobernantes deben estar sujetos a alguna institución estatal que tenga la capacidad legal, la voluntad política y los recursos necesarios para imponerle la ley en caso de que el gobernante o cualquier funcionario público transgredan la ley. Recordemos que Madison externó que:

Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego a obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares”.⁹¹

De forma adicional debe tenerse presente que no sólo se trata de vigilar las acciones de los representantes (electos y no electos), debe considerarse también el cumplimiento de lo programado, de lo prometido a la ciudadanía. Salazar explica cómo es que en las democracias emergentes se cumplen las reglas formales del juego democrático, se realizan campañas competidas pero sus partidos se muestran incapaces para ofrecer otra cosa que promesas vanas, retóricas huecas y resultados magros, llevando esto a la consecuente decepción y apatía de los ciudadanos que se ven reducidos a ver en el voto un medio para castigar a los malos gobiernos o bien, un medio para promover gobiernos peores.⁹²

El proceso de rendición de cuentas hace indispensable el establecimiento de objetivos y metas, así como la designación de los responsables de dirigir y controlar los programas, proyectos y actividades, de manera que estos elementos sean la base de sobre la cual

⁹¹ A. Hamilton, J. Madison Y J. Jay, *El federalista*, Disponible en (http://www.leemp3.com/leemp3/3/federalista_hamilton_002.txt) Consultado en septiembre de 2011.

⁹² Luis Salazar Carrión, “Política y democracia en México”, pp.107-118.

se valore el logro de resultados, se identifiquen las desviaciones y se apliquen las medidas necesarias. La rendición de cuentas también busca identificar con claridad las áreas donde no se están logrando los resultados y establecer compromisos concretos para lograr los mejores índices de productividad. Este proceso se asocia con la obligación que tiene todo servidor público de informar al nivel jerárquico superior acerca del grado de efectividad con que se logran los objetivos, así como la eficiencia y los criterios económicos con que se aplicaron los recursos económicos autorizados.⁹³

La rendición de cuentas incide en la percepción social sobre el mejor desempeño institucional, puesto que permite clarificar el logro de los objetivos, que justifican acciones emprendidas por los representantes. Por lo que las deficiencias en los procesos de rendición de cuentas pueden traducirse en condiciones de debilidad en términos de credibilidad de la ciudadanía hacia dichos representantes.

Es por ello que, en lugar de entender la democracia como un mecanismo de acceder al poder gubernamental de manera pacífica habría que imbuir a la democracia con un sentido de justicia social. No se trata de caer en las definiciones maximalistas de democracia que llega a confundir a esta con los resultados que se esperan del funcionamiento de la democracia,⁹⁴ se trata de entender que se requieren elementos como la garantía de derechos fundamentales, el respeto al estado de derecho, la rendición de cuentas, la transparencia, la fiscalización y la participación ciudadana para el funcionamiento de la democracia.

⁹³ Secretaría de la Función Pública, “Hacia un control gubernamental moderno y preventivo”, en *Transparencia, buen gobierno, y combate a la corrupción en la función pública*, (colección editorial del gobierno del cambio), Secretaría de la Función Pública/FCE, México, 2005, pp. 181-256.

⁹⁴ John M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI editores-IIIJ-UNAM-Cámara de diputados, 2008, p. 23.

Morlino explica que una buena democracia tiene al menos cinco dimensiones de variación⁹⁵ que deben colocarse en el centro del análisis empírico. Una de ellas en efecto es la rendición de cuentas donde “los ciudadanos de una *buena democracia* tienen el poder de controlar y evaluar si el gobierno trabaja efectivamente por aquellos valores con pleno respeto a las normas vigentes, deben ser capaces de vigilar su aplicación eficiente, así como evaluar la eficacia decisional y la responsabilidad política con respecto a las elecciones tomadas por el personal electo también en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil.”⁹⁶ Sin embargo, en México, el tema de la rendición de cuentas es relativamente reciente. Y no existe un concepto que pueda aplicarse a los diversos órdenes de gobierno. Por esta razón, visualizarla como un elemento de la democracia resulta aún débil en México.

No obstante, la rendición de cuentas contribuye a debilitar la resistencia a revelar datos sobre el desempeño, gasto y resultados gubernamentales. La democracia se consolida y garantiza cuando se fortalecen de manera permanente los sistemas de transparencia y de responsabilidades de quienes ejercen funciones públicas.

Si no existen normas y mecanismos que puedan exigir, tanto a los funcionarios electos y designados rendición de cuentas se corre el riesgo de ensanchar los índices de corrupción e impunidad, así como de fortalecer la discrecionalidad y la opacidad en la gestión pública.

Qué ha sucedido en México con la rendición de cuentas, cuándo es que el tema adquiere relevancia y cuáles son sus alcances, son algunas de las

⁹⁵ Esboza que las variables son: 1) el respeto a la ley, 2) la rendición de cuentas, 3) la capacidad de respuesta, 4) el respeto pleno de los derechos y, 5) la ampliación de la igualdad política, social y económica

⁹⁶ Leonardo Morlino, “¿Democracias sin calidad?” en *Democracias y democratizaciones*, Centro de Estudios de Política Comparada, 2005, p. 257-287.

interrogantes a las que se les dará respuesta en el siguiente capítulo. Consecutivamente se pasará al estudio de la rendición de cuentas a nivel municipal, haciéndose énfasis en el desarrollo de un sistema de rendición de cuentas en este último nivel de gobierno.

CAPÍTULO II

LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

En el presente capítulo se estudian los avances normativos de la rendición de cuentas en el país, a nivel federal, estatal y municipal. Se hace énfasis en la rendición de cuentas del gobierno municipal, por constituirse como la base territorial de la división política y administrativa del gobierno. Y se concluye con la exposición de las ventajas y limitaciones de un sistema de rendición de cuentas municipal frente a otros indicadores existentes en la materia.

Es así que el capítulo se desarrolla en dos momentos; a) el estudio normativo de la rendición de cuentas en México y; b) el estudio de un sistema de rendición de cuentas en el gobierno municipal.

2.1. La rendición de cuentas en México

La gestión gubernamental sufrió cambios en diversos puntos del mundo ya entrada la década de 1980, y México no quedó al margen de los cambios ocurridos, es así que se impulsan iniciativas modernizadoras en la administración pública, enfáticamente “impulsadas por recomendaciones de los organismos internacionales, que se centraron en la disminución del tamaño del Estado, sin considerar las pérdidas en su capacidad de responder con oportunidad y suficiencia a las necesidades y demandas de los gobernados. Las propuestas que cobraron fuerza resaltaban el valor funcional de la administración pública: la eficiencia gubernamental”.⁹⁷

De esta forma es que durante el período de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se creó la Coordinación General de

⁹⁷ INAP, “La Modernización de la Administración Pública en México”, *Revista de Administración pública*, INAP, 120, XLIV Núm. 3, p. 11, septiembre-diciembre 2009.

Modernización de la Administración Pública Federal, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto. Posteriormente, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, (1988-1994), se optó por sumarse al uso de las teorías de calidad, que permitían formar parte de una tendencia mundial en la administración, y a la par se iniciaron a aplicar estrategias de calidad que entonces eran utilizadas en la iniciativa privada. Después, bajo el gobierno de Ernesto Zedillo, se crea el *programa de modernización de la administración pública* conocido como (PROMAP) 1995-2000. Dicho programa tenía como objetivos: a) lograr un gobierno eficaz y eficiente (competitivo) y; b) combatir la corrupción. En atención a los objetivos planteados el programa agrupó sus líneas de acción en a) la participación y atención ciudadana; b) la descentralización y desconcentración; c) la medición y evaluación de la gestión pública y; d) la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.⁹⁸

Sin embargo, será hasta después del año 2000 cuando se hace énfasis propiamente en el tema de la rendición de cuentas, porque es a partir de ésta fecha cuando se gesta una serie de reformas a artículos constitucionales referentes a la fiscalización y al derecho de acceso a la información, se crean leyes, reforman instituciones⁹⁹, y surgen diversos programas con miras a prevenir, detectar, controlar, sancionar y abatir prácticas de corrupción e impunidad.¹⁰⁰

⁹⁸ José Mejía Lira, “La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano”. CLAD, 2005, Disponible en: (<http://www.clad.org.ve>)

⁹⁹ La creación de la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), y la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

¹⁰⁰ A decir de González de Aragón, también se ha formado una buena cantidad de organizaciones civiles que vigilan políticas públicas diversas y, sin embargo, la transparencia y la rendición de cuentas en México dejan

2.1.1. La rendición de cuentas en el Gobierno Federal

En la actualidad la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempla de forma explícita el tema de la rendición de cuentas, sin embargo sí incluye artículos que allanan el camino para su implementación¹⁰¹.

Tal es el caso del artículo 6°, 26, 73, 79, 116 y 134. Se observa que las modificaciones al artículo 6, 26 y 73 son en materia de información, y estas proporcionan la pauta para contar con un flujo permanente de datos, mientras que las reformas del artículo 79, 116 y 134 son en materia de fiscalización de recursos. No obstante, el concepto de la rendición de cuentas y lo que ésta implica no está presente en ningún artículo.

En lo referente a leyes se encuentra la creación en junio de 2002 de la *Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental*¹⁰², la cual legisla el acceso a la información pública que generan o administran las dependencias y entidades del gobierno federal y que se encuentra contenida en documentos. En mayo de 2009 se publica la *Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación* cuyo objetivo primordial es reglamentar el artículo 79 en materia de revisión y fiscalización de la cuenta pública. A la par, se encuentra la creación del *Programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción 2008-2012*¹⁰³,

mucho que desear por los niveles de corrupción e impunidad que nos ahogan. Arturo González de Aragón, “Transparencia y rendición de cuentas México: ¿Estado corrupto?”, en *Proceso*. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=300561>. Consultado en marzo de 2012.

¹⁰¹ Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, “La rendición de cuentas en México, perspectivas y retos”, en *La estructura de la rendición de cuentas en México*. CIDE/IIJ-UNAM, 2010, pp.1-28.

¹⁰² El antecedente legal más cercano de ésta ley se encuentra en 1977, en la Ley superior de derecho a la información. La actual Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, está dirigida a la Presidencia de la República, a los órganos administrativos desconcentrados, así como a la Procuraduría General de la República, por lo que no permea a otras instituciones como son los gobiernos locales.

¹⁰³ El programa tiene sus antecedentes en el *Programa nacional de combate a la corrupción y fomento a la transparencia y el desarrollo administrativo 2001-2006* creado durante el sexenio de Vicente Fox, el cual se rediseñó en 2008 y hoy recibe el nombre de *Programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción 2008-2012*.

y el *Programa especial de mejora a la gestión*. El primero que plantea consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas para fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la Administración Pública Federal para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones, de esta forma se busca contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública.

El *programa especial de mejora de la gestión 2008-2012*, tiene como objetivo maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la administración pública federal, con el objeto de incrementar la efectividad de las instituciones; y de minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades¹⁰⁴. No obstante, no se proponen líneas de acción.

De 1983 a 2012, los últimos cinco presidentes de México han impulsado la creación de secretarías y comisiones, y han implementado programas con miras a combatir la corrupción. Miguel de la Madrid, así como Carlos Salinas buscaron la calidad, y la eficiencia, mientras que Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón pugnaron por el combate a la corrupción y a la opacidad, e incluyeron en sus líneas de acción la idea de integrar a la ciudadanía.¹⁰⁵ La manera como han incorporado los elementos de la rendición de cuentas es muy variable, y a decir de Cadena, puede tratarse de una iniciativa del ejecutivo que promueve a) acciones de profesionalización, con el objeto de que la administración pública sea más autónoma del poder de los políticos; b) se opta por la descentralización como mecanismo de

¹⁰⁴ Cabe señalar que los objetivos de los programas creados durante el gobierno de Felipe Calderón responden a la lógica planteada en el Plan Nacional de Desarrollo. http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/PNRCTCC/prctcc_2008-2012.pdf, consultado en enero de 2012.

¹⁰⁵ La afirmación anterior se hace únicamente con base en los objetivos y líneas planteadas en sus propuestas. No debe olvidarse que bajo el sexenio de Salinas se creó la figura de la contraloría social, que es considerado un mecanismo de rendición de cuentas que permite interactuar a la ciudadanía con el gobierno.

transferencia de poder de decisión a los gobiernos locales¹⁰⁶ o bien ; c) se elige la creación de agencias públicas no sujetas a elección o reelección, es decir agencias autónomas.

Por lo tanto, la estructura de la rendición de cuentas en México sigue presentando debilidades que son originadas por el atraso y las viejas prácticas de gobierno, así como porque el conjunto de los esfuerzos realizados se encaminan a la administración pública federal, y se da escasa atención al estudio de cómo rinden cuentas los gobiernos estatales y municipales.

2.1.2. La rendición de cuentas en las entidades federativas

Las entidades de la república han emulado al gobierno federal impulsando leyes y reglamentos de transparencia y de acceso a la información. Sin embargo, Quintana expone que,

Respecto de los estados y el Distrito Federal, se aprecia un ritmo más lento en los cambios legales tendientes a lograr una mejor rendición de cuentas, tanto en sus mecanismos de fiscalización del gasto, como en los procedimientos para dar acceso a la información pública. A la fecha, prácticamente todas las entidades federativas han establecido instituciones que operen el acceso a la información, pero en general éstas adolecen de poca autonomía y de una marcada dependencia de los respectivos gobernadores.¹⁰⁷

La postura de Ugalde permite complementar lo expuesto por Quintana, al señalar que “el debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas es aún muy incipiente en México, y [que este] se ha centrado principalmente en

¹⁰⁶ Aunque cabe señalar que la descentralización puede ser ineficiente si los otros niveles de gobierno dejan exclusivamente la responsabilidad al gobierno municipal pues se estaría propiciando un efecto negativo por la dispersión y atomización que esto conlleva. “Riesgo de vacío de las normas legales para el acceso a la información pública en los municipios del Estado de México”,

¹⁰⁷ Carlos F. Quintana Roldán, “Transparencia y rendición de cuentas”, en Henio Millán y Alejandro Natal Martínez, *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México, pp. 117-152.

el ámbito federal de gobierno, dejando sin atención el estudio de cómo rinden cuentas los gobiernos estatales y municipales”¹⁰⁸.

Un estudio comparativo de la UEC¹⁰⁹, señala que al año 2006, 23 entidades federativas habían reformado sus ordenamientos legales a efecto de contar con órganos de fiscalización que permitieran hacer del ejercicio de revisión de las cuentas públicas un proceso eficiente y transparente. Sin embargo, este mismo estudio, revela que la mayoría de las Constituciones Políticas no establecen con claridad suficiente la naturaleza jurídica de sus órganos de fiscalización superior.

El gobierno local contribuye a la eficiencia del gobierno central, y ningún gobierno central puede decidir eficientemente lo que ha de hacerse en todas las esferas de la política pública, sin tomar en cuenta a los gobiernos locales.¹¹⁰ En términos de política pública, los gobiernos locales recaudan, reciben transferencias de la federación, contratan deuda y ejercen recursos con el fin de prestar servicios públicos y satisfacer las demandas de los ciudadanos.¹¹¹ Pero es menester cuestionarse entonces qué capacidades institucionales tiene el municipio para rendir cuentas, a quién, para qué y sobre qué.

¹⁰⁸ Luis Carlos Ugalde, *La rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales*, serie cultura de la rendición de cuentas, núm. 04, Auditoría Superior de la Federación, México, 2000, p. 7

¹⁰⁹ Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Unidad de Evaluación y Control (UEC). Estudio Comparado de la legislación sobre fiscalización superior en México y las entidades federativas. LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 2007.

¹¹⁰ El Gobierno local alude al ámbito municipal o provincial de la organización política y social de un país y a la esfera de dominio de una institución, administración, organismo o grupo social. La noción de gobierno local define las unidades políticas de gobierno de diferente tamaño (estados, municipios, ciudades), delimitadas geográfica y administrativamente heterogéneas social y culturalmente. Ramírez, Patricia (2000); *Gobierno local*; en: Baca, Laura; *Léxico de la política*; FLACSO-CONACYT-FUND. H.BÖLL-FCE, México.

¹¹¹ Mariana García Vivia, “¿Cómo ejercen y rinde cuentas los municipios? El Caso del Fondo para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33”, CIDAD, disponible en: http://www.cidac.org/esp/cont/reportes/_iquest_como_ejercen_y_rinde_cuentas_los_municipios_el_caso_de_l_fondo_para_la_infraestructura_social_municipal_del_ramo_33.php Consultado en febrero de 2012.

2.1.3. La rendición de cuentas municipal

En México la Constitución de 1917 estableció una forma de gobierno republicano y federal, sin embargo en la práctica, la herencia de vicios y deformaciones generados por siglos de centralización continuaron existiendo y permeando todas las estructuras de la vida política y social. Por lo tanto, aunque el municipio se concibió en la teoría como el espacio de libertades públicas y cuna de la democracia deliberativa; el trayecto del tiempo evidenció el centralismo del poder político. Sería hasta el año de 1982, cuando se daría impulso al nuevo federalismo mexicano; y con él a la vida municipal, la cual cobró una mayor dimensión e importancia al quedar inserta dentro de la dinámica de modernización política y administrativa. Así en 1983 a los municipios se les atribuyó mayores facultades y responsabilidades, delimitando sus funciones y fortaleciendo su autonomía administrativa. La urgencia de adecuar el Municipio a las necesidades del México contemporáneo ocupó un lugar privilegiado, pues con la intención de combatir la inercia concentradora, se adoptaron medidas para renovar la vida municipal y se definió, en términos constitucionales, un conjunto de poderes propios de los ayuntamientos, a fin de permitirles planear y reglamentar su desarrollo.

En 1999, se da una nueva ola de reformas, que reconocen al municipio su facultad de gobernar y no sólo de administrar, a través de su ayuntamiento; también se garantizó que los recursos que integran la hacienda municipal serían ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos

autoricen¹¹². En otras palabras, se dio autonomía a los gobiernos municipales para un mejor funcionamiento.

No obstante, aún con los cambios realizados para optimizar el desarrollo político, económico y administrativo del gobierno municipal, no se colocó atención en la forma en que estos rinden cuentas, si bien existen municipios con indicios de políticas encaminadas en este sentido¹¹³, puede decirse que son insuficientes, ya que retoman algunos elementos de la transparencia y de la fiscalización y se confunden con esta práctica. De acuerdo con estudios del CIDE, en México no hay un sistema de rendición de cuentas sino múltiples acciones burocráticas e inconexas que no garantizan el buen uso de los recursos públicos. Y es posible agregar que tales acciones están incompletas, dado que carecen de reglamentación.

Por lo tanto, pese que las entidades federativas han seguido la tendencia de implementar leyes de acceso a la información, crear entidades de fiscalización e institutos de acceso a la información los resultados siguen siendo negativos en tanto que “el daño patrimonial, el desvío de recursos, el manejo opaco de los fondos federales, así como la documentación incompleta o apócrifa son algunas de las irregularidades que, según la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se encuentran de manera sistemática en la revisión de las cuentas públicas municipales.¹¹⁴

¹¹² Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSR), *El municipio mexicano*, LVIII Legislatura. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/50595099/Municipio-Mexicano#page=8>, Consultado en 2008.

¹¹³ El Estado de Guanajuato cuenta con índice de rendición de cuentas municipal que evalúa dos aspectos: a) la información entregada; y b) el cumplimiento de la entrega en tiempo. Sin embargo se está considerando sólo el aspecto de la entrega de información al Órgano de Fiscalización Superior.

¹¹⁴ Entre los rubros donde la ASF ha detectado las irregularidades más frecuentes en los municipios se encuentran la Obra Pública, los Recursos Federales Transferidos a los Municipios, Fideicomisos, Adquisiciones, Sistemas de Información y los Servicios Personales. : Válek Rendón, “Municipios reprobados en transparencia”, Expediente 2. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/muestra.php?quien=EXP2&id=6>, consultado en febrero de 2012.

González de Aragón brinda una lista de las principales irregularidades detectadas por la ASF en el manejo de los fondos federales que se transfieren a estados y municipios entre los que se identifica

Pérdida constante de bienes, pagos efectuados con fines distintos a los autorizados, pagos indebidos a personal y a conceptos de obra pública, pagos de obras no realizadas, carencia de documentación comprobatoria, falta de aplicación de sanciones y penas convencionales, otorgamiento de anticipos superiores a los previstos, obras incompletas, trabajos de mala calidad e incumplimiento de estándares, sobrepagos en el pago de estimaciones de obra, exceso de discrecionalidad de los servidores públicos, desvío de recursos para actividades electorales, reintegros de recursos no efectuados o realizados extemporáneamente, carencia de perfiles profesionales adecuados y falta de estabilidad laboral, prácticas de nepotismo, aumento constante de los niveles de endeudamiento, y, por último, falta de actualización de la Ley de Coordinación Fiscal y de las Reglas de Operación de los fondos.¹¹⁵

La ASF audita los recursos públicos federales transferidos a los municipios¹¹⁶, así los datos anteriores reflejan una parte de la realidad municipal, dado que no todos los recursos monetarios del municipio provienen de la federación, sino también de la recaudación municipal y de endeudamientos. Entonces cabe preguntarse cómo y en qué son invertidos los recursos que no son auditados por la federación.

A decir de Merino

Algo fundamental habrá cambiado en México cuando se conozca el destino del gasto público que se realiza en cada municipio, en cada circunscripción territorial; cuando haya mecanismos públicos para darle seguimiento; y cuando de la información sobre el dinero público se deriven, además, las vías institucionales para que la decisión sobre el uso de los recursos públicos sea también el producto de una deliberación colectiva. Saber cuánto se tiene y en que se va a usar es la primera

¹¹⁵ Arturo González de Aragón, “Transparencia y rendición de cuentas México: ¿Estado corrupto?”, en revista *Proceso*. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=300561>. Consultado en marzo de 2012.

¹¹⁶ De acuerdo con el informe de la cuenta pública 2010 presentado por la ASF, las entidades federativas a las que se destinó la mayor parte de esas transferencias fueron: Estado de México (9.1%), Distrito Federal (7.1%), Veracruz (6.4%), Chiapas (5.3%), Jalisco (5.3%), Puebla (4.6%), Oaxaca (4.5%) y Guerrero (4.1%); en conjunto éstas recibieron el 46.4% del gasto federalizado.

condición para poder participar en la orientación de los gastos o, si se prefiere, para quitarle al dinero público cualquier tipo de uso privado.¹¹⁷

La democracia mexicana no se consolidará por completo mientras no forme parte la vida municipal. Así, Merino expresa que sí la fórmula mexicana de transición a la democracia se ha fundado, principalmente, en la lucha por la defensa del voto, su siguiente escalón tiene que incluir el fortalecimiento democrático del municipio.

Esto puede explicarse en función de que el ámbito de gobierno municipal constituye el nivel de participación más cercano a la ciudadanía, y en este sentido tal ciudadanía debe contar con la información suficiente y clara, en afán de exigir mayor eficiencia al gobierno local. Es por ello, que debe considerarse a la rendición de cuentas municipal como uno de los elementos que permiten el fortalecimiento de la democracia.

En México existen 2441 municipios, y entre ellos existe un grado de heterogeneidad considerable. A decir de Quintana existen municipios con millones de habitantes, como Ecatepec, Guadalajara, Monterrey o León; frente a otros que escasamente llegan a tener algunas centenas de vecinos, principalmente en Oaxaca, Chiapas o Puebla. Así Cabrero complementa la visión anterior al señalar que “las diferencias entre municipios son abismales y se da el caso de que entre unos y otros no hay ningún rasgo común, por lo que, la legislación en materia municipal es difícilmente aplicable al conjunto nacional”¹¹⁸. Ríos Cázares esboza que por lo menos existe un régimen de rendición de cuentas municipal por cada estado de la federación, pues los

¹¹⁷ Mauricio Merino, “El segundo escalón de la transición democrática. La participación ciudadana en el municipio” en, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, 2003, p.190.

¹¹⁸ Enrique Cabrero, “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?”, en *Gestión y Política pública*, CIDE, Vol. XIII, Núm. 3, II Semestre de 2004, pp.753-784.

mecanismos básicos están definidos en la constitución estatal, las leyes orgánicas municipales (o bases municipales) y las normas de transparencia, coordinación fiscal, responsabilidades de funcionarios públicos y fiscalización vigente en cada entidad. A esto hay que añadir las normas –reglamentos y bandos –emitidas por cada ayuntamiento y las prácticas diversas que ellas generan en los gobiernos locales, en términos de estructura orgánica, obligaciones y responsabilidades de rendición de cuentas y flujo de información hacia ciudadanos.¹¹⁹ Pero independientemente del tamaño, Cabrero señala que “tanto los municipios grandes como los pequeños deben desplegar, cada uno con sus propios medios y posibilidades, un enorme esfuerzo por mejorar las estructuras administrativas y los sistemas de gestión financiera que se tienen”.¹²⁰ Pues “los gobiernos municipales deben asumir su responsabilidad fiscal, mejorar su recaudación, no descuidar el cobro de derechos, abandonar de una vez por todas el “populismo fiscal”, promover la capacitación y respetar los méritos profesionales, particularmente en las áreas financieras, y cuidar escrupulosamente el gasto, rindiendo cuentas de manera sistemática y abierta a la población sobre el manejo de los fondos públicos de la hacienda local”.¹²¹

Ante los problemas de heterogeneidad municipal, el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado (IILS) propone una clasificación para

¹¹⁹ Guillermo Cejudo, y Alejandra Ríos Cázares, “La rendición de cuentas en el gobierno municipal”, en Merino, López Ayllón, y Cejudo (coords.) *La estructura de la rendición de cuentas en México*. IJ UNAM / CIDE. 2010.

¹²⁰ Enrique Cabrero, “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?”, en *Gestión y Política pública*, CIDE, Vol. XIII, Núm. 3, II Semestre de 2004, pp.753-784.

¹²¹ Idem.

el estudio de este nivel de gobierno, así plantea que estos pueden ser; metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales.¹²²

Independientemente de la clasificación, algunas entidades de fiscalización superior estatales, instituciones, organizaciones y proyectos académicos han creado índices para medir la transparencia, el acceso a la información o bien, la rendición de cuentas.

2.1.3.1. Existencia de indicadores e índices de rendición de cuentas municipal

Existen indicadores en materia de rendición de cuentas, así como de transparencia y acceso a la información a nivel municipal en diversas partes del país. Diversas organizaciones e instituciones académicas han contribuido al desarrollo de estos. De forma paralela, las entidades federativas de México han puesto en práctica, a través de sus entidades de fiscalización, sus propios indicadores.

2.1.3.1.1. Estado de Guanajuato

En Guanajuato, el Órgano Superior de Fiscalización desarrolló un *índice municipal de rendición de cuentas*, con la finalidad de establecer un mecanismo para calificar a cada uno de los 46 municipios, en el cumplimiento de los requerimientos de información y la observancia de los tiempos marcados en la *Ley de fiscalización superior*, para su entrega ante el Congreso del Estado. Ello se hizo a partir de la inconsistencia y extemporaneidad

¹²² Para una descripción detallada de los tipos de municipios véase Instituto de Investigaciones legislativas del Senado de la República (IILSR), *El municipio mexicano*, LVIII Legislatura, Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/50595099/Municipio-Mexicano#page=8>, Consultado en 2008.

prevalecientes en el momento de entregar las cuentas públicas al Congreso del Estado, durante el ejercicio 2006.¹²³

El índice hace énfasis en la periodicidad y en los medios de entrega, sin embargo esta medición no incluye la participación de la ciudadanía. La información del índice sirve exclusivamente al Órgano de Fiscalización Superior del Estado y tiene una función limitada al evaluar exclusivamente los tiempos de entrega, por lo que puede esbozarse que no es un índice de rendición de cuentas, sino un índice para medir los tiempos de entrega de la información pública.

2.1.3.1.2. Estado de Querétaro

El Estado de Querétaro ha implementado el *índice de transparencia y disponibilidad de la información fiscal de los municipios 2010*, no obstante el alcance del índice es limitado al considerar sólo datos financieros y estadísticos, que si bien proveen información, carecen de un indicador que muestre los mecanismos de sanción interpuestos en caso de irregularidades.

Se observa entonces que los organismos estatales y federales exigen que los municipios rindan cuentas respecto del control de los recursos públicos, lo cual construye un puente informativo entre estos actores. Pero, únicamente, hay información que fluye entre aquellos niveles de gobierno sin estar destinada para el conocimiento del ciudadano.¹²⁴

2.1.3.1.3. Estado de México

¹²³ Para mayor detalle véase el Índice municipal de rendición de cuentas, *Estado de Guanajuato*, Disponible en: <http://www.ofsgto.gob.mx/index.php?sc=407&acm=4>. Consultado en septiembre de 2011.

¹²⁴ Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos Cázares, “La rendición de cuentas del gobierno municipal” en, *Ensayo de la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la biblioteca virtual del CIDE*. Disponible en <http://rendicondecuentas.org.mx/articulo.php?id=61>. Consultado en marzo de 2012.

El Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, cuenta con indicadores que le permiten fiscalizar a los municipios mexiquenses. Sin embargo, esa información presenta dos problemáticas:

La primera es que la información recabada de cada municipio no está disponible vía internet y tampoco se encuentra publicada en forma impresa. Esto es, existen los formatos y los instructivos para recabar la información, pero está no es presentada en su totalidad.

La segunda problemática radica en que estos indicadores están pensados para arrojar información al órgano de fiscalización y no a los ciudadanos. Es una serie extensa de formatos que solicita cifras financieras y no un desglose¹²⁵. De forma adicional, se coloca como indicador cada artículo de la *Ley de transparencia y acceso a la información del Estado de México y Municipios* y se mide mediante una respuesta dicotómica, que solicita a su vez documentos de forma adjunta para verificar el cumplimiento. Son veintitrés fracciones que contempla el artículo 12 de la ley en cuestión y a su vez cada fracción contempla dos o más variables que son medidas en conjunto y no de forma individualizada. Los documentos no están a la luz pública de forma sencilla, precisa y entendible para los ciudadanos promedio, lo cual finiquita la funcionalidad del índice elaborado.

2.1.3.1.4 Organizaciones, instituciones y proyectos académicos

Métrica *de la transparencia*¹²⁶ hace una evaluación y un diagnóstico de la transparencia y el acceso a la información de las entidades federativas del

¹²⁵ La Ley Orgánica Municipal en su Capítulo Cuarto. De la contraloría municipal., establece que cada Contraloría interna deberá estar en coordinación con la entidad de fiscalización estatal. Por su parte la Ley de Transparencia y acceso a la información del Estado de México y Municipios señala en el artículo 82 que la información remitida por la entidad de fiscalización deberá ser registrada en la contraloría interna municipal.

¹²⁶ Es un diagnóstico comprensivo de la situación de la transparencia y acceso a la información en el Estado mexicano, que abarca todos los poderes y todos los ámbitos de gobierno, y que incluye información sobre,

país, sin embargo y pese a que su estudio proporciona un panorama que muestra avances y desafíos, el reto es resolver cómo vincular la transparencia y el acceso a la información a una auténtica rendición de cuentas de los gobernantes, para mejorar y fortalecer la democracia mexicana.¹²⁷ Este indicador mide la transparencia por estados, y no por municipios.

El Instituto mexicano para la competitividad (IMCO), realiza un *Índice de información presupuestal municipal 2010*, sin embargo el mismo índice concluye señalando que es imposible evaluar la efectividad del gasto porque no hay rendición de cuentas. Agrega que faltan mecanismos efectivos para planear, monitorear y evaluar la seguridad municipal.

México Estatal es un proyecto que mide 1605 variables asociadas a indicadores de calidad de gobierno, educación, fomento económico, rendición de cuentas, salud y seguridad ciudadana. Es un trabajo de 3 años que muestra resultados para el total de entidades federativas, pero constituye un esfuerzo que puede aportar elementos para el estudio de la rendición de cuentas municipal.

Transparencia Mexicana, cuenta con el *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG)* mide la corrupción que afecta a los hogares, registra la corrupción en servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por empresas particulares.¹²⁸ Mientras que su homólogo Transparencia Internacional, construyó *Indicadores de Transparencia de los ayuntamientos 2010* para España, el marco se estructura a partir de 80

normas, procesos, capacidades y resultados. Disponible en (<http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Metrica%202010.pdf>), consultado en septiembre de 2011.

¹²⁷ Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, CIDE / IIJ-UNAM, México, 2010.

¹²⁸ El (INCBG) se calculó a partir de los datos proporcionados por los jefes de hogar que utilizaron cada uno de los servicios medidos. Se calculó a nivel nacional, por entidad federativa y para cada uno de los 35 trámites y servicios públicos. <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/>. Consulta Junio de 2011.

indicadores divididos en 5 grupos. Este marco es un avance significativo, que podría aportar datos para la construcción de un sistema de rendición de cuentas para los municipios de México.

2.2. Sistema de rendición de cuentas municipal

Pese a los avances existentes, se propone la construcción de un sistema de rendición de cuentas a nivel municipal que, mediante un marco de indicadores brinde un balance del estado que se guarda en materia de rendición de cuentas en municipios metropolitanos. En este caso, el referente de estudio es el municipio de Ecatepec de Morelos.

Se plantea la necesidad de ver la rendición de cuentas como un sistema debido a que entendemos por este último “un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas, cuyo funcionamiento general depende del funcionamiento de cada una de los elementos que lo conforman”,¹²⁹ es decir, un sistema es un conjunto de procesos o elementos interrelacionados con un medio para formar una totalidad encauzada hacia un objetivo común.

Por tanto, la rendición de cuentas debe auxiliarse de: la transparencia y el acceso a la información; la fiscalización y los mecanismos de sanción; y de la participación de la ciudadanía a través de la contraloría social para identificar si el gobierno está actuando en estricto apego a la ley, y en su defecto sancionar las desviaciones identificadas. El funcionamiento de cada elemento determinará a su vez el índice de rendición de cuentas municipal.

Así, en la presente investigación se entenderá a la rendición de cuentas como un sistema en donde la transparencia, el acceso a la información, la fiscalización, los mecanismos de sanción y la participación de la ciudadanía a

¹²⁹ Bertanffy es el autor de la *Teoría General de Sistemas*, la cual sostiene que todos los objetos son sistemas o componentes de otro sistema.

través de la contraloría social se constituyen como elementos de dicho sistema. Estos elementos han sido estudiados de forma individual, sin embargo se considera deben ser integrados a fin de mejorar los resultados.

Por ello el esquema conceptual considerado para una metodología de evaluación de rendición de cuentas es el siguiente:

Figura N° 1.

Esquema conceptual de un Sistema de Rendición de Cuentas Municipal



Fuente: Elaboración propia.

La figura N° 1 brinda una representación de los principales elementos de la rendición de cuentas. Todos estos elementos están interrelacionados y, en conjunto pueden servir como indicadores del grado en que un municipio responde ante la exigencia legal de rendir cuentas.

En consecuencia, se pasará a estudiar la fase de análisis conceptual, ya que ésta se presenta como la más importante y relevante en la investigación empírica, puesto que es la que determina la validez y significación del proceso

de medición,¹³⁰ se realiza una discusión breve del esquema conceptual, para obtener una aproximación a la dimensión de cada elemento.

Existe consenso en que la *transparencia* es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones¹³¹. *El acceso a la información*, por su parte, consiste en “un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado”.¹³² La diferencia entre los elementos mencionados radica en que la transparencia consiste en abrir la información gubernamental al público, al escrutinio de la sociedad, colocar la información gubernamental en la vitrina pública, para que la sociedad pueda revisarla, analizarla y en su caso, usarla como mecanismo de sanción.

El acceso a la información es un derecho que permite que los ciudadanos soliciten documentos en posesión de los órganos del gobierno. Entonces la transparencia no requiere de una solicitud de por medio para hacer de conocimiento general datos y el acceso a la información sí, por lo que ambos son complementarios.

Por su parte, *la fiscalización* es un proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de los recursos públicos (económicos, humanos y materiales). “Es la acción por la que se evalúan y revisan las acciones del gobierno considerando su veracidad, racionalidad y el apego a la ley. Es también la revisión del eficiente y eficaz funcionamiento de la planeación, organización

¹³⁰ Idem.

¹³¹ Alfonso Hernández Valdez, “¿Qué es y para qué sirve la transparencia?”, *Recta ratio*, año 1, núm. 2, enero-junio, 2005.

¹³² Ernesto Villanueva, “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en Mauricio Merino, *Transparencia: libros, autores e ideas*, p. 62. Disponible en: (http://www.transparenciabc.gob.mx/documentos/biblioteca/COEDICIONES_IFAI/Transparencia%20libros%20autores%20e%20ideas.pdf). Consultado en noviembre de 2011.

y ejecución de la administración pública”.¹³³ La fiscalización permite revisar y vigilar el uso de los recursos públicos buscando eficientar su utilización y en su caso, corregir las deficiencias, evaluando la comprobación económica del uso de los recursos. En la medida en que la fiscalización permite detectar irregularidades en el manejo de los recursos públicos, es indispensable que ésta cuente con medidas que permitan asegurar que se rindan cuentas. En tal lógica, se considera que los *mecanismos de sanción* contribuyen a garantizar el cumplimiento de los requerimientos u observaciones que le sean formulados al gobierno municipal por la entidad de fiscalización superior. Las medidas de apremio¹³⁴ son un medio coercitivo de cumplimiento, la sanción se constituye como una de ellas, y la palabra sanción es un término del derecho que designa la consecuencia o efecto de una conducta que constituye infracción de una norma jurídica.

Sin embargo, aun cuando exista todo lo anterior, el sistema de rendición de cuentas queda endeble debido a la falta de incorporación de la ciudadanía, que es el elemento esencial del sistema en cuestión, de lo contrario qué sentido tendría que los gobernantes rindieran cuentas, sino es a los representados. De esta manera se inserta en la discusión la contraloría social.

La contraloría social es un instrumento de corresponsabilidad gubernamental y ciudadana que propicia la participación de individuos y organizaciones sociales en la realización de actividades de control y vigilancia

¹³³ Armando Arteaga, “La fiscalización superior en México: una aproximación al desarrollo reciente del control externo federal”, Tesis de Licenciatura. El Colegio de México, México, 2003.

¹³⁴ Son un tipo de providencia que el auditor superior o el titular de la entidad de fiscalización superior este en posibilidad de dictar con el objeto principal de que se hagan cumplir sus determinaciones. : Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Unidad de evaluación y control. *Estudio Comparado de la legislación sobre fiscalización superior en México y las entidades federativas*. LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 2007.

de las acciones de interés público.¹³⁵ A decir de Vázquez Cano “se trata de una forma de participación ciudadana en las tareas de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos y en la evaluación del desempeño de los funcionarios y empleados al servicio del Estado”.¹³⁶ Es así que, la contraloría social es una figura de participación ciudadana, que permite a la sociedad civil, coadyuvar en la vigilancia de los representantes y complementar los controles formales existentes como el órgano de fiscalización superior de la entidad mexiquense.

Al no existir un sistema que integre los elementos señalados, la estructura de la rendición de cuentas en los municipios estará concentrada en el control del ejercicio del gasto, y no existirá implicación alguna debido a que las responsabilidades de las principales oficinas administrativas están concentradas en labores de control de las actividades financieras del municipio, lo que no es equivalente a informar y explicar decisiones de gobierno, ni menos aún, hablar de imponer sanciones y de incorporar a la ciudadanía.

Es así, que para cada elemento del sistema de rendición de cuentas se propone desarrollar un conjunto de indicadores específicos. Cada uno medirá cuestiones distintas y por ende no son comparables entre sí, por ello las formulas para obtener indicadores de cumplimiento en cada elemento son distintas dadas sus características cualitativas o cuantitativas.

Estas mediciones son parciales, y lo interesante es sintetizarlas o unir las en una sola, de tal forma que un concepto único pueda ser medido por

¹³⁵ Secretaria de la Función Pública, “Hacia un control gubernamental moderno y preventivo”, en *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, Fondo de cultura económica, 2005, pp. 183-256.

¹³⁶ Luis Vázquez Cano, “La contraloría social mexicana, una institución que nace de la reforma del Estado”, en *El control gubernamental y la contraloría social mexicana*, FCE, 1994.

una variable única. “Esta variable única recibe el nombre de *índice* y concluido el proceso hará referencia a una variable unidimensional”.¹³⁷

Entonces, este índice reúne varios indicadores y reduce sus correspondientes aspectos a uno sólo. Así, se hablará de indicadores cuando se haga referencia a la medición cuantitativa de cada elemento del sistema de rendición de cuentas¹³⁸ y de índice cuando se hable de rendición de cuentas municipal.

Para obtener el índice de rendición de cuentas municipal se utilizará un índice compuesto o complejo sin ponderar, del cual se hablará en la conclusión del trabajo.

Cabe señalar que los criterios elaborados para la medición de la rendición de cuentas como un sistema, suponen implícitamente la construcción de un “tipo ideal”. Es por ello que alcanzar un grado alto o satisfactorio de rendición de cuentas resulta improbable, dadas las restricciones y complejidades del gobierno municipal.

En el capítulo 3, 4 y 5, se presentará cada elemento del sistema de rendición de cuentas, y se desarrollará en términos teóricos. El municipio de Ecatepec de Morelos será el referente que proporcionará datos, para conjugarlos con el aspecto teórico y por consiguiente diseñar los indicadores.

Para ello se colocarán cuadros de diagnóstico, en forma de listas de requisición de información. Estos cuadros alimentarán a los indicadores creados. Por lo que la relación existente entre los cuadros de diagnóstico y los

¹³⁷ “Construcción de indicadores e índices sociales”, en *Modelos de construcción socio-demográficos*. Disponible en: <http://mail.udgvirtual.udg.mx/biblioteca/bitstream/123456789/2136/1/Construccion+de+Indicadores+sociales.pdf>. Consultado en marzo de 2012.

¹³⁸ Mientras los indicadores quedan relacionados con la multidimensionalidad de los conceptos y hechos o fenómenos sociales a los que se les identifica; los índices lo hacen con la unidimensionalidad expresada a partir del concepto originario. Foessa, 1970: 1598. Citado en “Construcción de indicadores e índices sociales” en *Modelos de construcción socio-demográficos*. Disponible en: <http://mail.udgvirtual.udg.mx/biblioteca/bitstream/123456789/2136/1/Construccion+de+Indicadores+sociales.pdf>. Consultado en marzo de 2012.

cuadros de indicadores de cada capítulo es complementaria, ya que los primeros alimentan con datos a los segundos. Cabe hacer hincapié en que no se aplican los indicadores diseñados al municipio de Ecatepec de Morelos, pues ello requiere de un análisis y de una reflexión más profunda.

2.2.1. Ventajas de un sistema de rendición de cuentas municipal

Las ventajas de un crear un sistema de rendición de cuentas radican en la aportación de un instrumento metodológico para medir el grado de rendición de cuentas en el municipio de Ecatepec de Morelos, que es representativo de los municipios metropolitanos de la Ciudad de México.

Es un sistema que propone integrar elementos que han sido estudiados por su complejidad de forma separada, asignando un valor a cada uno como parte de un conjunto, pues se pretende que el sistema indique en qué medida o grado se cumple con la rendición de cuentas, lo cual permitirá implementar acciones tendientes a mejorar o perfeccionar mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión pública municipal, pilar del desarrollo democrático.

La construcción de un sistema de indicadores permitirá contar con una herramienta para evaluar la rendición de cuentas municipal, de tal forma que sea posible detectar debilidades y emprender líneas de acción con miras a fortalecer el sistema democrático municipal. De acuerdo con Aguilar y Ander-Egg, la evaluación es;

[...] una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar, de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante, en que apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación o ejecución) de un conjunto de actividades específicas que se realizan, han realizado o realizarán, con el propósito de producir efectos y resultados concretos, comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado,

de forma tal que sirva de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre cursos de acción, o para solucionar problemas o promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o fracaso de sus resultados¹³⁹.

El sistema de rendición de cuentas permitirá entonces obtener información sobre la forma y el grado en que los municipios rinden cuentas, ello servirá de guía para determinar cursos de acción en pro de fortalecer la democracia municipal mediante la evaluación de la rendición de cuentas de la gestión pública municipal.

Saltalamacchia y Zicardi¹⁴⁰ exponen que una evaluación puede clasificarse en función de: a) los fines perseguidos por la evaluación; b) el momento cuando se efectúa la evaluación; c) la procedencia interna o externa de los evaluadores y; d) los aspectos que se someten a evaluación. Cohen y Franco coinciden en los tres primeros criterios, y agregan otro que hace referencia a los destinatarios de la evaluación.

El sistema de rendición de cuentas municipal que se propone contempla las variables expuestas por Saltalamacchia y Zicardi, así se toman como punto de partida sus propuestas.

Los autores plantean que los fines perseguidos por la evaluación, suelen clasificarse en dos grandes grupos:

- Evaluación de resultados o impacto (o los dos): se concentra en los resultados de cierta actuación individual o institucional; en este tipo de evaluaciones, lo fundamental es conocer si se logró o no el o los objetivos –sean estos implícitos o explícitos– de aquella actuación.
- Evaluación formativa o de proceso: pretende conocer por cuales medios se logró un resultado bueno o malo. Esta referida a la manera como se

¹³⁹ María José Aguilar y Ezequiel Ander-Egg, *Evaluación de servicios y programas sociales*, Madrid, Siglo XXI, 1992.

¹⁴⁰ Homero R. Saltalamacchia y Alicia Zicardi, “Mexican Cities and the Good Local Government: a Methodology of Evaluation”, en *Revista mexicana de sociología*, Vol. 67, No. 1 (enero-marzo), pp. 31-97. Disponible en <http://jstor.org/stable/3541555>. Consultado en marzo de 2012.

obtuvo ese producto y normalmente se utiliza para aprender del propio proceso.

Así, el sistema de rendición de cuentas tiene como fin realizar una evaluación de resultados o impacto, para determinar si los representantes cumplieron o no con lo prometido a la ciudadanía, es decir se estaría evaluando el desempeño de los gobernantes.

Por otra parte se tiene el momento cuando se efectúa la evaluación. Este suele clasificarse en tres grupos:

- Anterior (o ex ante), inicial o de pre decisión. Se evalúan las condiciones en que se inicia un programa o la actuación de un gobierno, con el objetivo de tomar decisiones adecuadas.
- Durante la gestión, de proceso, continua, concurrente o monitoreo, en la que se va evaluando cada decisión, los métodos y técnicas utilizados en la ejecución, así como sus resultados.
- Después (o ex post), una vez que la acción por evaluar haya finalizado, donde lo que se trata de medir es el resultado o impacto (o ambos). Una buena evaluación ex post se logra solo si hubo una *ex ante*.

Lo ideal sería que existiera rendición de cuentas durante las tres formas mencionadas. Sin embargo, como se indicó el sistema propuesto es un modelo que no es posible cumplir a cabalidad, pero que si permitirá identificar las debilidades existentes en la forma de rendir cuentas en el municipio.

En lo que refiere a la procedencia interna o externa de los evaluadores, las evaluaciones se clasifican en cuatro:

- Interna: realizada por personas que pertenecen a la institución, pero que no son directamente responsables de la implantación o ejecución de lo que se evalúa; en estos casos la información puede ser provista por los

que tienen a cargo las decisiones, y el resultado del análisis puede ser usado directamente por éstos, sin temor a que posibles adversarios utilicen, en su contra la información sobre lo que anda mal.

- Externa: a cargo de personal que no pertenece a la institución. En este tipo de evaluación, su resultado depende, en gran medida, del tipo de cuestión que se evalúa y del grado de confianza que los evaluados tienen en el evaluador, también depende de si la evaluación tiene el carácter reservado o si sus resultados son de conocimiento público; en este caso el peligro radica en que los gobernantes sean poco francos.
- Mixta: combina en un mismo equipo evaluadores externos e internos; su efectividad depende del grado de confianza logrado por los evaluadores externos, pero tienen la gran ventaja de hacer que confluyan las miradas externas e internas.
- Autoevaluación: A cargo de quienes participan en la ejecución del programa, proyecto o acciones que se evalúan; es muy importante, sobre todo desde el punto de vista formativo.

El sistema de rendición de cuentas propuesto permitirá hacer una evaluación de tipo externo, por lo tanto uno de los peligros para la investigación es la veracidad de la información y de los informantes.

Por otra parte, se tiene los aspectos del programa o las acciones que son sometidos a evaluación, en donde pueden identificarse dos grandes grupos.

- Evaluación total en la que se evalúan todos los programas, políticas y acciones.
- Evaluación parcial, donde se evalúan sólo algunos programas, políticas o acciones.

El sistema de rendición de cuentas municipal realizará una evaluación parcial, debido a que la información de la gestión municipal comprende una gran cantidad de aéreas, así se buscará evaluar aspectos generales de la vida municipal, y no así programas o políticas.

Finalmente hay que señalar que considerando el amplio número de municipios y la diversidad existente, se toma como referente empírico el municipio de Ecatepec de Morelos, en el Estado de México. Por lo que el sistema de rendición de cuentas no será aplicable en municipios de corte rural, dado que las diferencias son significativas.

2.2.2. Limitaciones de un sistema de rendición de cuentas municipal

La elaboración de indicadores para un sistema de rendición de cuentas podría considerarse como una herramienta metodológica de carácter estático, en tanto supone observaciones que se realizan en un momento determinado. A ello hay que agregar que la institución la institución municipal cambia permanentemente y por ende los indicadores pueden o deben rediseñarse.

Por ello las limitaciones del sistema que se propone se encuentran en que los resultados podrían considerarse una fotografía en un momento del tiempo, no revelando así la complejidad que implica una realidad dinámica. Para ello se requeriría elaborar estudios periódicos con sus respectivos ajustes, para obtener puntos de observación y comparación.

CAPÍTULO III

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

El objetivo del presente capítulo radica en analizar la transparencia y el acceso a la información como elementos de un sistema de rendición de cuentas. Para ello se estudiará la parte conceptual y teórica que gira en torno los dos primeros y posteriormente se obtendrá un desglose en indicadores que permitan evaluar el cumplimiento con la *Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y Municipios*, tomando como referencia el diagnóstico del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos.

“La transparencia y el acceso a la información pueden abordarse como temas derivados del tema más general, de la rendición de cuentas y el control al ejercicio del poder”.¹⁴¹ La rendición de cuentas no equivale al derecho de acceso a la información pública ni es sinónimo de transparencia. Se trata de conceptos que se refuerzan recíprocamente pero que no significan lo mismo.¹⁴²

3.1. Transparencia

La transparencia es un tema importante en el desarrollo de la sociedad contemporánea debido a que enlaza a las autoridades constituidas con los gobernados. De acuerdo con Uvalle, la transparencia enlaza a las autoridades con los ciudadanos que se encaminan a conocer qué hace el gobierno, cuánto cuesta fiscalmente, quiénes son los responsables de su desempeño, cómo se aprovechan los recursos autorizados, cuál es la calidad de las políticas

¹⁴¹ Juan Pablo Guerrero, “Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto”, en Mauricio Merino (coord.) *Transparencia, libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, 2005, p. 51.

¹⁴² Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, en Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo (coords.) *La estructura de la rendición de cuentas en México*. CIDE/IIJ-UNAM, 2010, p.18

públicas que se aplican de manera focalizada; en suma cuál es el desempeño que generan los responsables de la gobernación y administración de la sociedad.¹⁴³

El estudio de la transparencia se ha realizado desde diversas perspectivas, es así que es posible identificar investigaciones que abordan la transparencia desde: a) el ámbito institucional, es decir, las prácticas legales que se han implementado jurídicamente para transparentar el ejercicio del poder y el uso de recursos públicos; b) el concepto de la transparencia en sí mismo y su origen; c) lo que no es la transparencia, es decir, estudios de corrupción y opacidad que reflejan la necesidad y las posibles bondades de la transparencia; d) el papel de los ciudadanos ante la exigencia de transparencia en el marco de la democracia ; e) los límites de la transparencia traducidos en el derecho a la privacidad y; f) el abordaje del tema a través de índices para medirla.

El campo es vasto y complejo, sin embargo, de inicio se retoma la explicación de Schedler, quien esboza que “etimológicamente la palabra transparencia deriva de la palabra compuesta latina *trans-parere*. Lo transparente es lo que podemos ver de un lado a otro, lo que aparece viendo a través de algo”¹⁴⁴. Por otra parte, Guerrero señala que la palabra transparencia se utiliza generalmente de tres maneras, como cualidad de un objeto, como atributo de un sujeto, y como atributo de un grupo o colección de sujetos.¹⁴⁵ Agrega el autor que las tres maneras de utilizar la palabra transparencia muestran variaciones, aunque hay un hilo conductor entre ellas, pues en los

¹⁴³ Ricardo Uvalle Berrones y Maximiliano García Guzmán, “Visión conceptual, institucional y normativa de la transparencia”, en *Estudios políticos*, núm. 23, UNAM, México, novena época, mayo-agosto, 2011, pp. 99-124.

¹⁴⁴ El autor aclara que lo transparente no es simplemente lo que podemos observar, sino lo que podemos observar a través de su una división, una pared, una frontera. Andreas Schedler, “Ideas para desordenar las ideas”, en Mauricio Merino, *Transparencia, libros autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005, p. 65.

¹⁴⁵ Eduardo Guerrero, *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones, Cjina. 2008, p. 12.

tres casos se dota, al observador o al interlocutor de mayor información sobre el propio objeto, la persona o el ente colectivo.

Es decir, la transparencia tiene que ver con dar a conocer a la ciudadanía la información que se genera en el ámbito gubernamental.

Kaufman expone que la transparencia es el aumento en el flujo de información accesible, oportuna, relevante, de calidad y confiable en los ámbitos social, económico y político¹⁴⁶. A decir de Ackerman, la transparencia es una tendencia mundial donde se institucionaliza la vigencia del derecho a la información para evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder que da pauta a la opacidad y al secretismo.¹⁴⁷

Si bien la transparencia encuentra su origen en el principio de publicidad expuesto por Bentham¹⁴⁸, Villanueva indica que “la idea de transparencia ha permeado más que el concepto del principio de publicidad de los actos del Estado por ser una sola palabra capaz de sintetizar un significado similar expresado en varias palabras”.¹⁴⁹ Para él, la transparencia significa el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas.

Así, a decir de Vergara, la transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo

¹⁴⁶ Daniel Kaufman, “Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications” (with A. Bellver), *World Bank Policy Research Working Paper* (draft), September 2005. Disponible en: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/challenges.html>, consultado en junio de 2012.

¹⁴⁷ John M. Ackerman, e Irma Sandoval, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Cuadernos de transparencia, núm. 7, México, IFAI, 2007.

¹⁴⁸ Bentham es quien le otorga a la publicidad el significado que actualmente se le atribuye a la transparencia, pues en 1791 publicó *Essay on Political Tactics*, en donde argumenta que la publicidad confiere a la esfera gubernamental cuatro beneficios fundamentales, que a continuación se mencionan: 1) contiene a los funcionarios públicos dentro de su obligación; 2) Fortalece la confianza de la ciudadanía y favorece su consentimiento en las decisiones y acciones del gobierno; 3) Proporciona a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa; 4) Proporciona al gobierno la facultad de aprovecharse de las luces del público.

¹⁴⁹ Villanueva, Ernesto, “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en Mauricio Merino, *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, 2005.p. 63.

solicite la información existente sobre un asunto público. El autor agrega que transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, con excepto de aquella clasificada como confidencial¹⁵⁰. Una precisión que se realizaría a este autor, es acerca del uso de la palabra “solicitar” información, debido a que sí se coloca esta característica puede confundirse la definición de transparencia que él nos brinda con el concepto del derecho de acceso a la información, en donde uno de los puntos clave es el acto de solicitar.

3.1.1. Atributos de la transparencia

En el flujo de información existente puede encontrarse la disyuntiva de contar con información de alta calidad y de nula calidad. Por ello Hobfbauer y Cepeda¹⁵¹ enlistan una serie de atributos que debe contener la transparencia, así se encuentra que: a) la información debe ser de calidad, entendiendo ésta como veraz, clara y oportuna; b) la información debe ser congruente, tomando en cuenta que la información tiene una finalidad con respecto a la rendición de cuentas, la congruencia permite que todo cuanto publique el gobierno sea comparable con otra información relacionada; c) para la transparencia del ejercicio público gubernamental, la información debe ser de fácil acceso, comprensiva, relevante y confiable para los ciudadanos.

No obstante, “la actuación de quien se sabe observado o tiene la conciencia de que todas sus acciones podrán ser puestas a escrutinio es distinta

¹⁵⁰ Rodolfo Vergara, *La transparencia como problema*, Serie cuadernos de transparencia, núm. 05, IFAI, México, 2004.

¹⁵¹ Helena Hobfbauer y Juan Antonio Cepeda, “Transparencia y rendición de cuentas”, en Mauricio Merino (coord.) *Transparencia, libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, 2005, p. 38.

de la de aquél que se sabe actuando en secrecía.”¹⁵² Este cambio de actuación puede ser en dos sentidos, uno positivo y otro negativo¹⁵³.

3.1.2. Las dos caras de la transparencia

Vergara esboza que la transparencia tiene dos sentidos, uno positivo y otro negativo. Argumenta que “la transparencia es positiva ya que previene la corrupción y ayuda a evitar que los objetivos de la organización sean sustituidos por los de individuos o camarillas burocráticas”.¹⁵⁴ En consecuencia, la transparencia ayuda a que las dependencias de gobierno no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados, aunque se requiere tener presente que en la mayoría de los casos su puesta en práctica no es sencilla e implica costos.

El lado negativo se encuentra entonces en que el exceso de información también puede ser causa de opacidad, pues no toda la información es relevante. Esto es, de poco sirve disponer de grandes cantidades de información si ésta no es asequible o su procesamiento resulta muy costoso.

A decir de Kaufman, “cuando se mezcla la información relevante con la que no lo es, en el fondo puede eludirse la transparencia; puede anularse su efecto benéfico.”¹⁵⁵ Merino complementa esta idea al exponer que “tal vez se pueda acceder a todos los datos, pero el riesgo es que estos sean en realidad un montón de papeles desordenados, que más que informar, agobian [...] por lo

¹⁵² Juan Pablo Guerrero, “Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto”, en Mauricio Merino (coord.) *Transparencia, libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, 2005, p. 49

¹⁵³ Además de tener un lado negativo y otro positivo, la transparencia también tiene límites. Schedler argumenta que en el marco normativo de una democracia liberal existen dos límites clásicos de la transparencia, la confidencialidad y la privacidad, los cuales representan valores y espacios que se busca proteger de la invasión de la transparencia. “No es posible arrojar luz a todos los rincones de la “caja negra” que es el Estado. Tampoco es posible inspeccionar las mentes de los políticos y funcionarios para comprobar la sinceridad de sus argumentos públicos”. Andreas Schedler, “Ideas para desordenar las ideas”, Op, cit., p. 69.

¹⁵⁴ Rodolfo Vergara, Op., cit. p. 23

¹⁵⁵ Daniel Kaufman, “Towards Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets”, (Whit a T. Vishwanath) en *The World Bank Research Observer*, Vol. 16, 2001, p. 41-47.

que la información tendría que ser algo más que papeles y páginas web llenas de letras sin sustancia y sin un propósito definido.”¹⁵⁶

Otro de los aspectos que dan un sentido negativo a la transparencia radica en el cambio que sufre la dinámica de una organización¹⁵⁷. Una organización presenta cambios cuando se introduce en ella la idea de la transparencia. Merino explica que los cambios no siempre son para bien. En términos de transparencia, indica, que existe la posibilidad de que ocurra, que lo que antes se ocultaba en la puerta de salida, ahora se oculte desde la entrada, esto es, existe la posibilidad de que se generen rutinas paralelas reales, para luego justificar las aparentes y simuladas que quedan plasmadas en los papeles.

Finalmente se pone en cuestión la capacidad de los individuos y de las organizaciones para procesar, en la práctica, toda la información ya que, de acuerdo con Fox, “el supuesto poder de la transparencia depende de la disposición y de la capacidad de los actores civiles y sociales, y medios de comunicación para procesar la información”¹⁵⁸. Merino acude a la “racionalidad limitada” –que advirtió Herbert Simon en los años cincuenta¹⁵⁹ – para exponer que no se tiene el tiempo, ni los recursos, ni las capacidades para procesar toda la información disponible. Luego entonces, es posible que no se identifique la información que se busca. Esta situación implica un problema porque el análisis y el tratamiento de la información, así como las dificultades y los fracasos en el conocimiento y el uso de la información, son

¹⁵⁶ Mauricio Merino, “Introducción”, en Mauricio Merino (coord.) *Transparencia, libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, 2005, p. 13

¹⁵⁷ Idem.

¹⁵⁸ Jonathan Fox, “Transparencia y rendición de cuentas”, en John M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI editores-IIIJ-UNAM-Cámara de diputados. 2008, p. 185.

¹⁵⁹ Herbert A. Simon. *Naturaleza y límites de la razón humana*, FCE, México, 1989.

esenciales para resolver problemas públicos.¹⁶⁰ De ahí la importancia de recalcar que la transparencia no solo es un asunto de trámites formales para conocer que hace el gobierno, sino que tiene como elemento de validez el derecho de los gobernados a controlar, vigilar y evaluar el ejercicio del poder público.¹⁶¹

Entonces, la transparencia implica una forma de desarrollo institucional que se relaciona con la capacidad de gobernar, lo cual requiere de la creación de condiciones para que los gobernados incursionen con derechos, protección y responsabilidades en la esfera de la información pública gubernamental.¹⁶²

De acuerdo con Hernández, sin transparencia no hay posibilidad de transformar de fondo las relaciones sociedad-Estado, ya que aquella representa un mecanismo para ejercer de manera más eficiente el derecho de acceso a la información pública gubernamental¹⁶³.

3.2. Acceso a la información

El derecho de acceso a la información pública es una vertiente del derecho a la información, y la transparencia es una de las garantías legales para imprimir de eficacia al derecho de acceso a la información pública en un Estado democrático de derecho.

El derecho a ser informado se expresó originalmente en la *Declaración universal de los derechos humanos* por parte de la Organización de Naciones Unidas. Es de destacar que el ámbito internacional ha sido favorable para el reconocimiento y desarrollo del derecho a la información, el

¹⁶⁰Un desarrollo más amplio de ésta idea se encuentra en Charles Lindblom, *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*. Reprint ed. New Haven, CT: Yale University Press, 1992.

¹⁶¹ Ricardo Uvalle Berrones y Maximiliano García Guzmán, “Visión conceptual, institucional y normativa de la transparencia”, en *Revista Estudios Políticos*, Núm. 23, Novena Época, mayo-agosto, 2011, pp. 99-124.

¹⁶² Uvalle, Op., cit., p.105.

¹⁶³Alfonso Hernández Valdez es director general de estudios e investigación del IFAI. Prólogo de *Transparencia: libros, autores e ideas*. IFAI-CIDE, 2005, p. 8.

cual se ha definido particularmente en los instrumentos en materia de derechos humanos, entre los que cabe destacar el artículo 19 de la *Declaración universal de los derechos del hombre*, que señala que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, el de investigar y el de difundirlas, sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión”¹⁶⁴.

Desde el punto de vista jurídico, el derecho a la información pública gubernamental es el conjunto de normas legales que regulan el acceso ciudadano a los contenidos informativos del interés público, en particular los que generan los órganos del estado. A decir de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho de acceso a la información garantiza que los gobernados puedan conocer los datos que están en manos del gobierno como documentos generados o administrados por las dependencias y entidades del gobierno federal.

Por su parte Ackerman y Sandoval exponen que “los documentos gubernamentales se asumen como públicos y los ciudadanos pueden conseguir esa información sin explicar porque o para cuales fines los necesitan.”¹⁶⁵ Navarro señala que el acceso a la información pública

¹⁶⁴ A partir de entonces, tal artículo ha sido retomado y modificado en la mayoría de los tratados internacionales de los derechos humanos. Así se encuentra el artículo 10 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el 19 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos y el 13 de la Convención americana sobre derechos humanos los cuales reconocen que la concepción moderna de la libertad de expresión implica una serie de libertades agrupables en dos vertientes: por un lado, el derecho a informar y emitir mensajes, y por otro, el derecho a ser informado. El texto completo de la Declaración Universal de los derechos humanos está disponible en <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/dudh.htm>. Consultado el 10 de abril de 2012.

¹⁶⁵ John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Cuadernos de transparencia, núm. 7, México, IFAI, 2007.

gubernamental es uno de los parámetros que permite medir el nivel de rendición de cuentas de la actuación del gobierno.¹⁶⁶

Uvalle y García señalan que paulatinamente, diversas constituciones han incorporado con diferentes versiones la libertad de expresión. Agregan que, en otros casos, ha sido la jurisprudencia constitucional o la legislación secundaria la que ha ampliado el concepto tradicional de la libertad de expresión.¹⁶⁷

A decir de Cossío, en México, desde 1977¹⁶⁸, el artículo sexto de la Constitución política garantiza el derecho a la información, sin explicitar la de carácter público gubernamental, sin embargo, la ausencia de reglamentaciones complementarias impedía hacerlo efectivo. La *ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental* cubrió esa laguna a partir de 2002¹⁶⁹.

No obstante, las prácticas son distantes de lo establecido en la ley. Es así, que en las entidades federativas, aún cuando existen leyes de acceso a la información e institutos de transparencia, los resultados en esta materia son aún negativos. Así lo demuestran estadísticas aplicadas a instancias de los tres niveles de gobierno, en donde los resultados más resientes que publica

¹⁶⁶ Fidela Navarro, *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*, FUNDAP, Querétaro, 2004, 176 pp.

¹⁶⁷ Uvalle y García, Op., cit. 99-124

¹⁶⁸“Como esta adición formó parte de los preceptos modificados en la reforma política de 1977, durante varios años se estimó que debía comprenderse como una prerrogativa otorgada exclusivamente a los partidos políticos. La segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó este entendimiento en sentencia dictada el 15 de abril de 1985, en la que negó el amparo solicitado por un particular. Un nuevo sentido se estableció cuando la Suprema Corte resolvió en junio de 1996, la solicitud hecha por el Presidente de la República para que se investigaran los hechos acaecidos en el Vado de Aguas Blancas, Guerrero. El cambio de interpretación consistió en darle el carácter de garantía social, necesaria para que la sociedad contará con la información que le permitiera sustentar un régimen democrático y, desde ahí, determinar que se trataba de que sus miembros tuvieran la certeza de que las autoridades públicas proporcionarían información de sus actividades para mantener una ciudadanía informada y apta para la democracia”. José Ramón Cossío D, “Transparencia y estado de derecho”, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI editores-IIIJ-UNAM-Cámara de diputados. 2008.

¹⁶⁹ En la elaboración de ésta ley se encuentra la influencia de instancias internacionales, y de la participación de la sociedad civil, pues el mérito del Grupo Oaxaca es indiscutible al ser este quien movilizó la opinión pública, propició el debate y el diálogo con las élites políticas.

Transparencia Internacional, México aparece con una calificación de tres puntos sobre 10, ocupando el lugar 100 entre 182 países y (98 entre 178 en 2010).¹⁷⁰

3.3. Diferencia analítica entre transparencia y acceso a la información

En México suele existir una confusión entre transparencia y acceso a la información. Villanueva explica de forma nítida que la transparencia es una garantía normativa e institucional no jurisdiccional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública. En tanto la transparencia es una garantía, y no un derecho sustantivo, hace las veces de una herramienta o instrumento legal para alcanzar los propósitos que justifican la existencia del derecho de acceso a la información pública. Merino propone la siguiente tesis

Mientras se presume que la transparencia queda colmada con la entrega de documentos públicos no reservados a quienes los solicitan, los órganos obligados por las leyes de la materia no se verán compelidos a modificar sus rutinas para anticiparse a esas solicitudes y favorecer la transparencia como un valor organizacional propio de su operación, ni tampoco a reconocer que la información que producen, utilizan y distribuyen en la construcción de sus decisiones y en su gestión cotidiana es un recurso público estratégico.¹⁷¹

Por consiguiente, no es suficiente contar con el acceso a la información como derecho, sino que se requiere implementar una política de transparencia en cualquier organización pública. Así, “el derecho de acceso a la información, como cualquier otro derecho fundamental, debe ser el mismo para todos los ciudadanos, pero las políticas de transparencia deben ser tan

¹⁷⁰ Transparencia Internacional. Disponible en: <http://www.transparency.org/>, Consultado en mayo de 2012.

¹⁷¹ Merino, *Libros, autores e ideas...* Op. cit., p. 241.

diversas como las organizaciones que componen el complejo y extenso llamado sector público”.¹⁷²

Siguiendo la idea de Villanueva y Merino, se obtiene que la transparencia, es una herramienta, y como tal puede adquirir diversas formas en diversos contextos para dar cumplimiento al derecho de acceso a la información. Esto es, la política de transparencia (el conjunto de mecanismos para mostrar la información pública generada) diverge de un organismo o institución a otra.

Entonces, la política de transparencia implementada en la administración pública federal será distinta a la implementada en un gobierno municipal, dado que las necesidades y capacidades son distintas, pero en esencia es posible que compartan algunas características.

La relación existente entre rendición de cuentas y transparencia-acceso a la información radica en que las dos últimas se constituyen como espina dorsal de la primera. Si no existe transparencia no se tiene la posibilidad de dar cabalidad y salida al acceso a la información, y si no se tiene acceso a la información se está dando nulidad a la transparencia y también existe una violación a un derecho y a una garantía individual. Por tanto, la inexistencia de ambas lleva a la opacidad y a la no rendición de cuentas, porque no es posible dar a conocer lo que hacen y deciden las autoridades en cuanto a gestión pública se refiere, en consecuencia tampoco habría posibilidad de endosar responsabilidades ni de atribuir sanciones.

Para dar continuidad con el trabajo planteado en la investigación, se indagará en la política de transparencia del municipio de Ecatepec de Morelos, como parte fundamental de un sistema de rendición de cuentas.

¹⁷² Idem.

3.4. Transparencia y acceso a la información municipal: Ecatepec de Morelos

Dada la estructura federal del país, los estados de la república se vieron en la necesidad de generar su propia legislación en materia de transparencia y acceso a la información. Así, la LIV Legislatura del Estado de México aprobó en abril de 2003 el correspondiente ordenamiento local¹⁷³, denominado *Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y municipios*¹⁷⁴, que está vigente desde el 1 de mayo del año de aprobación.

La ley es obligatoria para los tres poderes del Estado de México, así como para otras agencias públicas y para los municipios. El artículo 7° de la ley en cuestión precisa a todos los sujetos obligados, y en la fracción IV específica que los municipios y las dependencias y entidades de la administración pública municipal deberán hacer de conocimiento público toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de los mismos.

El artículo 12 de la misma ley, expone que se deberá tener disponible en medio impreso o electrónico, de manera permanente y actualizada, de forma sencilla, precisa y entendible para los particulares, la información que se encuentra desarrollada en las veintitrés fracciones del artículo en cuestión. De forma adicional, el artículo 15 tipifica que deberá tenerse la información

¹⁷³ Cecilia Cadena Inostroza, “Riesgos de vacío de las normas legales para el acceso a la información pública en los municipios del Estado de México”, en Millán Valenzuela, Henio y Natal Martínez, Alejandro (coords.), *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México, pp. 153-174. 2008.

¹⁷⁴ Esta Ley es reglamentaria de los párrafos décimo y décimo primero y décimo segundo del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y tiene por objeto, transparentar el ejercicio de la función pública, tutelar y garantizar a toda persona, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a sus datos personales, así como a la corrección y supresión de éstos y proteger los datos personales que se encuentren en posesión de los sujetos obligados.

referente a servicios públicos y planes de desarrollo de forma permanente y actualizada.¹⁷⁵

Los municipios en su calidad de entes autónomos “deben aplicar la ley, pero tienen la libertad de decidir si se asocian con el IFAI para implementarla o bien si lo hacen por su propia cuenta”.¹⁷⁶ En el caso de Ecatepec de Morelos no se identificó un acuerdo con el IFAI, pero el Estado de México cuenta con el *Instituto de Transparencia y Acceso a la información pública del Estado de México y municipios* (Infoem)¹⁷⁷, este órgano está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Tiene por objeto la difusión, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales¹⁷⁸. Dicho instituto reporta los índices de solicitudes de acceso a la información, así como los recursos de revisión interpuestos en los organismos autónomos, en los ayuntamientos, y en el poder legislativo, ejecutivo y judicial. El mayor número de solicitudes de acceso a la información lo tienen los ayuntamientos. En 2009 se reportaron 9, 062 solicitudes, y en 2010 se presentaron 11,365. El incremento equivale a un 25.41%. Por su parte el número de recursos de revisión es de 1922 para 2009 y para el año de 2010 es de 1348, encontrando así una disminución del 29.86%.

Por su parte el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (Osfem), en la evaluación de la cuenta pública 2010 expone que el nivel de

¹⁷⁵ Véase las fracciones I, II y III del artículo 15 de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y Municipios.

¹⁷⁶ Cecilia Cadena Inostroza, Op., cit., p. 168.

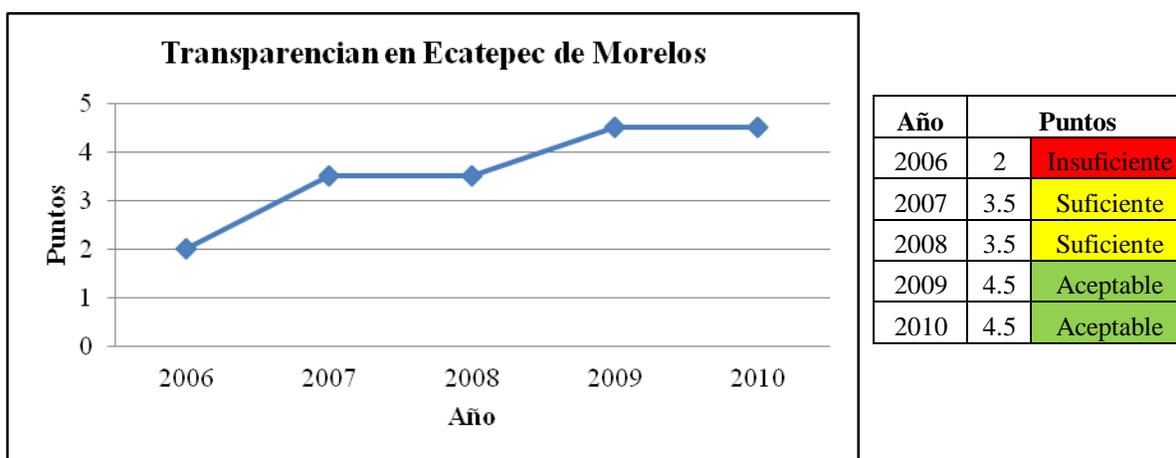
¹⁷⁷ En abril de 2009 el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (Itaipem) rediseña su sitio web bajo estándares, normas y recomendaciones de lenguajes y otras tecnologías para Internet, modificando su categoría de Sitio Web a Portal Web con una imagen renovada, convirtiéndose el Instituto de Acceso a la Información del Estado de México (Infoem).

¹⁷⁸ Este órgano constitucional autónomo, está obligado a informar anualmente por escrito ante la Legislatura del Estado, sobre las actividades realizadas, en cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

transparencia en el gobierno municipal de Ecatepec de Morelos es adecuado, y muestra una gráfica de la evolución que se ha tenido al pasar de un estado insuficiente a uno aceptable.¹⁷⁹

La gráfica N° 1 muestra la evolución de la transparencia, según datos de la cuenta pública de 2010, que realiza el Osfem.

Gráfica N°1. Transparencia en Ecatepec de Morelos 2006-2010



Elaboración propia con datos del resultado de fiscalización de la cuenta pública de 2009 y 2010.

El Osfem determina que se da cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios para el año de 2009, y es en esos términos que señala que el nivel de transparencia es aceptable. Esto es, el Osfem evaluó que se dio cabal cumplimiento al artículo 12, dividiendo el número de fracciones totales de este artículo entre el número de fracciones con las que cumplió el H. Ayuntamiento. Esta operación representa uno de los indicadores de desempeño que el Osfem establece, sin embargo no se cuestiona la cabalidad y el cumplimiento de cada fracción, pues su valoración se hace en conjunto y

¹⁷⁹ La escala que contempla el OSFEM maneja 5 variables a saber; (A) Aceptable, (B) Bueno, (S) Suficiente, (I) Insuficiente, y (C) Crítico.

no por separado. Cada fracción contiene un número de elementos que es factible y recomendable evaluar por separado y no en conjunto como lo hace el órgano de fiscalización.

En el caso del año 2010, se aplicó la misma fórmula. Si bien, los resultados parecen indicar que el municipio cuenta con un nivel de transparencia aceptable se requiere indagar que sucede con cada elemento indicado en el artículo. Por ejemplo, en la fracción trece del mismo artículo 12, se habla de la existencia de mecanismos de participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas y toma de decisiones; sin embargo, de acuerdo con el informe de resultados de la cuenta pública, el ayuntamiento de Ecatepec de Morelos no presenta las actas correspondientes a los Consejo de Desarrollo Municipal o Consejos de Participación Ciudadana y Concejos ciudadanos de control y vigilancia.¹⁸⁰ Luego entonces, se tiene una carencia en esta fracción, por lo que el nivel de transparencia tendría que verse modificado, pues ello representa la falta de incorporación de la participación de la ciudadanía en la aplicación y vigilancia, así como en la programación, control, seguimiento y evaluación en la aplicación de los recursos. Esta situación no ocurre y se da por sentado que los niveles de transparencia en Ecatepec son óptimos, cuando en realidad la información carece de precisión.

A continuación se realiza un diagnóstico con características que servirán para alimentar los indicadores.

¹⁸⁰ Con fundamento a lo establecido en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, artículos 232 y 233 del Código Financiero del Estado de México y Municipios 2009; artículos 31 fracciones XII y XXXIII, 64 fracción II, 73, 82 y numeral 113 A de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; y lineamientos generales de Operación (FISM), y (FORTAMUNDF), en los que señala la obligación de las entidades fiscalizables municipales que planeen, ejecuten obras y/o acciones con recursos provenientes de los fondos de aportaciones federales de promover la participación de las comunidades beneficiadas en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, control, seguimiento y evaluación entre las opciones de Copaci o Codemun y Cocicovi.

3.4.1. Diagnóstico de información para alimentar los Indicadores de transparencia y acceso a la información: Ecatepec de Morelos

El Estado de México cuenta con un entramado legal que permite tener mecanismos de transparencia y acceso a la información. Una herramienta para medir el grado de cumplimiento de ésta política sería un marco de indicadores.

Se proponen así una serie de indicadores pensados para detectar en qué grado el H. ayuntamiento de Ecatepec de Morelos cumplió con lo establecido por la ley de transparencia estatal.

En primer término, se realiza un diagnóstico de la información disponible que permitirá alimentar los indicadores que medirán en qué porcentaje el H. Ayuntamiento cumple con la Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y Municipios. Este diagnóstico se realiza a través de un cuadro simple que permitirá recabar información.

El cuadro N° 2 se encuentra dividido en 2 secciones: a) respuesta interna y; b) respuesta externa. La primera hace referencia a la información que debe ser recabada en la Unidad de Información del ayuntamiento y/o portal web del mismo, y la segunda parte debe ser recabada por el investigador bajo la figura de usuario simulado.¹⁸¹

A su vez, estas dos secciones comprenden 3 características cada una. La primera se conforma por: a) publicación, b) medio de publicación, c) periodicidad de publicación. La segunda, abarca variables subjetivas en donde se tiene: d) fácil acceso; e) carácter y; f) confiabilidad.

¹⁸¹ La figura de usuario simulado inició como un mecanismo instrumentado por la Secretaría de la Función Pública (SFP) y los Órganos Internos de Control (OIC) en la Administración Pública Federal (APF) para evaluar, a través de la operación encubierta de servidores públicos, prestadores de servicios y ciudadanos en general, el desempeño de los funcionarios federales en la realización de trámites, prestación de servicios y ejecución de licitaciones.

a) Publicación de información

Para evaluar la información, primero se requiere poder acceder a ella, es por eso que se coloca como variable la existencia o no de la publicación de información. En caso de que la información se muestre incompleta se asigna la variable de publicación parcial.

b) Medio de publicación

Considerando que en México sólo 30 de cada 100 mexicanos tienen acceso a internet¹⁸² se cuestiona si la publicación se hace a través de un medio impreso o por internet. Si la publicación de información se hace mediante internet, debe considerarse el número de población que podrá acceder a ella. Si se hace de forma impresa tendrá que establecerse el medio y el alcance de este. Para ello se entiende como medio impreso a los periódicos locales, gacetas municipales, revistas y boletines. Y por internet se considera el portal web del ayuntamiento.

c) Tiempo de publicación

La característica que solicita la periodicidad de la información busca indagar con qué frecuencia se actualiza y se publican los datos generados durante la gestión pública municipal. Ello brinda un margen de acción y de capacidad de respuesta para ciudadanos y para autoridades. Si bien el periodo de estudio va de 2009 a 2010, indagar la situación al término de la administración proporciona una tendencia de lo realizado a lo largo del trienio municipal.

¹⁸² En México al menos 20 millones de hogares no tienen computadora ni acceso a Internet. De ellos, 60% carecen de conectividad por falta de recursos económicos, mientras otro 40% se encuentran en el analfabetismo tecnológico, revela el informe *White Paper 2011*, elaborado por el Centro de Investigaciones y de Estudios Avanzados (Cinvestav) del Instituto Politécnico Nacional, que ubica a México en el lugar 52 de 70 países por su tasa de conectividad e infraestructura en tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

d) Accesibilidad

No obstante, resulta fundamental que la información publicada de forma periódica, a través de un medio impreso o por internet, sea de fácil acceso para la ciudadanía. Esto es, se requieren páginas de internet que contengan un mapa del sitio y enlaces que no estén rotos, así como publicaciones de un costo accesible para los ciudadanos. De forma adicional, dicha información debe estar actualizada permanentemente.

e) Carácter de la información y f) confiabilidad

El carácter sencillo, preciso y entendible, así como la confidencialidad son esenciales en la transparencia y acceso a la información, dado que en el ciclo de comunicación debe existir un emisor y un receptor. EL H. Ayuntamiento funge como emisor al transparentar la información generada, y la ciudadanía juega el papel de receptor de dicha información, sin embargo, si existen obstáculos en la precisión de la información la comunicación puede verse afectada haciendo ésta información poco entendible o no entendible en su totalidad.

Si bien estas variables presentan un carácter subjetivo y difícil de medir, es indispensable que los ciudadanos sepan que están presentes tales para poder emitir un juicio acerca de la información obtenida, esto responde a la lógica que plantea la misma ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y Municipios. La importancia de conocer estas variables de tipo subjetivo radica en que mediante una ponderación de respuestas, se llegue a un punto medio para determinar la necesidad o no de realizar cambios en la forma en que se está dando a conocer la información. El mismo carácter subjetivo aporta datos del contexto y del ambiente político que se vive en el municipio. Esto es, los ciudadanos son capaces de discernir entre información

confiable y no confiable en concordancia con los resultados de la gestión municipal.

Esta búsqueda de respuestas de la ciudadanía tendría que realizarse por las autoridades municipales de forma periódica, se sugiere que de forma anual, para obtener un análisis de sensibilidad en la percepción de los habitantes con respecto a la forma en que se está implementando la política de transparencia y acceso a la información en el ayuntamiento.

Para los fines de la presente investigación, se emplea la figura de *usuario simulado*, en donde el investigador a cargo funge como un ciudadano más en la búsqueda de información.

Diagnóstico de información en tres dimensiones

Con base en la clasificación expuesta por Andreas Schedler en el capítulo 1 para la rendición de cuentas, se procede a implementar la misma taxonomía para el tema de la transparencia y acceso a la información con el fin de obtener un diagnóstico de información en materia legal-normativa, administrativa y financiera que el municipio de Ecatepec de Morelos pone a disposición de la ciudadanía.

3.4.1.1. Dimensión Legal-Normativa

A decir de Muñoz la dimensión legal permite medir “la eficacia y el respeto a la ley, la justicia pronta y expedita, las normas de conducta probas y la atención de quejas”. Esto se traduce en que si la ciudadanía cuenta con acceso y conocimiento de sus leyes, normas y reglamentos locales podrá exigir sobre sus derechos y tener claridad sobre sus obligaciones. La publicación de esta información no necesariamente deriva en mayor conocimiento o participación, sin embargo, se parte de la idea que sí proporciona herramientas

para determinar el grado de cumplimiento por parte del ente municipal con la ley de transparencia local y en este sentido exigir claridad en la gestión municipal. A continuación se presentan las características que conforman el diagnóstico de información, así como su importancia y situación en el área práctica.

3.4.1.1.1. Leyes

El conocimiento y acceso a un marco legal brinda certeza jurídica a los habitantes ecatepecenses. Existen en Ecatepec lineamientos legales publicados de carácter federal y estatal, así como un reglamento y a continuación se enuncian:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Ley del Adulto Mayor del Estado de México
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley que regula el Régimen de Propiedad en Condominio en el Estado de México
- Bando Municipal Ecatepec de Morelos
- Reglamento de la ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México

Estos se encuentran publicados en el portal web del H. Ayuntamiento. No obstante, no se publica el *Reglamento de Participación de la ciudadanía* desde el mismo enlace web. La importancia de la existencia de la publicación radica en que los ciudadanos pueden tener acceso a ella de forma fácil y sencilla, y en consecuencia conocer y determinar su conducta y participación en la vida pública.

3.4.1.1.2. Reglamentos

Un reglamento es una norma con carácter específico, es decir son preceptos creados para normar determinada actividad y estos se encuentran por lo regular subordinados a una ley. El portal web de H. Ayuntamiento presenta un enlace a los reglamentos, no obstante el enlace se encuentra roto, esto es, no redirige a ningún otro archivo. Ello no quiere decir que no existan tales, pero sí significa que no son publicados y que el enlace web esta haciendo parecer que se cumple con la ley de transparencia local.

3.4.1.1.3. Decretos

Un decreto es una decisión tomada por una autoridad competente en materia administrativa, y dicha decisión que tiene un carácter normativo se hace publica mediante formas prescritas. La página web del H. Ayuntamiento no presenta decretos publicados. Sin embargo, se considera que ante la posibilidad de que no se hallan emitido decretos, este dato debe ser publicado de forma periodica, quizá trimestralmente para brindar al ciudadano la certeza de su no existencia.

3.4.1.1.4. Acuerdos

Los acuerdos a los que ha llegado el cabildo ecatepense se encuentran disponibles en la Gaceta Municipal. Es posible tener acceso a esta última desde la red, sin embargo no está actualizada, es decir, sólo se tiene acceso a algunas Gacetas del año 2009, como lo muestra el cuadro N° 1.

**Cuadro N° 1. Acuerdos realizados por el
H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, 2009.**

Fecha	Sesión	Gaceta
19 de Febrero de 2009	Ordinaria	<u>Ver</u>
26 de Febrero de 2009	Ordinaria	<u>Ver</u>
29 de Abril de 2009	Ordinaria	<u>Ver</u>
6 de Mayo de 2009	Ordinaria	<u>Ver</u>
20 de Mayo de 2009	Ordinaria	<u>Ver</u>
2 de Junio de 2009	Ordinaria	<u>Ver</u>

Fuente: Gaceta Municipal, <http://ecatepec.gob.mx>.

Existe la posibilidad de que no existan más acuerdos, sin embargo, ello también debería señalarse con el objetivo de que los habitantes tengan esa precisión.

3.4.1.1.5. Convenios

Un convenio se refiere a un documento legal que muestra un ajuste, convención o acuerdo entre dos partes que aceptan condiciones y derechos. De acuerdo con los datos que obran en el H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos y de conformidad con el artículo 91 fracción V de la Ley Orgánica Municipal, la Secretaria del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, ha validado 4 convenios¹⁸³ con instituciones educativas durante la administración 2009 a 2012. Estos convenios están publicados en la página web del ayuntamiento de forma permanente. Los convenios presentan fácil acceso, tienen un carácter sencillo, preciso y entendible toda vez que enlazan al documento original el cual contiene las firmas de los interesados. No obstante debe precisarse y publicarse si no se llevaron a cabo más convenios en la administración.

¹⁸³ <http://www.ecatepec.gob.mx/transparencia/sesionescabildo/convenios.php>.

3.4.1.1.6. Manuales de Organización

Un manual de organización es un documento que contiene estipulado de forma clara y precisa los puestos, cargos y funciones a desarrollar por los funcionarios dentro de una organización. En el caso de Ecatepec de Morelos no está disponible en la página web del H. Ayuntamiento. Aparece una leyenda que señala lo siguiente: “*En breve podrás disponer de esta información. Trabajamos en ello.*” No obstante, la administración en curso está por terminar. Motivo por el cual se asume que el municipio no cuenta con un manual de organización. Existe un enlace pero este carece de información, lo que permite suponer un intento de cubrir el requisito legal de forma parcial.

El cuadro N° 2 representa una herramienta de diagnóstico de información en materia legal normativa. Se señalan 6 características de forma vertical. De forma horizontal se aprecian variables para evaluar tales características planteadas. Estas variables arrojarán luz sobre la calidad de la información publicada, pero no serán un factor para determinar el indicador.

Cuadro N° 2. Diagnóstico de información para alimentar los indicadores de Transparencia y acceso a la información del Municipio de Ecatepec de Morelos en la dimensión legal-normativa

N.	LEGAL/NORMATIVA	Respuesta interna										Respuesta Externa								
		SE PÚBLICA			MEDIO DE PUBLICACIÓN		PERIODICIDAD DE PUBLICACIÓN					FÁCIL ACCESO		CARÁCTER			CONFIABILIDAD			
		SI	NO	PARCIALMENTE	IMPRESO	ELECTRÓNICO	NULA	SEMANAL	QUINCENAL	DE 0 A 6 MESES	ANUAL	PERMANENTE	SI	NO	SENCILLA	PRECISA	ENTENDIBLE	GENERA CONFUSIÓN	SI	NO
1	Leyes																			
2	Reglamentos																			
3	Decretos																			
4	Acuerdos																			
5	Convenios																			
6	Manuales de Organización																			

Fuente: Elaboración propia

El cumplimiento de publicación de las seis variables, que se presentan en forma vertical, brindará información para obtener un indicador en materia legal normativa.

3.4.1.2. Dimensión administrativa

La información administrativa aporta herramientas a la ciudadanía para identificar quiénes son sus gobernantes, y quienes toman las decisiones y ejercen el presupuesto público del municipio. De tal forma que sea posible tener responsables de obras y programas realizados y no realizados, así como su calidad y justificación. De acuerdo con los principios de la rendición de cuentas, deben existir responsables que expliquen y justifiquen sus acciones ante los ciudadanos.

El cuadro N° 3 contiene un diagnóstico de información que permitirá alimentar los indicadores de la publicación de información en el ámbito administrativo, ello con el objeto de dar a conocer a los ciudadanos datos sobre quienes los gobiernan y cómo lo hacen. Tiene un listado vertical de 12 características que a su vez se dividen en bloques para explicar su importancia y para evaluar el cumplimiento del ente municipal con los principios de la *Ley de acceso a la información pública del Estado de México y sus municipios*. Dichos bloques son explicados a continuación.

3.4.1.2.1. Servicio Público

Quiénes son, qué cargo tienen y cuánto devengan por tal cargo, son elementos que los ciudadanos tienen el derecho, y también la obligación de conocer, pues estos datos permitirán solicitar respuesta clara a problemáticas de carácter municipal relacionadas con la gestión de servicios públicos y atención de los representantes. Asimismo, se allana el camino para una gestión eficaz y

eficiente toda vez que los ciudadanos y los mismos representantes conocen sus funciones y se evitan duplicidades. De forma análoga, el conocer a los representantes y/o servidores públicos permite el combate contra actos ilícitos o de corrupción, porque se conocen a los responsables y se evita el cobro en nomina de personas que no laboran en el H. Ayuntamiento.¹⁸⁴

Los datos señalados al inicio del párrafo están publicados a través de un medio electrónico (página web), de forma permanente. El acceso se dificulta debido a la desorganización y difícil acceso a la página web municipal.

3.4.1.2.2. Recurso destinado a programas de obra pública

Conocer cuál es la asignación de recursos para la ejecución de las obras que se autorizan en el Presupuesto de Egresos Municipal resulta esencial para verificar que haya un cumplimiento integral en relación a la inversión, al tiempo y a la forma estipulada. Ello evitará que existan factores de opacidad que inhiban la ejecución de las obras y en consecuencia el subejercicio de recursos o la cancelación de asignaciones, lo que conllevaría al incumplimiento de los objetivos y metas establecidas inicialmente.

3.4.1.2.3. Unidad de Información

Contar con una *Unidad de Información* es fundamental para los ciudadanos interesados en la forma en que está siendo administrado y gobernado su municipio, debido a que es en este lugar en donde, de acuerdo con el artículo 32 de la ley de transparencia local, se brinda atención a las solicitudes de información pública. La unidad tiene entre sus funciones recabar, difundir y

¹⁸⁴ La práctica de una persona que realiza un cobro en nómina sin estar presente y sin realizar funciones que devenguen este salario es conocida como “aviador”. La real academia española señala Aviator: 2. m. y f. Hond. y Méx. Persona que tiene una sinecura (Empleo o cargo retribuido que ocasiona poco o ningún trabajo).

actualizar la información pública, así como llevar a cabo un registro de las solicitudes realizadas.

En Ecatepec de Morelos se cuenta con una Unidad de Información, la ubicación, horarios, personal de atención y encargado se encuentran especificados en el sitio de internet del municipio. Se publica el número de solicitudes realizadas al H. Ayuntamiento, de las cuales se tiene en promedio para el año 2009 (agosto-diciembre) 4853 solicitudes –realizadas a través del Sicosiem¹⁸⁵, de forma escrita, y de forma verbal –. De acuerdo con la Unidad de información, todas las solicitudes han sido atendidas. En el caso de 2011 el promedio mensual de solicitudes es de 3664, y todas han sido atendidas.

Conocer la calidad de la atención y de la respuesta brindada a los ciudadanos aportaría datos de mayor alcance, sin embargo no es objeto del presente estudio indagar en ello.

Enseguida se muestra en el cuadro N° 3 el diagnóstico de información en materia administrativa, es un listado de 12 variables dividido en tres bloques. El objetivo de este cuadro es recabar información para alimentar, al igual que en la dimensión legal, un cuadro de indicadores.

¹⁸⁵ El Sicosiem era el nombre que recibía el Sistema de acceso a la información mexiquense, hoy lleva las siglas de SAIMEX.

Cuadro N°3. Diagnóstico de información para alimentar los Indicadores de Transparencia y acceso a la información del Municipio de Ecatepec de Morelos en la dimensión administrativa

ADMINISTRATIVA		Respuesta interna										Respuesta Externa							
		SE PÚBLICA			MEDIO DE PUBLICACIÓN		PERIODICIDAD DE PUBLICACIÓN					FÁCIL ACCESO		CARÁCTER			CONFIABILIDAD		
		SI	NO	PARCIALMENTE	IMPRESO	ELECTRÓNICO	NULA	SEMANAL	QUINCENAL	DE 0 A 6 MESES	ANUAL	PERMANENTE	SI	NO	SENCILLA	PRECISA	ENTENDIBLE	GENERA CONFUSIÓN	SI
Servicio Público	1	Directorio de servidores públicos																	
	2	Tipificación de cargos-puestos de trabajo																	
	3	Remuneración																	
	4	Procesos de selección de personal																	
P. pao	5	Publicación de programas anuales de obras																	
Unidad de Información municipal	6	Información contenida en el sistema de acceso a la información																	
	7	Ubicación de la Unidad de información																	
	8	Costos de la unidad de información																	
	9	Registro de solicitudes recibidas																	
	10	Registro de solicitudes atendidas																	
	11	Nombre, dirección y teléfono de los responsables de la Unidad de Información																	
	12	Información contenida en acuerdos y actas de las reuniones oficiales																	

Fuente: Elaboración propia

El cumplimiento con la publicación de las 12 características brindará información para obtener un índice en materia legal normativa.

3.4.1.3. Dimensión Financiera

La importancia de la publicación del área financiera se encuentra en mostrar a la luz pública los documentos que muestran la situación económica del municipio, así como el nivel de endeudamiento. Recordemos que el uso de recursos públicos se debe sujetar a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.

El cuadro N° 4 muestra un diagnóstico de la publicación de información en materia financiera. Se compone de 12 variables que a su vez se agrupan en tres bloques para su explicación.

3.4.1.3.1. Situación financiera municipal

La publicación de los estados financieros, y la comprobación de gastos pudieran parecer documentos difíciles de entender o de corroborar. Sin embargo, su publicación cobra importancia y sentido, al abrir al escrutinio público la información referente al empleo de recursos que no son privados.

En la lógica de que una de las bondades de la transparencia, es su capacidad de prevención y de disuasión, se tiene que si bien no pueden eliminarse en su totalidad posibles vicios de corrupción y desvíos a favor de particulares¹⁸⁶, o subejercicios de recursos, estos sí pueden verse disminuidos cuando los funcionarios se saben expuestos, debido a que, de acuerdo a la *Ley Federal Anticorrupción*, para realizar un soborno se requiere al menos de dos

¹⁸⁶ De acuerdo con Pardinas, “Si nuestras autoridades locales no gastan mejor el presupuesto, no habrá reforma fiscal que nos alcance para darle viabilidad a las finanzas públicas. Si el dinero tiene más fuerza que el sufragio efectivo para determinar el saldo de una elección, siempre habrá la tentación de desviar recursos del erario como medio para preservar el poder”. Juan Ernesto Pardinas, Publicado originalmente el 15 de julio de 2012, “El pacto de los pinos”, en *Reforma*, disponible en: <http://www.reforma.com/editoriales/nacional/665/1328870/>, consultado el 15 de julio de 2012.

participantes: un funcionario y un particular. Pardinás explica que “además de dos participantes, un acto de *cochupo* también requiere de un contexto de turbia arbitrariedad”¹⁸⁷, y se agregaría entonces el factor opacidad.

El municipio de Ecatepec de Morelos publica sus estados financieros en su portal web, de la misma forma el INEGI, a través del Simbad, cuenta con la publicación del presupuesto de ingresos y de egresos de cada municipio de la entidad mexiquense. Realizando una comparación entre estos, se identifican diferencias numéricas, lo cual resta credibilidad a los datos presentados y genera confusión.

El estado de la posición financiera es publicado para el año 2008, 2009, 2010 y 2011. Sin embargo la fecha de corte varía en cada año. En 2009 el reporte se realiza al mes de septiembre, y en 2010 sólo al mes de diciembre. El año de 2008 y 2011 el reporte se realiza el mes de diciembre y julio respectivamente. Ello genera confusión pues las fechas deberían coincidir en la lógica de realizar cortes semestrales o anuales. Es posible que en el caso de 2009 el reporte se haga al mes de septiembre debido al cambio de administración municipal. Y en el año 2011 debido a la entrega de la presidencia municipal al C. Indalecio Ríos a causa de la solicitud de licencia del Dr. Eruviel Ávila para contender por la gubernatura de la entidad mexiquense. Cualquiera que haya sido el caso es pertinente explicar de forma clara a los ciudadanos a que responde el cambio de fechas de corte en el estado de la posición financiera municipal.

La cuenta pública es un instrumento que contiene la información contable, financiera, presupuestal, programática y económica. Es un informe sobre la gestión financiera que permite comprobar su recaudación,

¹⁸⁷ Juan Ernesto Pardinás, Publicado originalmente el 06 de mayo de 2012, “La fórmula del cochupo”, en *Reforma*, disponible en: <http://www.reforma.com/editoriales/nacional/656/1310869/default.shtm>, Consultado el 6 de mayo de 2012.

administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos. De acuerdo con el artículo 32 de la *Ley superior de fiscalización del Estado de México*, el plazo para la presentación de la cuenta pública será como límite los primeros quince días del mes de marzo de cada año. Cabe señalar que cada cuenta pública corresponde al ejercicio fiscal inmediato anterior. Ecatepec muestra únicamente el estado de posición financiera del ayuntamiento. Por lo que, para poder acceder a la cuenta pública se requiere ingresar a la página web del Órgano Superior de Fiscalización de la entidad mexiquense y realizar ahí la búsqueda.

En el caso de la deuda pública adquirida es imprescindible destacar el incremento, y la solvencia del municipio, debido al riesgo de colapsar el sistema financiero municipal y al riesgo de endeudar el futuro de miles de ecatepenses.

3.4.1.3.2. Programas municipales

Los programas municipales son planeados, diseñados e implementados por el gobierno municipal. De acuerdo con la ley de transparencia y acceso a la información local, los padrones de beneficiarios de los programas implementados deben ser publicados.

La publicación de los padrones podría contrarrestar el desvío de recursos públicos destinados a programas sociales municipales debido a que se cuenta con evidencia de los habitantes beneficiados. Ecatepec de Morelos reporta nueve programas durante la administración 2009-2012. Se exhibe el nombre del programa, el impacto, el número esperado de beneficiarios, así como con la calendarización de implementación. Pero no se habla de convocatorias para establecer la estrategia de planeación ni de reuniones para

el diseño de la política y/o programa en conjunto con la sociedad, por lo que este punto queda endeble.

3.4.1.3.3 Contratación y licitación

Hacer de conocimiento general la información generada en la contratación y licitación brinda la oportunidad de sujetar a un concurso los movimientos como la adquisición de bienes, arrendamientos, y prestación de servicios en manos del personal más capacitado que cumpla con los lineamientos requeridos por el municipio. Ecatepec cuenta con la publicación de los lineamientos para la licitación y con convocatorias en el año 2009, 2010 y 2011. Establece un apartado destinado a los contratos y otro para las convocatorias en materia de desarrollo social y en materia de obras.

Se muestra en el cuadro N° 4 un listado de 12 características en forma vertical. Su publicación o no, arrojará datos para el indicador del cumplimiento del H. Ayuntamiento, en materia financiera, con la *Ley de acceso a la información pública del Estado de México y sus Municipios*.

Cuadro N° 4. Diagnóstico de información para alimentar los Indicadores de Transparencia y acceso a la información del Municipio de Ecatepec de Morelos en la dimensión financiera.

FINANCIERA		Respuesta interna										Respuesta Externa						
		SE PÚBLICA			MEDIO DE PUBLICACIÓN		PERIODICIDAD DE PUBLICACIÓN					FÁCIL ACCESO		CARÁCTER			CONFIABILIDAD	
		SI	NO	PARCIALMENTE	IMPRESO	ELECTRÓNICO	SEMANAL	QUINCENAL	DE 0 A 6 MESES	ANUAL	PERMANENTE	SI	NO	SENCILLA	PRECISA	ENTENDIBLE	SI	NO
Situación financiera municipal	1	Presupuesto asignado al H. Ayuntamiento																
	2	Informes de ejecución del presupuesto asignado																
	3	Situación financiera																
	4	Cuenta pública municipal																
	5	Deuda municipal																
Programas municipales	6	Padrones de beneficiarios de programas de desarrollo creados por el municipio																
	7	Diseño de los programas creados																
	8	Montos destinados para el desarrollo de programas																
Contrataciones y licitaciones	9	Procesos de licitación y contratación para la adquisición de bienes																
	10	Procesos de licitación y contratación para la adquisición arrendamientos																
	11	Procesos de licitación y contratación para la adquisición y prestación de servicios																
	12	Convenios que suscriban con otros entes de los sectores público, social y privado																

Fuente: Elaboración propia

3.4.2. Indicadores del cumplimiento con la Ley de Transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y Municipios: Ecatepec de Morelos

El presente apartado muestra la propuesta de un conjunto de indicadores para medir el grado de cumplimiento con la transparencia y al acceso a la información en el municipio de Ecatepec de Morelos. Estos elementos son vistos como parte de un sistema de rendición de cuentas municipal. Se parte de una premisa de causalidad, en tanto que los dos primeros elementos favorecen y respaldan la entrega de cuentas de los funcionarios públicos – electos o no – sobre la gestión gubernamental, a la ciudadanía.

El objetivo de la propuesta de los indicadores diseñados, radica en mostrar el grado en que se da cumplimiento en el H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos a la *Ley de transparencia y acceso a la información pública municipal del Estado de México y Municipios* en tres dimensiones a saber; legal normativa, administrativa, y financiera.

Estos indicadores son alimentados por los datos de los cuadros de diagnóstico (N° 2, N° 3 y N° 4) que se desarrollan en este mismo capítulo y que contienen un listado de características que permite enriquecer el análisis cualitativo de la investigación.

La fórmula empleada para determinar el cumplimiento del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos con la *Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y municipios* es un índice compuesto.

Índice compuesto

$$ITAI = \left\{ \begin{array}{l} \frac{1}{3} \left[\sum \frac{Po}{Pt} \right] \end{array} \right. \quad \begin{array}{l} \text{Sí } Po=1; Dln \{1,2,3,4,5,6 \} \\ Da \{1,2,3,4,5,6...12 \} \\ Df \{1,2,3,4,5,6...12 \} \end{array}$$

Donde:

ITAI = Indicador de Transparencia y Acceso a la Información

Dln = Dimensión Legal-Normativa

Da = Dimensión Administrativa

Df = Dimensión financiera

Po = Puntaje obtenido por el H. Ayuntamiento en el apartado *Dln*, *Da*, *Df*

Pt = Puntaje total del apartado *Dln*, *Da*, *Df*

La dimensión Legal-Normativa (*Dln*) cuenta con 6 características, la dimensión Administrativa (*Da*) cuenta con 12 características y la dimensión Financiera (*Df*) tiene al igual 12 características.

El cumplimiento de las 30 características que suman en conjunto las tres dimensiones nos dará el resultado proporcional del cumplimiento con la ley de transparencia y acceso a la información en Ecatepec de Morelos.

Sí *Po* es igual a 1 entonces el cumplimiento con del H. Ayuntamiento con la ley de transparencia será el óptimo. Pero esto equivale a un tipo ideal, dadas las condiciones de la transparencia en México.

Se ha considerado establecer una escala para determinar el grado en que se da cumplimiento. Así de .01 a .33% se considera un grado de cumplimiento bajo, de .34% a .67% se considera un grado medio y de .68% a 1% un grado adecuado.

La ventaja de contar con una escala radica en identificar qué punto requiere mayor atención de las autoridades municipales para acercarse a los niveles óptimos de transparencia y acceso a la información municipal en pro de fortalecer un sistema de rendición de cuentas en este nivel de gobierno.

La propuesta de indicadores se observa en los cuadros N° 5, N°6 y N° 7. Estos indicadores, como se señaló en el capítulo 2, son alimentados por los cuadros de diagnóstico. Con los indicadores:

1. Se busca obtener el grado de cumplimiento con la publicación de la información pública municipal.
2. Se busca determinar el porcentaje de publicación de la información a través de:
 - a. Medio impreso
 - b. Medio electrónico
3. Se busca indagar el grado de accesibilidad a la información

Entonces, la operación a realizar para obtener el *porcentaje total del cumplimiento con la transparencia y el acceso a la información* consta en dividir el número de características existentes que equivale a 30, entre las características con las que se cumplen. El cociente se multiplica por 100 y se obtiene el porcentaje de cumplimiento.

$$(Pt/Po)*100= \%$$

Los cuadros N° 5, N° 6, y N° 7 representan una propuesta de indicadores. Los tres miden exactamente los mismos puntos señalados anteriormente, para cada una de las dimensiones propuestas: legal normativa, administrativa, y financiera.

Cuadro N° 5. Indicadores para medir el grado de cumplimiento con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública del Estado de México y Municipios en la dimensión Legal-Normativa en el Municipio de Ecatepec

DIMENSIÓN	INDICADOR	FINALIDAD	CARACTERÍSTICAS EXISTENTES	CARACTERÍSTICAS QUE SE CUMPLEN	%
LEGAL-NORMATIVA	Grado de publicación de la información Legal-Normativa	Mostrar el porcentaje de publicación de la información legal-normativa	6	5	
	Grado de publicación de la información Legal-Normativa a través de un medio impreso	Mostrar el porcentaje de publicación a través de un medio impreso	6	6	
	Grado de publicación de la información Legal-Normativa a través de un medio electrónico	Mostrar el porcentaje de publicación a través de un medio electrónico	6	6	
	Grado de accesibilidad a la información pública generada por el H. Ayuntamiento en materia Legal Normativa	Mostrar el porcentaje de fácil accesibilidad según la opinión de la ciudadanía (sujetos-tipo)	6	5	

Fuente: Elaboración propia

Cuadro N° 6. Indicadores para medir el grado de cumplimiento con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública del Estado de México y Municipios en la dimensión Administrativa en el Municipio de Ecatepec

DIMENSIÓN	INDICADOR	FINALIDAD	CARACTERÍSTICAS EXISTENTES	CARACTERÍSTICAS QUE SE CUMPLEN	%
ADMINISTRATIVA	Grado de publicación de la información Administrativa	Mostrar el porcentaje de publicación de la información Administrativa	12		
	Grado de publicación de la información Administrativa a través de un medio impreso	Mostrar el porcentaje de publicación a través de un medio impreso	12		
	Grado de publicación de la información Administrativa a través de un medio electrónico	Mostrar el porcentaje de publicación a través de un medio electrónico	12		
	Grado de accesibilidad a la información pública generada por el H. Ayuntamiento en materia Administrativa	Mostrar el porcentaje de fácil accesibilidad según la opinión de la ciudadanía (sujetos-tipo)	12		

Fuente: Elaboración propia

Fue1 **Cuadro N° 7. Indicadores para medir el grado de cumplimiento con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública del Estado de México y Municipios en la dimensión Financiera en el Municipio de Ecatepec**

DIMENSIÓN	INDICADOR	FINALIDAD	CARACTERÍSTICAS EXISTENTES	CARACTERÍSTICAS QUE SE CUMPLEN	%
FINANCIERA	Grado de publicación de la información Financiera	Mostrar el porcentaje de publicación de la información Financiera	12		
	Grado de publicación de la información Financiera a través de un medio impreso	Mostrar el porcentaje de publicación a través de un medio impreso	12		
	Grado de publicación de la información Financiera a través de un medio electrónico	Mostrar el porcentaje de publicación a través de un medio electrónico	12		
	Grado de accesibilidad a la información pública generada por el H. Ayuntamiento en materia Financiera	Mostrar el porcentaje de fácil accesibilidad según la opinión de la ciudadanía (sujetos-tipo)	12		

A modo de conclusión se obtiene que, el impacto principal de la transparencia no deriva de su capacidad para revelar o reparar, sino de su carácter preventivo. Su verdadero poder estriba en su capacidad para advertir o amenazar que va a realizar una investigación¹⁸⁸. Porque “cuando los claroscuros –luces y sombras– se apoderan de las prácticas institucionales, los ciudadanos valoran con desconfianza las acciones y reacciones de las autoridades y con esa conducta se erosiona la legitimidad por resultados”.¹⁸⁹

Las capacidades de gobierno incluyen prácticas de transparencia porque aluden al modo –gestión– en que las autoridades y la sociedad de modo cooperativo logran el cumplimiento de las metas colectivas.¹⁹⁰

Los indicadores propuestos en el presente capítulo representan una herramienta de uso simple para determinar en qué grado se da cumplimiento a la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y municipios.

Se cree que la precisión de los resultados de tal indicador versa en su aplicación anual al ayuntamiento en cuestión, pues ello revelaría avances y retrocesos en la materia. Sin embargo tal evaluación tendría que realizarse de forma anual para contar con análisis de sensibilidad que muestre variaciones y que permita identificar las dimensiones que requieren mayor información.

¹⁸⁸ Jonathan Fox, “Transparencia y rendición de cuentas”, en John M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI editores-IIIJ-UNAM-Cámara de diputados. 2008, p. 181.

¹⁸⁹ Ricardo Uvalle Berrones, y García Guzmán “Visión conceptual, institucional y normativa de la transparencia”, en *Estudios políticos*, núm. 23, UNAM, México, novena época, mayo-agosto, 2011, p. 106

¹⁹⁰ Yezkel, Dror, *La capacidad de gobernar*, México, FCE, 1999. Citado por Uvalle, p. 107.

CAPÍTULO IV

FISCALIZACIÓN Y MECANISMOS DE SANCIÓN

En el siguiente capítulo se estudia la forma en que la fiscalización y los mecanismos de sanción se constituyen como elementos de un sistema de rendición de cuentas. Para ello se analiza la importancia de la fiscalización y de los mecanismos de sanción en México, así como el papel de las entidades de fiscalización.

Se pone particular énfasis en el papel que desempeña el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (Osfem), y a partir de ello se propone un conjunto de indicadores que permitan complementar la función de este último para la evaluación de la gestión pública municipal de Ecatepec de Morelos.

4.1. La Fiscalización

La fiscalización superior y la rendición de cuentas, constituyen elementos fundamentales de las democracias modernas, pues su observancia permite elevar la credibilidad social sobre las instituciones, fortalecer el marco institucional y jurídico del Estado, favorecer la probidad y eficiencia en el quehacer público, y refrendar la vocación democrática de la ciudadanía¹⁹¹.

En la presente investigación se afirma que la relación existente entre la fiscalización y la rendición de cuentas es causal, debido a que la fiscalización se encarga de vigilar y evaluar el uso y destino de los recursos públicos y la rendición de cuentas se encarga de exigir una explicación de tales acciones,

¹⁹¹ Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LVIII Legislatura, Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005, p. 15. Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/287339/919920/file/memoria_foro05.pdf, Consultado en abril de 2011.

en pro de identificar responsables y atribuir una sanción. Ello no tendría un sentido práctico si no se da a conocer a la ciudadanía tales hechos a través de la transparencia y el acceso a la información.

Si bien, Haro Bélchez¹⁹² es partidario de crear un sistema nacional de fiscalización, en el presente trabajo se parte de la idea de que se requiere un sistema de rendición de cuentas que incluya procesos de fiscalización, en la lógica de que estos últimos se complementan con la transparencia, y con la participación de la ciudadanía.

La fiscalización es “el proceso con el que se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficiencia y observancia de la ley”¹⁹³ y es “reconocida mundialmente como la acción de examinar, revisar, y evaluar los resultados de la gestión pública”¹⁹⁴. Implica “la determinación del grado de eficiencia, eficacia y economía con que han sido utilizados los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros y permite evaluar el logro de metas y objetivos programados [así como] llevar a cabo las acciones con el fin de corregir y mejorar el desempeño de la gestión gubernamental”¹⁹⁵

En términos generales, la fiscalización coadyuva a promover la calidad de la gestión pública; combatir la corrupción, las ineficiencias gubernamentales y promover la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. La actividad fiscalizadora resulta de vital importancia para fortalecer la economía de los estados y la federación, en el sentido de que la misma permite detectar posibles irregularidades en el manejo de los recursos públicos

¹⁹² Guillermo Haro Bélchez, *Fiscalización superior Avances y retos*, Porrúa, México, 2010, p. 233.

¹⁹³ Jorge Manjarrez Rivera, *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*. INAP, 2003. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/108/pr/pr21.pdf>. Consultado en junio de 2012.

¹⁹⁴ Idem.

¹⁹⁵ Octavio Mena Alarcón (coord.), *La fiscalización superior: su implementación en el órgano superior de fiscalización en el Estado de México*. Osfem, Edo. Méx. 2009, p 18.

que tanto importan y requiere la sociedad, ya para tomar medidas preventivas o correctivas¹⁹⁶.

4.1.1. Tipos y herramientas de la fiscalización

Existen diversos tipos de fiscalización entre los que se encuentra la fiscalización interna, externa y mixta. Dicha clasificación se realiza en función de quien lleva a cabo la actividad fiscalizadora. La primera hace referencia a cuando el propio organismo se fiscaliza por sí mismo, y es externa en tanto la fiscalización se realiza por un ente ajeno. La fiscalización mixta ocurre cuando convergen las dos anteriores¹⁹⁷.

Hablar de control interno y control externo hace referencia exactamente a la misma idea anterior. Esto es, el control externo consiste en la revisión por órganos ajenos a la entidad fiscalizada. Y el control interno compete al ente fiscalizador de la unidad u organización en revisión, fungiendo así como juez y parte. Esta última característica, se cree puede dotar de un sentido negativo a la fiscalización, sino está regida bajo estándares de un sistema de profesionalización, pues las relaciones humanas y públicas pueden influir en los resultados de la evaluación y generar en consecuencia, resultados poco confiables. De acuerdo con Cárdenas¹⁹⁸,

[...] la fortaleza principal del *control externo* reside en que el que audita no depende del auditado. Las debilidades posibles del control externo tienen lugar cuando el órgano auditor no es autónomo ni independiente, pues entonces puede existir una fiscalización sesgada, parcial e incompleta. En cuanto al *control interno*, este es necesario siempre y cuando se profesionalice, es decir, sea parte de un sistema civil de carrera

¹⁹⁶ UEC, *Estudio comparado de la legislación sobre fiscalización superior en México y las Entidades federativas*, p. 137-138.

¹⁹⁷ Octavio Mena Alarcón, Op, cit., p. 17.

¹⁹⁸ Jaime Cárdenas Gracia, “El estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México”, disponible en www.juridicas.unam.mx, consultado en julio de 2012.

eficiente y eficaz. Puede ser útil por sus funciones preventivas y correctivas.

Sin embargo, desde el punto de vista teórico ambos controles son complementarios. La herramienta a través de la cual se realiza estos controles es la auditoría.

Fleitman, apunta a que existen tres tipos de auditorías: a) la financiera; b) la operacional; y c) la administrativa¹⁹⁹. Se tiene que *a) la auditoría financiera* comprende la evaluación de las operaciones, transacciones y registros financieros, con el objeto de determinar la situación financiera de un organismo y verificar si la información que se produce es confiable, oportuna y útil, es decir, es la expresión de un dictamen sobre los estados financieros; *b) la auditoría operacional*, que adopta un enfoque horizontal en el seguimiento de la operación evaluada de origen y en su flujo a través de diversas áreas del órgano; y *c) la auditoría administrativa* que comprende el estudio del organismo, el entorno en el que opera, sus objetivos económicos y sociales, la administración de personal y los recursos, sus métodos de operación y control, la calidad y la cantidad de información en la toma de decisiones.

Por otra parte se encuentra la auditoría al desempeño, que es una figura de reciente creación, y busca evaluar las acciones gubernamentales y su efectividad. Esta figura nace ante la expectativa de realizar una evaluación más integral.

4.1.2. La fiscalización superior en México

En México, las facultades conferidas en la carta magna y en su ley reglamentaria a la ASF, así como a las que se establecen en algunas constituciones locales y en sus leyes secundarias en el caso de las entidades de

¹⁹⁹ Jack Fleitman, *Evaluación integral*, México, McGraw-Hill, 1994.

fiscalización superior (EFS) de los estados del país, conforman un entramado legal-institucional, que tienen en su haber diversas revisiones, modificaciones y actualizaciones orientadas a favorecer una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente, como condición *sine qua non* para que la sociedad pueda ejercer plenamente su derecho no sólo de estar informada, sino de vigilar que la utilización de los recursos públicos en los tres ámbitos de gobierno se realice en forma honrada y eficiente.²⁰⁰

En años recientes, las reformas a los órganos de control superior se han orientado a fortalecer la autonomía técnica e imparcial de sus integrantes, a la vez que han buscado propiciar un mayor contacto con la ciudadanía mediante la difusión de sus acciones, la transparencia de sus resultados y la captación y procesamiento de quejas, denuncias y recomendaciones ciudadanas.

México tiene una experiencia centenaria en materia de fiscalización²⁰¹, sin embargo, no es objeto de este estudio profundizar en el origen, así que se parte de la creación de la Auditoría Superior de la Federación y de la promulgación de la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, que entró en vigor el 30 de diciembre de 2000, los cuales son cambios que fortalecen una estrategia en la que se reafirman las facultades de supervisión y control del poder legislativo y se permite avanzar bajo el principio de la rendición de cuentas acerca del uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos.

La figura de Auditoría Superior es la más extendida a nivel mundial, esta actúa como un órgano técnico del poder legislativo, quien a su vez la coordina. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) posee autonomía técnica y de gestión, y es independiente de los entes auditados; opera de

²⁰⁰ Haro Belchez, p. 87

²⁰¹ No existe unanimidad para ubicar los antecedentes de la función de fiscalización en México. Algunos planteamientos ubican el origen antes de la conquista, otros consideran que su verdadero desarrollo ocurre durante la colonia. Haro Belchez señala que es después de la guerra de independencia que ocurren un sinnúmero de cambios concernientes mecanismos de fiscalización.

manera coordinada con el conjunto de órganos de fiscalización externos e internos en los ámbitos federal y local. Estas acciones le permiten rendir cuentas ante el poder que la coordina, que es el poder legislativo a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, así como publicar sus informes y principales resultados de su desempeño. La ASF cuenta con facultades para solicitar información ante cualquier instancia, incluso si se trata de entidades privadas o financieras, a través de los distintos tipos de auditorías permitidas en el país.

En México la ASF maneja tres tipos de auditorías:

1) auditorías de regularidad, las cuales buscan verificar la captación, administración, ejercicio y aplicación de los recursos públicos de conformidad con los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados y con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables. Estas auditorías a su vez se clasifican en tres: a) auditorías financieras y de cumplimiento; b) auditorías de obra pública e inversiones físicas y c) Auditorías a recursos federales transferidos y ejercidos por las diferentes entidades federativas y municipios.

2) La auditoría de desempeño es una evaluación de la eficacia del quehacer público, midiéndola por resultados con indicadores estratégicos y de impacto; de la eficiencia, midiéndola por la fidelidad de la operación al diseño del programa, con indicadores de gestión y comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales; de economía, midiéndola por el costo de la política pública contra los resultados. Este tipo de auditoría, de acuerdo con la ASF, comprueba el impacto de las políticas públicas sobre la población objetivo a través de indicadores de calidad, por lo que valora el grado de satisfacción ciudadana por la implementación de aquéllas. Finalmente, analiza el

comportamiento de los actores, tanto de las instituciones encargadas de poner en práctica la política pública como de los operadores.

3) Las auditorías especiales, que son aquellas auditorías en las cuales, dada la complejidad o particularidad de las operaciones, programas o procesos por revisar, se aplican diversos enfoques y procedimientos, que en muchas ocasiones son tan específicos como las propias materias que se fiscalizan.

En el caso de las entidades federativas, los órganos de fiscalización superior locales son los encargados de llevar a cabo una evaluación sobre el ejercicio del gasto.

Las entidades de fiscalización u órganos de control, cumplen un papel relevante respecto a la eficiencia de las instituciones públicas. Por una parte, los órganos de control tienen la función de vigilar que el gasto se ejerza adecuadamente y se aplique según lo comprometido. Por otra parte, también tienen la función de asegurar que el ejercicio del gasto no contribuya al enriquecimiento ilícito, pero sí al logro de los objetivos definidos por el gobierno²⁰².

Así, se coincide en que la importancia de la fiscalización radica en vigilar la aplicación del gasto público y evitar desviaciones a particulares. Ello sólo puede realizarse si existen mecanismos que castiguen o impongan algún tipo de sanción ante irregularidades.

4.2. Mecanismos de sanción

Se estima que los mecanismos de sanción o medidas de apremio contribuyen a garantizar el cumplimiento a los requerimientos que le sean formulados por la entidad de fiscalización superior. La justificación para el empleo de estas medidas obedece a la actitud de resistencia, de incumplimiento, o bien, de evasión que en muchas ocasiones puedan presentar los sujetos de fiscalización

²⁰² Memorias, Op. cit. p. 17

para evitar ser revisados u ocultar la información necesaria para demostrar en su caso, un correcto ejercicio de los recursos públicos. En suma, son un medio coercitivo de cumplimiento.

4.2.1. Mecanismos de sanción en México: ASF

En el caso de México, la ASF emite observaciones a los entes auditados y de estas las que no hayan sido justificadas y que impliquen recuperaciones de recursos pueden generar tres tipos de acciones que van de la emisión de pliegos de observación; la realización de solicitudes de aclaración; hasta la promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal que es en donde la ASF informa a la autoridad tributaria federal sobre una posible evasión fiscal detectada durante sus revisiones.²⁰³ De forma adicional, la normativa que rige las actividades de la Auditoría Superior de la Federación faculta a la institución a aplicar, de ser necesario, las siguientes acciones:

- Promoción de sanciones administrativas ante los órganos de control interno.
- Fincamiento de responsabilidades resarcitorias, que implican la devolución o reintegración al erario federal de los recursos empleados incorrectamente.
- Presentación de denuncias penales ante el Ministerio Público

4.2.1. Mecanismos de sanción en las entidades federativas

En lo que corresponde a las entidades federativas, el artículo 115 de la Constitución Política de México, enuncia que es atribución de las legislaturas de los estados revisar y fiscalizar sus cuentas públicas. En este sentido, cada

²⁰³ Esthela Damián Peralta, Presidenta de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, durante la LXI legislatura, declaró que del total de los recursos públicos que tiene el gobierno federal etiquetados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, solo se fiscalizan el 16%. Esthela Damián, *La Jornada Guerrero*, 8 de agosto de 2012.

entidad cuenta con órganos de fiscalización, que son dependientes de los congresos locales, cuya tarea es fiscalizar y revisar las cuentas públicas.

De acuerdo con un estudio comparado sobre las leyes de fiscalización se encuentra que, “los órganos de fiscalización que cuentan con la atribución de imponer medidas de apremio a efecto de hacer cumplir sus resoluciones, son: Aguascalientes, Estado de México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas”²⁰⁴. Ello significa que el 37% de las entidades federativas en México han buscado mecanismos para hacer cumplir las determinaciones legales en materia de fiscalización.

En el Estado de México, el Osfem, es la entidad de fiscalización superior que audita a los municipios mexiquenses. Entre estos, destaca el municipio de Ecatepec de Morelos, objeto del presente estudio.

4.2.2.1. Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México

El Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (Osfem) es el órgano técnico, dependiente y auxiliar del congreso en la tarea de revisar y calificar las cuentas públicas, cuenta con autonomía técnica y de gestión²⁰⁵.

El procedimiento para fincar responsabilidades resarcitorias se realiza a servidores públicos de elección popular o titulares de organismos autónomos. En otros casos, el Osfem turna los pliegos de responsabilidades formulados a las autoridades correspondientes para que éstas (Secretaría de la contraloría, órganos de control interno o presidentes municipales) las finquen.

²⁰⁴ Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Unidad de evaluación y control. *Estudio Comparado de la legislación sobre fiscalización superior en México y las entidades federativas*. LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 2007.

²⁰⁵ Sus atribuciones se enuncian en la Ley de Fiscalización del Estado de México.

El Osfem cuenta con medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones: amonestación por escrito, multa de 10 a 100 días de salario mínimo vigente en el área geográfica en que labore el servidor público o tenga su residencia particular; auxilio de la fuerza pública; y apercibimiento de que en caso de no cumplir, se hará acreedor al procedimiento administrativo disciplinario correspondiente, el cual procederá conforme a lo establecido por la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de México y Municipios.²⁰⁶

Las entidades u órganos de fiscalización superior, contribuyen al imperio de la ley, al avance democrático y, especialmente, a la creación y desarrollo de instituciones de calidad. Pues sin ellos, la opacidad predominaría las instancias públicas.

El Osfem está llamado a jugar un rol determinante en la lucha contra la corrupción y sus múltiples mecanismos de reproducción y depuración, pero además a funcionar como un mecanismo de prevención e incentivos para lograr un gobierno que utilice de manera eficiente los recursos públicos. Su misión es fiscalizar en todo momento 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 aplicables²⁰⁷.

Esta entidad fiscalizadora cuenta con indicadores de desempeño que requieren información precisa a cada uno de los ayuntamientos del Estado de México, no obstante la información requerida es de difícil acceso, compleja y amplia, razón por la cual se presenta un obstáculo en el momento en que los ciudadanos desean obtener, conocer, y saber más de su municipio.

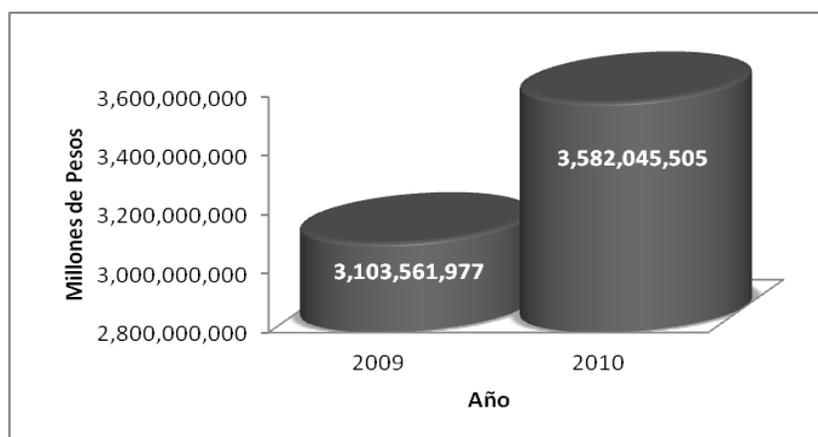
²⁰⁶ Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Op, cit., p. 139.

²⁰⁷ Manual de organización del OSFEM. Disponible en: <http://www.Osfem.gob.mx/Documentos/Vinculos/Leyes/ManOrg.pdf>, Consultado en junio de 2011.

4.3. Fiscalización y Mecanismos de sanción en Ecatepec de Morelos

Las relaciones financieras entre los tres órdenes de gobierno de nuestro país se rigen en el marco del sistema nacional de coordinación fiscal. A decir de Hernández y Torres, los estados y municipios obtienen la mayor parte de sus ingresos a partir de las participaciones federales y las aportaciones, y no de los impuestos sobre los que poseen potestad²⁰⁸. Conocer el ingreso del municipio permite realizar análisis y proyecciones de tipo económico y financiero que se requiere en un período determinado. Así se muestra a cuanto equivale el ingreso del municipio de Ecatepec²⁰⁹ para el año 2009 y 2010,²¹⁰ y se tiene lo siguiente:

Gráfica N° 2. Ingresos del municipio de Ecatepec de Morelos. 2009-2010



Fuente: Elaboración propia con datos de la estadística de finanzas públicas municipales. Sistema Municipal de Base de Datos (Simbad).INEGI.

De acuerdo con el desglose del ingreso – que se realiza en el tabla N° 2 – se observa que la mayor parte de ingresos municipales se reciben de las

²⁰⁸ Fausto Hernández Trillo, y Juan Manuel Torres Rojo, “Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en una federación: el caso mexicano” en *Revista mexicana de sociología*, Vol. 68, Núm. 1, enero-marzo, 2006, pp. 1-47. UAEM, México.

²⁰⁹ Ecatepec es el municipio que recibe el mayor recurso presupuestal en la entidad mexiquense.

²¹⁰ La cifra de ingresos para 2011 no está disponible en la estadística de finanzas públicas municipales del INEGI, sin embargo se encuentra en el presupuesto de Egresos aprobado por el Congreso del Estado de México que las participaciones para tal año ascienden a \$ 1,226,242,952 pesos.

participaciones y aportaciones federales, lo que confirma la aseveración anterior de Hernández y Torres. Ello muestra que existe una dependencia de los recursos federales, sin embargo lo recaudado por impuestos constituye la cuarta vía de ingresos municipales más importante.

Tabla N° 2. Ingresos del municipio de Ecatepec de Morelos. 2009-2010

Desglose del Ingreso	2009	2010
Impuestos	379,093,450	395,870,259
Derechos	75,481,463	70,787,148
Productos	11,592,529	11,904,905
Aprovechamientos	124,757,609	119,185,307
Contribuciones de mejoras	1,990,252	988,218
Participaciones federales	823,240,772	1,043,713,254
Aportaciones federales	1,235,520,343	1,229,596,414
Financiamiento	451,885,559	710,000,000
Disponibilidad inicial		
INGRESOS	3,103,561,977	3,582,045,505

Fuente: Elaboración propia con datos de la estadística de finanzas públicas municipales. Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD).INEGI.

En función de tal ingreso, es menester estudiar la distribución. Para ello se ha identificado lo siguiente

Tabla N° 3. Egresos del municipio de Ecatepec de Morelos. 2009-2010

Desglose de Egresos	2009	2010
Servicios personales	999,222,830	970,753,117
Materiales y suministros	267,298,033	148,788,567
Servicios generales	573,560,013	572,917,005
Subsidios, transferencias y ayudas	621,663,324	544,033,663
Adquisición de bienes muebles e inm.	104,068,382	117,275,094
Obras públicas y acciones sociales	257,268,783	348,382,763
Deuda pública	280,480,612	659,921,370
Disponibilidad final		219,973,926
EGRESOS	3,103,561,977	3,582,045,505

Fuente: Elaboración propia con datos de la estadística de finanzas públicas municipales. Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD).INEGI.

La tabla N° 3 muestra cómo la entidad municipal ejerció su presupuesto durante el año 2009 y 2010. Se observa que la distribución de los recursos se hace mediante un desglose por capítulo del gasto. En el detalle de la información se aprecia que existen capítulos del gasto que por su naturaleza requieren mayor canalización de recursos, a fin de obtener una eficiencia superior en la función pública, ejemplo de ello es, el rubro de *obras públicas y acciones sociales*, que en 2009 destina una cantidad representativa y en 2010 incrementa los recursos hacia este rubro, en más de un cien por ciento. Esto puede ratificarse con los resultados de la evaluación de la cuenta pública 2009 realizada por el Osfem, quien realiza las siguientes recomendaciones y se muestran en la tabla N° 4:

Tabla N° 4. Resultados de la Cuenta Pública 2009

Núm.	Comentarios de la evaluación	Recomendaciones
1	Se canalizaron pocos recursos a Obra pública, siendo esta una de las principales funciones del Ayuntamiento.	Tomar acciones para satisfacer la demanda ciudadana en materia de ejecución de obra.
2	No proporciona las participaciones mínimas recomendadas al sistema Descentralizado Municipal DIF.	Se recomienda considerar por lo menos el 5% del total de sus ingresos para el otorgamiento de participaciones al DIF municipal.
3	Se presenta poca representatividad de los ingresos ordinarios con relación al total de ingresos.	Es necesario implementar acciones para incrementar la recaudación alentando al contribuyente a efectuar sus pagos en tiempo y forma.
4	Se detecta baja cobertura a las zonas de riesgo identificadas en el Atlas de Riesgo.	Dar cobertura a la mayor cantidad de Zonas de riesgo identificadas en el Atlas.

Fuente: Organismo Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), Cuenta pública 2009.

Los cuatro comentarios de la tabla N° 4 apuntan a una falta de atención de la administración perredista en puntos estratégicos como lo son: obra

pública, desarrollo integral de la familia, recaudación; y cobertura a zonas de alto riesgo.

Es visible en la tabla N° 3, un incremento en la deuda pública municipal. De acuerdo con los datos proporcionados, se observa un incremento del 135% de la deuda pública en 2010 con respecto a 2009. Así, Ecatepec tiene una deuda de 701.9 millones de pesos en ese año. La deuda pública adquirida por este municipio equivale a unos 423 pesos per cápita.²¹¹ Ello coloca al municipio como el más endeudado en territorio mexiquense.

El endeudamiento ha sido catalogado como un problema, debido a que, “los municipios y los estados han cedido a sus facultades recaudatorias y hoy dependen, en más de 80%, de las participaciones federales [...], y sí sigue la tendencia, a la vuelta de uno o dos años hará una crisis que será prácticamente insostenible”²¹².

Entonces,

No puede hablarse de verdadera fiscalización de los recursos federales por el hecho de que la federación entrega a los municipios 100 pesos y estos se gastan esos 100 pesos y entregan facturas por los mismos 100 pesos. Eso es tan sólo un asunto contable. Lo que no se ha preguntado a los ayuntamientos ni a los gobiernos estatales es cómo están gastando ese dinero. Cuando uno se mete a las tripas de los ayuntamientos y ve las disposiciones de gasto público, se encuentran cosas tan irracionales como

²¹¹ Ecatepec de Morelos es el municipio con mayor deuda pública en la entidad mexiquense. Sin embargo, el presidente de la Comisión de Presupuesto y Gasto Público, el priista Enrique Jacob Rocha, afirmó que cerca del 65% de los recursos autorizados en los últimos dos años para que los municipios se endeuden, se han destinado a la reestructuración de pasivos, por lo que negó que los créditos comprometan las finanzas locales. Alonso, Rodrigo, “Los diez municipios más endeudados de Edomex”, en *El Universal*, México, 1 agosto 2011. Disponible en: <http://www.eluniversaledomex.mx/home/nota20213.html>. Consultado en agosto de 2011.

²¹² Ignacio Alvarado Álvarez, “Enfrentan más de 80% de alcaldías crisis por deudas”, en *El Universal*, México, Publicado originalmente el lunes 14 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/751515.html>. Consultado en mayo de 2012.

que recursos del Ramo 33 se destinan a la organización de ferias del pueblo o en la compra de vehículos.²¹³

Pese a lo anterior, no es posible englobar la adquisición de deuda como una práctica negativa en su totalidad, pues constituye parte importante para solventar los gastos municipales, sin embargo, sí se requiere establecer topes en el endeudamiento y exigir resultados que avalen, justifiquen y recuperen lo que se invirtió.

El Osfem no realiza ningún señalamiento determinante al respecto. Ello ha generado que existan endeudamientos en los municipios mexiquenses que sobrepasan su capacidad de pago. De forma adicional, existen bajos índices de transparencia y rendición de cuentas, el IMCO declara que, Ecatepec se encuentra en la posición número 11 de un estudio en la materia de los 18 municipios más poblados.²¹⁴ Ello puede derivar en un uso particular o privado de recursos públicos.

El Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009, elaborado por la ASF, dictamina negativamente el ejercicio de los recursos y el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, debido a que emite cinco pliegos de observaciones, respecto de las auditorías financieras y de cumplimiento, que tienen por clave 09-D-15033-02-0805 y 09-D-15033-02-0806, y refieren un probable daño o perjuicio a la hacienda pública federal por 166 millones 913 mil pesos, casi el mismo monto que le correspondió a Ecatepec por el fondo de infraestructura social municipal (FISM).

De enero a agosto de 2009 –periodo cuya responsabilidad cayó en Gutiérrez Cureño–, 163 millones 477 mil pesos fueron transferidos a otras

²¹³ Ibid.

²¹⁴ IMCO, *Los municipios y la transparencia*. Disponible en: <http://www.municipiosytransparencia.org.mx/>. Consultado en julio de 2012.

cuentas del municipio. De éstos, 71 millones 477 mil pesos se reintegraron a las cuenta del FISM; no así los intereses correspondientes, por 117 mil pesos. El resto, equivalente a 92 millones de pesos (el 55.3% del total de los recursos del FISM), no se reintegró a la cuenta de dicho Fondo. A decir del máximo órgano de fiscalización del país, que encabezó Juan Manuel Portal Martínez, los 92 millones faltantes representan “un probable daño o perjuicio o ambos a la hacienda pública federal”.²¹⁵ Entonces, es indispensable tener y ejercer un control sobre los recursos municipales. La información anterior muestra datos sobre los recursos federales, pero habrá que cuestionarse que sucede con los recursos provenientes del endeudamiento y con los recursos que se recaban en el municipio por materia de impuestos, derechos, aprovechamientos, etc., que no son auditados por la ASF, y que el Osfem se encarga de evaluar en coordinación con la contraloría interna de cada municipio²¹⁶.

La confiabilidad que tiene el Osfem, se ve afectada debido a que los datos proporcionados en el informe de resultados de la cuenta pública 2009 y 2010, no coinciden en su totalidad con los datos proporcionados en la estadística de finanzas públicas municipales que publica el Sistema Municipal de Base de Datos (Simbad).

Ello genera confusión y desconfianza entre la ciudadanía interesada en evaluar la aplicación del gasto en la gestión municipal. De forma análoga, el mismo informe de la cuenta publica emitido por el Osfem señala que el ingreso registrado en las participaciones federales no concilia con el publicado en las Gacetas del Gobierno del 15 de abril, 15 de julio, 15 de octubre 2010 y

²¹⁵ Flor Goche, “Ecatepec, reprobado por la Auditoría Superior”, Contralinea 238 / 19 de junio de 2011. Disponible en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/06/22/ecatepec-reprobado-por-la-auditoria-superior/>. Consultado en mayo de 2012.

²¹⁶ La fiscalización interna a nivel municipal se da por la contraloría interna, cuya función es planear, programar, organizar y coordinar el sistema de evaluación municipal, a través del establecimiento de las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones.

del 14 de enero 2011 por 161,422.1 miles de pesos y en las participaciones estatales por 773.3 miles de pesos, con lo cual se está infringiendo los artículos 342, 344 y 348 del Código Financiero del Estado de México y Municipios. De ahí la necesidad de contar con otros datos que apunten al desempeño de la gestión municipal. En consecuencia, se presenta una lista de variables que incluirán a los ciudadanos en la vigilancia y auditoría de la aplicación del gasto público. Ello como un ejercicio de fiscalización por un ente externo, en donde la ciudadanía actúe como complemento y contrapeso a la fiscalización que realiza el Osfem.

Tomando como referencia que la ley²¹⁷ contempla que 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, 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, se propone que los ciudadanos realicen revisiones constantes y se inmiscuyan en la planeación, ejecución y evaluación de los políticas y programas de carácter público²¹⁸.

4.3.1. Diagnóstico de información para alimentar los Indicadores de Fiscalización y Mecanismos de Sanción en Ecatepec de Morelos

El objetivo de la fiscalización es vigilar y evaluar la correcta aplicación en el uso de los recursos públicos. Y en caso de anomalías o irregularidades aplicar las sanciones correspondientes.

La forma en que los ciudadanos pueden ser parte de la fiscalización es en primer término conociendo cuánto recurso tiene su municipio. Para ello, la

²¹⁷ Ley de Fiscalización del Estado de México.

²¹⁸ La forma de participación que se propone gira en torno a la contraloría social, tema que será tratado en el capítulo V.

transparencia es fundamental. En segundo término el H. Ayuntamiento debe contar con informes periódicos de ejecución del gasto, y estos deben estar disponibles a la ciudadanía, de tal forma que ésta última pueda conocer en qué y cómo se gastó el recurso público. De ahí la importancia de señalar que un sistema de rendición de cuentas se compone de elementos como la transparencia el acceso a la información, la fiscalización y los mecanismos de sanción; y la participación de la ciudadanía.

A través del cuadro N° 8 se hace una requisición de información de forma indirecta. Esto es, no se pide que los funcionarios recaben la información, lo que se hace es establecer las características clave de la fiscalización y a los mecanismos de sanción. Así, los siguientes apartados constituyen la explicación en bloques de las características a recabar en el cuadro de diagnóstico para alimentar posteriormente el indicador de fiscalización y mecanismos de sanción.

4.3.1.1. Obtención de recursos

La fiscalización de las aportaciones y participaciones federales no se contemplan en el presente trabajo de investigación debido a que los fondos a los que se destinan recursos son auditados por la ASF. En este caso sólo se estudia el recurso que es obtenido por el H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos bajo el rubro de ingresos, en la línea de impuestos, derechos, aprovechamientos y deuda pública.

Entonces, se requiere en primer término conocer el *ingreso general* para el ejercicio fiscal de 2009 y 2010 con el objetivo de realizar una comparación y contar con un panorama general del recurso del que se dispone en el ayuntamiento. El crecimiento del ingreso municipal de un año a otro puede compararse con la *tasa anual de crecimiento poblacional*, con el objetivo de

encontrar la proporcionalidad entre tamaño de la población e incremento de los recursos municipales, cifra importante toda vez que este recurso monetario permitirá solventar las necesidades de servicios públicos municipales. Por ello el cuadro N° 8 se requiere conocer el ingreso total para el año 2009 y 2010. De este ingreso es menester saber cuánto corresponde al pago de *impuestos* de forma global que se hace por concepto de: predial, adquisición de inmuebles, operaciones traslativas de dominio de inmuebles, conjuntos urbanos, anuncios publicitarios, diversiones, juegos y espectáculos públicos, y sobre la prestación de servicios de hospedaje. Identificar el rubro de donde proviene el ingreso ayudará a conocer la forma de trabajo del ayuntamiento.

El pago de *derechos* es aquel que se realiza al H. Ayuntamiento por concepto de pago de agua, trámite de pasaporte, etc. Y el recurso de aprovechamientos hace alusión a los recursos ordinarios que no son clasificables como impuestos, o derechos.

En lo que refiere a la *deuda pública municipal*, Peña explica que “es casi imposible que los ingresos de un orden de gobierno sean perfectamente complementarios con sus necesidades de gasto. Así, incluso los gobiernos nacionales de los países industrializados donde existen altos niveles de recaudación, se tiene que recurrir al endeudamiento para asumir en su totalidad las funciones que le competen y atender las demandas de la ciudadanía”²¹⁹.

Sin embargo, se parte de la idea de que la eficacia en la recaudación ayudaría a disminuir la dependencia de las participaciones y aportaciones federales, lo cual a su vez ayudaría a contraer cada vez menos deuda pública.

²¹⁹ José Antonio Peña Ahumada, “Qué son las transferencias municipales”, *Manual de transferencias federales para municipios*, Secretaría de Gobernación-INADEF, 3ª Reimpresión 2011, p. 19-31.

Pues la forma más sana de financiamiento son los ingresos propios, de modo que

el primer paso que debería tomarse es el perfeccionamiento de la administración tributaria para hacer descansar el gasto, tanto como sea posible, en la tributación, ya se atienda al principio de la capacidad contributiva por medio de impuestos -contribuciones obligatorias fijadas unilateralmente por el gobierno a quienes caben en la situación señalada en la ley como generadora del crédito fiscal-; o se siga el principio del beneficio a través de derechos -contribuciones derivadas del uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, o de la prestación de servicios en cumplimiento de las funciones de derecho público del gobierno-; así como de contribuciones especiales por mejoras, por obras públicas y por plusvalía, a cargo de los individuos que resulten especialmente beneficiados por obras públicas realizadas por el gobierno”.²²⁰

El endeudamiento es una forma de financiamiento a la que debe acudirse con cierta precaución debido a que fuera de control por una mala planeación o una mala administración puede producir consecuencias lesivas en la economía de la entidad endeudada. La deuda municipal es entonces un elemento que requiere ser publicado, así como las evaluaciones correspondientes a dicho endeudamiento. Ello con el objetivo de fundamentar ingresos y egresos, así como deudas futuras. La deuda pública local permite ampliar los ingresos presentes para hacer frente en forma inmediata a las exigencias de la comunidad; pero debe contraerse de modo responsable y estar destinada a la inversión en obras públicas productivas y al mejoramiento en la prestación de los servicios públicos, toda vez que ello hará rentable dicho endeudamiento ya que al invertir en lo señalado se obtendrán ingresos suficientes para satisfacer el servicio de la deuda y para sufragar los gastos de operación y de mantenimiento de las misma.

²²⁰ Dolores B. Chapoy Bonifaz, “La deuda pública, opción de financiamiento a nivel local”, en *Revista Jurídica de Derecho Comparado*, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/101/art/art2.htm>, Consultado en mayo de 2012.

La situación financiera, aún cuando pueda ser compleja de entender para los ciudadanos promedio requiere ser publicada y expuesta a los habitantes, ello eliminará cortinas de humo.

4.3.1.2. Aplicación de recursos

Conocer cuánto se invierte en *obra pública* ayuda a realizar una evaluación comparativa por los ciudadanos entre lo invertido y lo construido. Ello a su vez brindará certeza a los habitantes del uso de los recursos públicos, toda vez que estarán viendo reflejado el gasto y/o inversión realizados. Y el Osfem, como parte de sus atribuciones, debe requerir a terceros que hubieren contratado obras, bienes o servicios la información relacionada con la documentación comprobatoria de las cuentas públicas.

La realización de *auditorías* puede ayudar al control y uso de los recursos públicos, por ello la necesidad de conocer cuantas auditorías y de qué tipo se realizan al año. Toda vez que las auditorias pueden ser internas o externas, según el ente que las realice. La *Ley de fiscalización superior del Estado de México* tipifica que se realizarán revisiones en periodos trimestrales. Estas revisiones se harán sin perjuicio del principio de anualidad al que hace referencia la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 61, fracción XXXII. Por lo tanto, debe existir evidencia del número de auditorías practicadas.

4.3.1.3. Eficacia

La eficacia es la capacidad de alcanzar el objetivo planeado mediante las acciones emprendidas. De acuerdo con Martínez, es “el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, sin considerar necesariamente los

recursos asignados para ello”²²¹. Por ello se busca contrastar el número de metas establecidas en el plan municipal de desarrollo urbano de Ecatepec con el número de metas alcanzadas que se esbozan en el informe de resultados municipal.

4.3.1.4. Mecanismos de sanción

Los mecanismos de sanción indicarán los alcances y las limitaciones del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México ante las posibles fallas e incumplimientos por parte del H. Ayuntamiento. No obstante, no existe un registro accesible a la ciudadanía con dicha información. Tampoco se cuenta con una relación del número de amonestaciones o multas impuestas a funcionarios. La *ley de fiscalización superior del Estado de México*, dicta en su artículo 8, fracción XX a la XXV la obligación del Osfem de investigar los actos u omisiones que puedan implicar alguna conducta irregular respecto a la administración, ejercicio, custodia o aplicación de los recursos públicos; fincar responsabilidades resarcitorias, turnar a las autoridades competentes los pliegos que se hubiesen formulado; y conocer y resolver quejas o denuncias en la materia. Todas estas obligaciones deben estar disponibles en un sistema digitalizado de información que permita conocer la eficacia de las medidas preventivas y correctivas sugeridas, así como su seguimiento. No obstante, la información no la presenta el H. ayuntamiento, ni el mismo Osfem.

²²¹ Julián Martínez Elías, “El proceso de la evaluación y la auditoría al desempeño como propiciadora del cumplimiento de los programas y acciones gubernamentales” en Octavio Mena Alarcón (coord.), *La fiscalización superior: su implementación en el órgano superior de fiscalización en el Estado de México*. Osfem, Edo. Méx. 2009, pp. 120-144.

Cuadro N° 8. Diagnóstico de información para alimentar los Indicadores de Fiscalización y Mecanismos de Sanción del Municipio de Ecatepec de Morelos

FISCALIZACIÓN Y MECANISMOS DE SANCIÓN			2009	2010
	N.	Características		
Obtención de Rec.	1	Ingresos		
	2	Impuestos		
	3	Derechos		
	4	Aprovechamientos		
	5	Deuda Pública		
Aplicación de Rec.	6	Inversión en obra pública		
	7	Número de auditorías internas practicadas		
	8	Número de auditorías externas practicadas		
Eficacia	9	Número de Metas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal		
	10	Metas cumplidas		
Mecanismos de Sanción	11	Número de amonestaciones por escrito interpuestas		
	12	Multa de 10 a 100 días de salario mínimo vigente impuestas		

Fuente: Elaboración propia.

Este diagnóstico de información contiene 12 características que a su vez alimentan a los indicadores que medirán el grado de fiscalización y mecanismos de sanción a nivel municipal.

4.3.2. Indicadores de Fiscalización y Mecanismos de sanción: Ecatepec de Morelos

En el presente apartado se diseña un conjunto de indicadores para evaluar las prácticas de fiscalización que se han implementado en el nivel de gobierno

municipal; Ecatepec de Morelos, así como el número de sanciones que se han interpuesto ante irregularidades cometidas. La fiscalización y los mecanismos de sanción son elementos que son parte, en esta investigación de un sistema de rendición de cuentas municipal.

El objetivo de diseñar este conjunto de indicadores radica en determinar la forma en que el H. Ayuntamiento obtiene - gasta y/o invierte el recurso público con el que dispone. Ello se hace a través de una comparación entre el año 2009 y 2010. Se utiliza así, una fórmula de *incremento relativo porcentual*, la cual nos indica la variación real respecto al valor de referencia o base, esto es, inicio del periodo y/o cambio. Se expresa de la siguiente forma:

$$[(b-a)/a] 100= \textit{Incremento relativo porcentual o Irp}$$

Donde:

a = año base

b = año corriente

De tal forma que:

$$[(\text{cantidad para 2010} - \text{cantidad para 2009}) / \text{cantidad para 2009}] 100 = \text{Irp}$$

El incremento relativo porcentual nos permite comparar dos cantidades y la variación que éstas han sufrido en términos porcentuales. Esta variación puede reflejar un incremento o un decremento, esto equivaldrá a un resultado positivo o negativo según sea la característica evaluada. Se presentan 12 indicadores. El primer bloque hace alusión a la obtención de recursos, el segundo a la aplicación, el tercero a la eficacia y el cuarto a los mecanismos de sanción

Cuadro N° 9. Indicadores para medir el nivel existente de fiscalización y Mecanismos de Sanción en el Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México.

INDICADOR		FINALIDAD	2009	2010	INCREMENTO RELATIVO PORCENTUAL	GRADO
Obtención de Recursos	Ingresos	Conocer la variación porcentual de 2010 con respecto a 2009 en los ingresos totales municipales				
	Impuestos	Determinar la variación porcentual de impuestos percibidos por el H. Ayuntamiento en 2010 con respecto a 2009				
	Derechos	Determinar la variación porcentual de derechos percibidos por el H. Ayuntamiento en 2010 con respecto a 2009				
	Aprovechamientos	Determinar la variación porcentual de aprovechamientos percibidos por el H. Ayuntamiento en 2010 con respecto a 2009				
	Deuda Pública	Determinar la variación porcentual en la adquisición de deuda pública en 2010 con respecto a 2009 para conocer la evolución del endeudamiento municipal				
Aplicación de Rec.	Inversión en Obra Pública	Obtención de la variación porcentual de la inversión en obra pública en 2010 con respecto a 2009				
	Auditorías internas practicadas	Conocer el número de auditorías realizadas al H. Ayuntamiento por la Contraloría municipal				
	Auditorías externas practicadas	Conocer la variación del número de auditorías realizadas al H. Ayuntamiento por el OSFEM				
Eficacia	Metas planteadas	Conocer el número de metas establecidas al inicio del año				
	Metas cumplidas	Conocer el número de metas cumplidas al informe de resultados				
Mecanismos de Sanción	Número de amonestaciones por escrito interpuestas	Identificar el cambio en el número de amonestaciones realizadas				
	Multa de 10 a 100 días de salario mínimo vigente impuestas	Identificar el cambio en el número de amonestaciones realizadas				

Fuente: Elaboración propia

Entonces, si se ha incrementado la obtención de recursos por parte del H. Ayuntamiento, se obtendrá un resultado positivo. El resultado será negativo si no es posible aumentar la recaudación para dejar de depender de los recursos federales y del endeudamiento público.

En el caso de la deuda pública se valorará como positiva una disminución en la variación de un año con respecto a otro.

En lo que se refiere al número de auditorías, un número mayor indicará que existe un mayor control, lo cual a su vez tiene que verse reflejado en un

aumento del número de metas cumplidas. En una lógica similar las amonestaciones y las multas a funcionarios públicos deberán disminuir dado el constante control y vigilancia que se tiene en el H. Ayuntamiento.

Se ha establecido una escala para determinar el grado en que se da cumplimiento con cada característica. Así de .0 a .33% se considera un grado bajo, de .34 a .67 se considera un grado medio y de .68 a .100 un grado alto.

Se obtendrá un *grado aceptable de fiscalización y mecanismos de sanción* sí el número de frecuencias de *grado medio* se mantienen por encima de los *grados bajo y alto*. Ello porque un grado medio representa cambios que no son radicales, sino cambios graduales en incrementos y decrementos.

Para determinar lo anterior, se deberá utilizar una tabla de frecuencia como la siguiente:

Tabla N° 5. Frecuencias de Grado

GRADOS	FRECUENCIA
Alto	
Medio	
Bajo	

Elaboración propia

Como se mencionó, se empleará la frecuencia de los *grados medios*. De esta cantidad se obtendrá el porcentaje que representa con respecto al total de grados, y en este sentido será el número que muestre el grado de cumplimiento del H. Ayuntamiento con la fiscalización y los mecanismos de sanción en Ecatepec de Morelos.

CAPÍTULO V

PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA: CONTRALORÍA SOCIAL

Considerando que “la participación de la ciudadanía constituye la clave del combate a la corrupción, el mejoramiento de la rendición de cuentas y la consolidación de la transparencia en la actuación gubernamental”²²², el presente capítulo tiene como objetivo dar a conocer los alcances y limitaciones de contar con un elemento de inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, en el marco de un sistema de rendición de cuentas.

Se estudia la contraloría social como una forma de participación de la ciudadanía en la gestión pública municipal. Y posteriormente se desarrolla una propuesta de indicadores para evaluar la participación de los habitantes del municipio de Ecatepec de Morelos mediante la contraloría social.

5.1. Participación de la ciudadanía en la exigencia de rendición de cuentas

Richard Mulgan²²³ habla de la naturaleza externa de la relación de la rendición de cuentas, él sostiene que tal naturaleza se compone de tres elementos: a) es externa, en cuanto las cuentas se entregan a alguna otra persona o institución que está siendo llamada a cuentas; b) implica interacción e intercambio social, en cuanto la parte que llama a cuentas busca respuestas y rectificación de acciones, en tanto que la que está llamada a rendir cuentas responde y acepta

²²² John M., Ackerman, “Sociedad Civil y Rendición de Cuentas” en Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal, Colección Sinergia vol. 6, IEDF, 2006.

²²³ Richard Mulgan, “Accountability: an Ever-expanding Concept?”, en *Public Administration*, vol. 78, num. 3, 2000, p. 555.

sanciones; y c) implica derechos de autoridad, en cuanto aquellos que llaman a cuentas sostienen derechos de autoridad superior sobre aquellos que rinden cuentas.

Es así que se considera que la participación de la ciudadanía representa una relación externa con la rendición de cuentas al considerar llamar a cuentas a los representantes, esperar una respuesta y sancionar a través de la opinión pública, el voto, y las quejas y/o denuncias. Catalogarse como una relación externa no le resta importancia, al contrario, la participación de la ciudadanía es un instrumento de descentralización de control en las tareas de gobierno, pues funge como un contrapeso.

Son múltiples las formas en las que la ciudadanía puede participar para llamar a cuentas a sus gobernantes.

Múltiples conceptos parecen aludir a los mismos fenómenos: auditoría social, rendición de cuentas, “accountability”, vigilancia del gobierno, evaluación ciudadana, etcétera. Diversas dimensiones y formas de la interacción de la ciudadanía con el gobierno se subsumen en conceptos que portan diversas cargas simbólicas y aluden a espacios y acciones no equiparables.²²⁴

Las vías y maneras a través de las cuales se manifiesta la creciente participación ciudadana incluyen también las libertades fundamentales, pero no se agotan en ellas. Al lado de las garantías individuales, protegidas por preceptos constitucionales, el ciudadano cuenta ahora con otro tipo de canales que propician su confluencia en asuntos públicos²²⁵.

²²⁴ Alberto J. Olvera, y Ernesto Isunza Vera, “ “Rendición de cuentas” los fundamentos teóricos de una práctica” de la ciudadanía”, PNUD. Disponible en: http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=235. Consultado en junio de 2012.

²²⁵ Un mecanismo orientado a la rendición de cuentas social es el uso de “la boleta de calificación ciudadana”, que es utilizado en la India. Este mecanismo sirve para retroalimentar el trabajo realizado por el gobierno. Otro ejemplo exitoso es la utilización de “presupuestos participativos” en la ciudad de Porto Alegre, Brasil. En él se otorga a la ciudadanía la posibilidad de determinar el gasto corriente a más del 10% del presupuesto anual. Para ello se realizan asambleas y reuniones temáticas donde se establecen las prioridades de inversión

Una de las diversas formas de participación de la ciudadanía se encuentra en la contraloría social.

5.2. La contraloría social

Cunill expone que “la contraloría social no agota la participación ciudadana y, por lo tanto, no es sinónimo de ella, por lo anterior rescatar la especificidad de la contraloría social es una tarea necesaria para analizar, a su vez, los desafíos que impone su desarrollo²²⁶.”

De acuerdo con Vázquez Cano “se trata de una forma de participación ciudadana en las tareas de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos y en la evaluación del desempeño de los funcionarios y empleados al servicio del Estado”.²²⁷

La contraloría social es un instrumento de corresponsabilidad gubernamental y ciudadana, que propicia la participación de individuos y organizaciones sociales en la realización de actividades de control y vigilancia de las acciones de interés público.²²⁸ Vázquez Nava brinda una percepción similar, y agrega que la contraloría social está a cargo de la ciudadanía, quién actúa como coadyuvante del gobierno en el mejoramiento del desempeño de la

del gobierno en materia de infraestructura y servicios sociales básicos. En Buenos Aires, Argentina se optó por realizar “audiencias ciudadanas”, que permite acceder a la información, solicitar precisiones y emitir opiniones, e incluso interpelar con funcionarios encargados a efecto de manifestar su parecer. Otra de las figuras de rendición de cuentas social es la audiencia pública de “requisitoria ciudadana”, que si bien exigen que más del 50% de los integrantes del padrón electoral del distrito en cuestión, ha sido empleada con éxito. Irma Eréndira Sandoval, “Transparencia y participación ciudadana” en *Transparencia y control ciudadano: comparativo de grandes ciudades*, Ensayos para la transparencia de la ciudad de México. No. 3, INFODF, 2007.

²²⁶ Nuria Cunill Grau, “Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII., núm.1, 1er semestre de 2009.

²²⁷ Luis Vázquez Cano, “La contraloría social mexicana, una institución que nace de la reforma del Estado”, en *El control gubernamental y la contraloría social mexicana*, FCE, 1994.

²²⁸ Secretaría de la Función Pública, “Hacia un control gubernamental moderno y preventivo”, en *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, FCE, 2005, pp. 183-256.

administración pública así como el control y vigilancia de los recursos que pertenecen a la nación²²⁹.

Para Ruíz Dueñas, la contraloría social se manifiesta como un conjunto de acciones emprendidas por la población, para vigilar las tareas de gobierno y controlar las actividades en las cuales participa la propia comunidad. La concibe también como una figura de participación ciudadana que permite a la sociedad civil, tanto coadyuvar en la vigilancia de la actuación de los agentes responsables de la función pública, como perfeccionar y complementar el control formal. Destaca que el objetivo es contribuir a la rendición de cuentas para que las políticas públicas y el ejercicio de los recursos se realicen con transparencia, eficacia, calidad y honradez.

Puede, en principio entonces, asumirse que la noción de contraloría social remite al “conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público, con el fin de que este exprese en su actuación los intereses públicos y aporte a la construcción de ciudadanía”.²³⁰

En este sentido, no sólo las entidades de fiscalización superior participarían en el proceso de rendición de cuentas, sino también los ciudadanos, quienes fungirían como auditores sociales. Es así que, la contraloría social como figura de participación ciudadana, permite a la sociedad civil, coadyuvar en la vigilancia de los representantes y complementar los controles formales existentes.

Dentro de la contraloría social, el actor principal es el ciudadano, quien se constituye como auditor ciudadano en el momento en que activa alguno de

²²⁹ María Elena Vázquez Nava, “Contraloría social y reforma del Estado”, en *Participación ciudadana y control social*, Miguel Ángel Porrúa- Secretaría de la Contraloría General del Federación, México, 1994, p. 18.

²³⁰ Nuria Cunill Grau, “Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII . núm.1, 1er semestre de 2009.

los instrumentos y mecanismos puestos a su disposición para hacer un señalamiento, un exhorto o solicitud sobre la forma en que se están administrando los recursos públicos o se está realizando la gestión gubernamental.

5.2.1. Momentos de la Contraloría social

De acuerdo con Cunill, la contraloría social –al igual que cualquier forma de participación ciudadana– puede ser desplegada sobre el proceso de la formación de las decisiones públicas (control *ex ante*), sobre los resultados de las acciones públicas (control *ex post*) e incluso sobre los procedimientos de decisión.

La autora resalta que dicha distinción es relevante porque sugiere que los alcances de la contraloría social no se agotan en “llamar a cuentas a los actores estatales” –o sea, en la exigencia de rendición de cuentas– para minimizar la corrupción o aumentar la eficiencia gubernamental, ni se refiere sólo a los resultados de la gestión pública. Sino que además, constituye un aporte a la democracia pues representa un avance en la construcción de ciudadanía.

Sin embargo, si no hay un vínculo de comunicación entre las instancias de participación social, y entre las autoridades locales, el objetivo de la contraloría social se desvirtúa, debido a que el rendir cuentas exige de diálogo, explicación y sustento de las acciones gubernamentales de manera constante.

Es por ello que, la vigilancia ciudadana constreñida sólo al seguimiento de las acciones públicas (programas y servicios) no asegura por sí sola una rendición de cuentas integral, sino que resulta indispensable que la contraloría social esté presente en la planeación, ejecución y evaluación de políticas. El propósito es que la ciudadanía encuentre el espacio idóneo para la

participación organizada en función de fines y objetivos establecidos que busquen la sinergia gobierno-sociedad.

Vázquez Nava²³¹ explica que existen dos vertientes de la contraloría social; la primera, es instrumentada para poner al alcance de la población en general medios de interlocución que pueda utilizar para expresarse libremente sobre aciertos y errores, identificar problemas en los servicios que recibe, o bien, para solicitar orientación sobre especificaciones relacionadas con dichos servicios y; la segunda, es aquella que ha incorporado a las comunidades y a los propios beneficiarios de obras y acciones emprendidas para elevar sus niveles de bienestar y su productividad.²³²

Como se observa, las dos vertientes no son excluyentes entre sí, y ambas representan una opción de participación al colocar una vía de comunicación entre ciudadanos y autoridades incorporándolos así a una lógica de coadyuvancia en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, la primera vertiente hace énfasis en un medio de interlocución, elemento que sin duda es indispensable en un proceso de rendición de cuentas, pues su no existencia implica o representa sólo una emisión de información por parte de los representantes, o bien, una emisión de quejas por parte de los representados.

5.2.2. Alcances y limitaciones de la contraloría social

El éxito de contraloría social se encuentra sujeto a: a) los niveles de participación en interés de la ciudadanía, pero también está determinado por

²³¹ María Elena Vázquez Nava, “Contraloría social y reforma del Estado”, en, *Participación ciudadana y control social*, Miguel Ángel Porrúa-Secretaria de la Contraloría General de la Federación, México, 1994, p. 26.

²³² Este tipo de vertiente de la contraloría social se observó de forma nítida en México en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari en donde se integraba a los ciudadanos en la construcción de obras cuando el gobierno brindaba el material de construcción para calles y banquetas.

b) el grado de dependencia con el gobierno y; c) de los recursos que este último ponga al servicio de la ciudadanía.

5.2.1.1. Niveles de participación e interés de la ciudadanía

La participación de la ciudadanía es un fenómeno fluctuante y por ende impredecible. Sin embargo, requiere de atención constante para aumentarla, debido a que es la esencia de un sistema de gobierno democrático.

A decir de Olvera e Isunza “los gobiernos [la han adoptado] en el discurso, pero no [han asumido] una práctica consecuente. En la mayor parte de los casos, se crearon formas institucionales y políticas de participación que en la práctica no lograron mejorar el desempeño del gobierno y que más bien simulaban una apertura estatal a la ciudadanía”.²³³

En consecuencia, la credibilidad de la ciudadanía en la clase política ha disminuido²³⁴, y ello afecta la democracia de nuestro país, dado que existe desconfianza y apatía de los ciudadanos hacia los asuntos públicos toda vez que estos últimos no son tomados en cuenta.

5.2.2.2. Grado de dependencia

Un alto grado de dependencia con la autoridad puede minar la legitimidad de la contraloría social dado que la ciudadanía puede verse cooptada por el gobierno en turno, y con ello crear un ciclo vicioso de corrupción u opacidad. Por ello se requiere preservar la esencia de la figura de la contraloría social que radica en que la ciudadanía participe de forma autónoma y por iniciativa propia.

²³³ Alberto J. Olvera, y Ernesto Isunza Vera, ““Rendición de cuentas” los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía”, PNUD. Disponible en: http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=235. Consultado en junio de 2012.

²³⁴ Encuesta Consulta Mitofski, 2011. Disponible en: http://consulta.mx/web/images/mexicoopinapdf/EPG_S.pdf. Consultado en junio de 2012.

5.2.2.3. *Mecanismos a disposición de la ciudadanía*

El conjunto de mecanismos de los cuales dispone la ciudadanía para imponer sanciones a los responsables de manejos inadecuados del recurso público es fundamental toda vez que esto brinda sentido a la participación, pues se requiere de una respuesta o resultado que haga sentir al ciudadano que su expresión –positiva o negativa, a través de un medio electrónico o físico- fue escuchada y tomada en consideración. Cunill identifica que

Si la contraloría social sólo se traduce en conocer las justificaciones de los sujetos interpelados, su eficacia es mínima. Para impulsar cambios en la institucionalidad pública que conduzcan al afianzamiento de los derechos ciudadanos, ésta tiene que disponer de la capacidad de imponer sanciones (o premios) sobre aquéllos. [...]En la práctica, el poder de la denuncia es el que mayoritariamente aparece asociado con los órganos de contraloría social en América Latina, aunque aún con severas limitaciones²³⁵.

En México, los mecanismos para presentar las denuncias tienden a ser desconocidos o percibidos como poco confiables, ello ocurre dada la ausencia de confidencialidad y la baja efectividad de las denuncias.

No obstante las limitaciones, existen otros medios que permiten complementar las vías de sanción establecidas legalmente. Entre ellas está el poder de la comunicación y la opinión pública.

Para lo cual, las redes sociales y el uso de internet se constituyen como un elemento que permite expresar, compartir e intercambiar, demandas, quejas, o bien resultados de gobierno, lo cual deriva necesariamente en mayor presión social. Los periódicos, revistas, revistas electrónicas, televisión por internet y radiodifusoras locales también representan un medio donde es

²³⁵ Nuria Cunill, Op. cit. p. 16.

posible expresar avances y retrocesos de la gestión municipal a un costo accesible.

Si bien, dichos medios no representan mecanismos que obliguen a los funcionarios públicos a ejercer eficazmente la gestión municipal, si representan un canal de presión que facilita que las decisiones de los gobernados tengan en cuenta el interés de la ciudadanía organizada. Ello sin duda podría repercutir en la planeación y ejecución de las políticas públicas municipales²³⁶.

5.3. Mecanismos de participación de la ciudadanía en Ecatepec de Morelos

Se entiende como participación ciudadana a “la actividad organizada que desempeñan los vecinos del municipio de Ecatepec de Morelos, a través de la cual se promueve la interacción con el gobierno municipal, en aras de fomentar el bienestar social y que se realiza mediante diversas formas de organización, expresión y comunicación.”²³⁷

La *Ley orgánica municipal del Estado de México*, establece que los municipios de la entidad mexiquense promoverán la constitución de comités ciudadanos de control y vigilancia (covicovis). Estos comités, son integrados por tres personas electas en asamblea, y son responsables de supervisar la obra pública estatal y municipal²³⁸. Tales personas deberán ser beneficiadas

²³⁶ La observación y la certificación ciudadana como forma de evaluación en la ejecución de políticas podría considerarse como otro mecanismo de participación.

²³⁷ Reglamento de Participación Ciudadana del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos. Disponible en: <http://www.ecatepec.gob.mx/participacion/REGLAMENTO%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA.pdf>, consultado en junio de 2012.

²³⁸ Los Covicovis operan desde 1995 en el Estado de México, y la firma de los integrantes en el acta de recepción de las obras constituye un requisito para la aceptación de estas.

por la obra que vayan a supervisar, por lo cual el carácter es temporal o transitorio y su legitimidad es interna, esto es, no tienen personalidad jurídica.

Esta figura se ve limitada al considerar la participación de la ciudadanía únicamente en la evaluación final de la obra, porque restringe la intervención de la ciudadanía en la planeación y en la evaluación de las decisiones municipales. No se pide tener audiencias públicas con la comunidad completa, pero si considerar a los ciudadanos interesados en la elaboración y análisis de los programas sociales y de las políticas públicas. Ello puede lograrse brindando un carácter permanente a los cocicovis en la vigilancia y coadyuvancia de la gestión municipal, es decir, debe considerarse la posibilidad de integrar a estas figuras ciudadanas bajo una personalidad jurídica, con carácter autónomo y honorífico.

Una figura más que se encuentra normada por el *reglamento de participación ciudadana*, y que va muy acorde a la anterior figura de los cocicovis, es la de Contralor Ciudadano. El reglamento en cuestión expone que este es,

el vecino ecatepequense cuya función es la de observar, vigilar y coadyuvar con la contraloría interna municipal, con el fin de garantizar que los servidores público municipales cumplan con la obligación de respetar los ordenamientos municipales y desempeñar con honestidad y eficiencia el ejercicio de sus funciones²³⁹.

Los contralores ciudadanos encuentran su coordinación general con el contralor interno del H. Ayuntamiento, y de acuerdo al artículo 53 del reglamento en cuestión, la división del espacio geográfico sobre el que los contralores ciudadanos ejercerán sus funciones, será el territorio que ocupa la comunidad donde residan. Este cargo, al igual que el de las autoridades

²³⁹ Reglamento de Participación Ciudadana del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos. Disponible en: <http://www.ecatepec.gob.mx/participacion/REGLAMENTO%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA.pdf>, consultado en junio de 2012.

auxiliares, será honorífico y la forma de designación se hace mediante solicitud expresa del interesado, a quien ratificará el presidente municipal y los tres síndicos del H. Ayuntamiento de Ecatepec.

Los cocicovis y la figura de contralor ciudadano son distintas, pero persiguen el mismo fin, que consiste en vigilar y coadyuvar en la gestión municipal.

Pese a ello, y si bien el municipio de Ecatepec de Morelos, tiene la posibilidad de contar con mecanismos de participación, no tiene necesariamente la obligación de hacerlo, y ello se demuestra en el informe de resultados de la cuenta pública municipal 2009, donde se expone como una de las observaciones a la entidad municipal la falta de actas de constitución de comités de participación. En el caso de la evaluación de la cuenta pública 2010, el informe de recomendaciones que emite el Osfem expone que “en general ésta entidad municipal [Ecatepec de Morelos] ha presentado un desempeño aceptable”. Y en relación a los cocicovis no se identifica información acerca de si se presentaron o no las actas de constitución de comités de participación. Esto es, el informe de la cuenta pública 2010 no reporta nada en relación a la conformación de comités. Y no existe información disponible de forma impresa o por internet acerca de si se crearon comités, se solventaron las observaciones, y menos aun si se impusieron sanciones.

No obstante, *la Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y Municipios* señalan que

Cualquier persona, podrá ejercer el derecho de acceso a la información pública sin necesidad de acreditar su personalidad ni interés jurídico; cuando se trate de consultas verbales y mediante la presentación de una solicitud por escrito libre, en los formatos proporcionados por el

Instituto a través de la Unidad de información respectiva o vía electrónica, [...].²⁴⁰

Con este derecho, la ciudadanía tiene el poder de indagar en la forma en que se lleva a cabo la gestión municipal. La Unidad de Información de Ecatepec reporta que se realizaron 68,239 solicitudes de información entre el año 2009 y 2011 a través del Sicosiem, mediante escrito y de forma verbal, de las cuales se solventaron, según datos del ayuntamiento, todas.

En contraste, se tiene la estadística que presenta el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México y Municipios (Infoem) en donde se observa el número de solicitudes de información y el número de recursos de revisión del año 2005 al 2011, para los 125 municipios mexiquenses.

Tabla N° 6. Estadística de solicitudes de acceso a la información y recursos de revisión en los Ayuntamientos del Estado de México 2005-2011.

Año	Solicitudes de Información	Recursos de Revisión
2005	245	0
2006	291	0
2007	1313	0
2008	4093	126
2009	9062	1922
2010	11365	1348
2011	11967	1629
Total	38336	5025

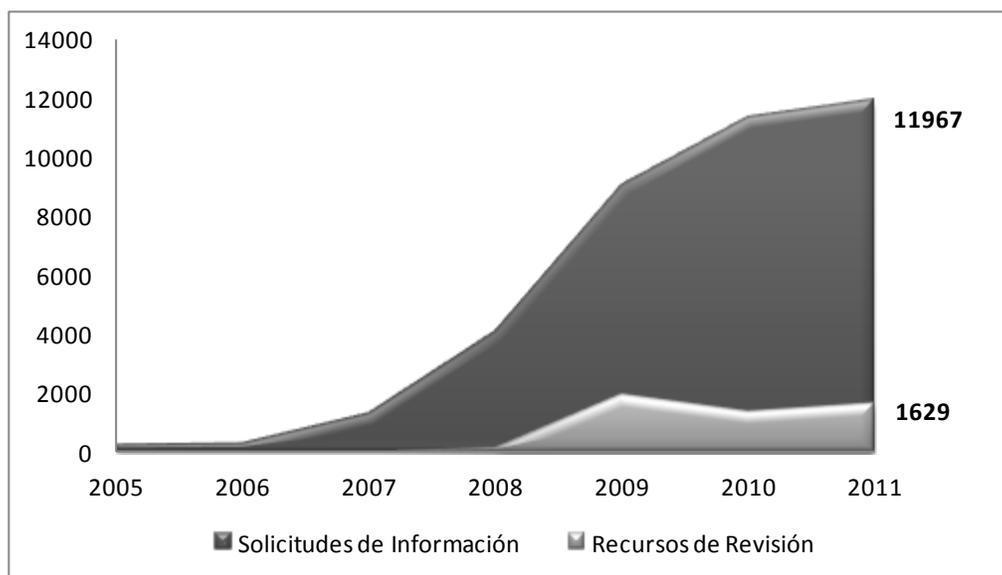
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Transparencia y acceso a la información pública del Estado de México.

Los datos reflejan que el número de solicitudes de acceso a la información en el gobierno municipal aumentan cada año. Existe una variación porcentual entre 2009 respecto a 2010 del 25.41%, sin embargo,

²⁴⁰ Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y Municipios.

este dato debe ser analizado con precaución pues ello no indica que exista mayor transparencia, dado que la calidad en las respuestas puede variar de un caso a otro. Esto es, si bien se reciben miles de solicitudes de acceso a la información y se les da una respuesta, esta última no siempre es la esperada, así lo demuestran algunas impugnaciones realizadas a través de los recursos de revisión. La gráfica N°3 expresa el total de solicitudes de información realizadas a los ayuntamientos, y muestra el número de recursos de revisión interpuestos.

Gráfica N° 3. Número de solicitudes de acceso a la información y recursos de revisión en los Ayuntamientos del Estado de México 2005-2011.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (INFOEM).

Los recursos de revisión representan en 2009, el 21.20% de las solicitudes realizadas. En 2010, las solicitudes aumentan pero no los recursos de revisión, ya que representan tan solo el 11.86%. Esta cifra remonta en 2011, dado que los recursos de revisión en ese año equivalen al 13.61% de las solicitudes presentadas en ese mismo periodo. Lo anterior indica que no es suficiente con responder a solicitudes de información, pues la calidad de estas

respuestas varía. Ello se demuestra con los recursos de revisión, a los cuales se acude en caso de que: a) se niegue la información solicitada; b) se entregue de forma incompleta o se refiera a otra que no corresponda a la solicitada y; c) si se considera que la respuesta es desfavorable y viola el derecho de acceso a la información. El procedimiento implica dos meses para obtener información. Dado el trámite y el tiempo que la solicitud, la respuesta, la evaluación de la respuesta y la solicitud de revisión, así como la resolución a esta solicitud implican, la participación de la ciudadanía puede verse disminuida.

Los recursos de revisión se interponen ante el Infoem con el objeto de que este último revise los actos de los Sujetos Obligados y garantiza que la información que tenga el carácter de pública se entregue a los interesados²⁴¹.

Cabe señalar que existen resoluciones a los recursos de revisión que son positivas o negativas. Las positivas obligan a los sujetos obligados, (unidades de información municipales), a entregar la información requerida. Y las resoluciones negativas responden a que no se impugnó en la fecha permitida por la ley, o bien, porque la información es de carácter privado. Así, el trámite pudiera resultar extenso y complicado para los ciudadanos, pues el proceso, en forma resumida es lento.²⁴²

²⁴¹ Para hacer valer la revisión ante el INFOEM, se debe presentar el recurso dentro de los 15 días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de la resolución del sujeto obligado.

²⁴² Anexo 2. Proceso para solicitar información a los Ayuntamientos del Estado de México.

5.3.1. Diagnóstico de información para alimentar el Indicador de participación de la ciudadanía en Ecatepec de Morelos: Contraloría Social

La participación ciudadana abarca múltiples formas en que la sociedad puede ser parte de la vida pública. La contraloría social es sólo una forma de participación ciudadana. Los siguientes indicadores se realizan con el objetivo de proporcionar un escenario a los habitantes del municipio de Ecatepec acerca de la incidencia y forma de participación de los ciudadanos ecatepecenses en la vigilancia y control de la gestión municipal.

En este tenor, se propone que el H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos cuente con indicadores de participación ciudadana en la planeación, desarrollo y ejecución de políticas públicas municipales, que sean sencillos para que los ciudadanos puedan forjar una opinión en función de datos publicados por el H. Ayuntamiento. No se pretende que los indicadores sean el único medio, pero sí que sean una guía que acompañe a los ciudadanos que tienen un primer acercamiento con temas de gestión municipal, y que les permita conocer el nivel de interlocución existente entre gobierno-ciudadanos.

En el cuadro N° 10 se enlista una serie de características que permitirán recabar información para alimentar algunos indicadores, dichas características se agrupan en tres bloques para su explicación y análisis. Los bloques son los siguientes:

5.3.1.1. Existencia de Normatividad

El cuadro N° 10 señala como primer característica, *la existencia de normatividad* de participación ciudadana, debido a que la exigencia de participación debe estar respaldada por una figura legal que demarque

alcances y limitaciones. En el caso del H. Ayuntamiento de Ecatepec se identifica la existencia de un *Reglamento de participación ciudadana*²⁴³ que está disponible en la página web del municipio. Este reglamento tiene por objeto fomentar, promover y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de las diversas formas de participación ciudadana²⁴⁴.

La segunda característica hace referencia a la promoción de comités ciudadanos de control y vigilancia, toda vez que los ayuntamientos son los encargados de promover su constitución, de acuerdo al reglamento de participación ciudadana.

La tercer y cuarta características consisten en solicitar el número de actas constitutivas de los Comités ciudadanos de control y vigilancia, así como su publicación, pues estas características expresarán; a) la capacidad de convocatoria del H. Ayuntamiento para la integración de la ciudadanía en asuntos públicos; y b) servirá para que cualquier ciudadano con interés y acceso a internet conozca el nombre de las personas que están supervisando el ejercicio gubernamental en representación de su comunidad.

No obstante, un estudio realizado en 2005 reporta que la Secretaría de la Contraloría General del Estado de México (SCGEM) sólo comunicó los números globales de los cocicovis constituidos por municipio, indicando que no tenía información sobre los integrantes de los órganos conformados por los municipios.

El estudio reporta que “los gobiernos municipales se mostraron muy renuentes a dar acceso a la información requerida. Además la SCGEM – incluso con base en la Ley de transparencia y acceso a la información – negó

²⁴³ Aprobado en sesión ordinaria 03, punto 07, de fecha 22 de enero del 2004.

²⁴⁴ La normatividad existente a la que se hace referencia, regula a los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), delegados y subdelegados –que son autoridades auxiliares–.

el acceso a los datos sobre nombre, domicilio y teléfono de los miembros de los *cocicovis*”.²⁴⁵

La quinta característica alude a las *convocatorias* para que los vecinos ecatepenses participen como *contralores ciudadanos*, dado que de acuerdo al procedimiento que establece el H. Ayuntamiento, son los ciudadanos los que tienen que hacer su solicitud para obtener este cargo honorífico. Y en esta lógica, resulta esencial que se dé a conocer esta figura entre los ciudadanos.

La sexta característica requiere el *número de contralores sociales* que fueron registrados durante cada año. La contraloría interna del municipio debe contar con este dato al ser la figura con la que están en constante coordinación. Así mismo, debe contar con un directorio, y con el número de quejas, sugerencias y comentarios interpuestos por los contralores.

5.3.1.2. Mecanismos de acción del Contralor Ciudadano

Saber cuántos contralores existen en el municipio y de que funciones disponen permitirá señalar el control ciudadano que tiene sobre sí el H. Ayuntamiento en el ejercicio de sus funciones. El contralor interno tiene como mecanismo de acción el reporte por escrito. Este reporte es dirigido al contralor interno del H. Ayuntamiento, mediante el sistema municipal de quejas, sugerencias o comentarios, en un término de cinco días hábiles después del hecho en cuestión, según establece el reglamento en la materia.

Sin embargo, se parte de la idea de que este mecanismo es unidireccional, es decir, existe una vía de comunicación que va del contralor ciudadano al contralor interno. Por lo que no existe retroalimentación o un canal de diálogo que permita intercambiar ideas y soluciones.

²⁴⁵ María Soledad Gaytán Olmedo, “Los comités ciudadanos de control y vigilancia del Estado de México”, en *Convergencia*, septiembre-diciembre, año/vol.12, número 039, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Edo. Méx., pp. 51-73.

5.3.1.3. Canal de Interlocución

El derecho de acceso a la información y la transparencia, son elementos esenciales para un sistema de rendición de cuentas, pero estos elementos acompañados de un debate e intercambio de ideas se enriquecen más y cobran un sentido distinto al colocarse en una mesa de discusión los argumentos de las autoridades municipales y los argumentos de la ciudadanía organizada.

Considerando que la rendición de cuentas requiere de dialogo entre representados y representantes, se considera que para establecer un canal de interlocución municipal, el ayuntamiento debe exhortar a los ciudadanos a sesiones de cabildo abierto y realizarlas en tiempo y forma para la elaboración de planes, programas y políticas públicas. Ello permitirá deliberar y llegar a acuerdos entre ciudadanos y autoridades.

Finalmente, el número de *sesiones de cabildo abierto* realizadas marcará la tendencia de inclusión de la ciudadanía en la deliberación de temas de interés municipal. Todas estas características se expresan en las características 10, 11, 12 y 13.

La página web del H. Ayuntamiento de Ecatepec, durante la administración (2009-2012) presenta un enlace de participación ciudadana, el cual contiene a su vez 3 opciones: a) Consejos de participación ciudadana; b) Observatorio ciudadano y; c) Encuestas. Los tres incisos nos remiten al marco jurídico de los consejos de participación ciudadana, delegados y subdelegados. Este marco jurídico establece que los consejos de participación ciudadana (Copaci) son órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, que no perciben remuneración alguna en tanto que sus cargos son honoríficos. Sin embargo, no se señala en la página web del H. Ayuntamiento información con referencia a los *observatorios ciudadanos*, y

en cuanto a las encuestas no se sabe de qué tipo son, qué objetivo tienen, quién la realiza, o qué ámbito espacial-temporal cubren. Por lo que no se cumple con lo dispuesto en la *ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y Municipios*, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12, fracción XII donde se señala que los sujetos obligados deberán tener disponible en medio impreso o electrónico, de manera permanente y actualizada, de forma sencilla, precisa y entendible para los particulares los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas y toma de decisiones.

Cuadro N°10. Diagnóstico de información para alimentar el Indicador de la participación de los habitantes del Municipio de Ecatepec de Morelos a través de la Contraloría Social

CONTRALORÍA SOCIAL			SE PÚBLICA		MEDIO DE PUBLICACIÓN		CANTIDAD*	
	N.	Características	SI	NO	IMPRESO	ELECTRÓNICO	2009	2010
Existencia de normatividad	1	Existencia de normatividad que regula la Participación Ciudadana Municipal						
	2	Promoción de Comités ciudadanos de control y vigilancia						
	3	Número de Comités ciudadanos de control y vigilancia						
	4	Publicación de las actas constitutivas de los Cocicovi						
	5	Convocatoria para ser Contralor Ciudadano						
	6	Número de Contralores Sociales registrados en el H. Ayuntamiento (Contraloría Interna)						
Mecanismos de acción del contralor ciudadano	7	Número de quejas interpuestas por los Contralores Ciudadanos						
	8	Número de sugerencias interpuestas por los Contralores Ciudadanos						
	9	Número de comentarios interpuestos por los Contralores Ciudadanos						
Canal de Interlocución	10	Exposición de los medios de interlocución Ciudadanos-gobierno municipal						
	11	Número de convocatorias a seiones de cabildo abierto						
	12	Convocatoria a sesiones de cabildo abierto						
	13	Publicación de acuerdos por escrito en que se muestre la inclusión de los ciudadanos y del gobierno municipal						

*La característica *Cantidad* sólo aplica en donde se requiere un número, por lo que no toda columna deberá ser llenada.

Fuente: Elaboración propia

5.3.2. Indicadores de cumplimiento de la participación de la ciudadanía a través de la Contraloría Social: Ecatepec de Morelos

En esta sección se desarrollan indicadores para medir la Participación de la ciudadanía a través de la Contraloría Social, en el marco de un sistema de rendición de cuentas municipal. El objetivo consiste en mostrar el grado en que se da cumplimiento en el H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos con la inclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos municipales.

Para determinar ello, se utilizarán *números índices de incremento relativo porcentual*, que midan la variación real respecto al inicio del periodo base por cien, cuya fórmula consiste en lo siguiente:

$$[(b-a)/a] 100= \textit{Incremento relativo porcentual o Irp}$$

Donde:

a = año base

b = año corriente

De tal forma que:

$$[(\text{cantidad para 2010} - \text{cantidad para 2009}) / \text{cantidad para 2009}] 100 = \textit{Irp}$$

Esta fórmula arrojará datos sobre la variación de un año a otro en: el número de convocatorias; el número de comités de control y vigilancia por colonia; el número de contralores ciudadanos por colonia; el número de quejas, sugerencias y comentarios; el número de convocatorias a sesiones de cabildo abierto; y finalmente la variación entre el número de acuerdos a los que se llegó en coordinación con los ciudadanos.

Cuadro N° 11. Indicadores para medir la participación de los habitantes del municipio de Ecatepec de Morelos a través de la Contraloría Social.

INDICADOR	FINALIDAD	FÓRMULA	2009	2010	INCREMENTO RELATIVO PORCENTUAL	GRADO
Covocatorias	Evaluar el número de convocatorias a la ciudadanía para la conformación de cocicovis	Núm de convocatorias realizadas en 2009 / Núm de convocatorias realizadas en 2010				
Comités	Contrastar el número de Comités ciudadanos de control y vigilancia con el número de colonias en el municipio	Núm. de cocicovis/Núm de colonias para cada año				
Contralores Sociales	Comparar el número de Contralores Sociales registrados en el H. Ayuntamiento (Contraloría Interna), contra el número de colonias existentes en el municipio.	Núm de contralores ciudadanos/ Núm de colonias				
Quejas	Comparar el número de quejas interpuestas por los Contralores Ciudadanos en 2009 y 2010	Quejas interpuestas en 2009/ Quejas interpuestas en 2010				
Sugerencias	Comparar el número de sugerencias interpuestas por los Contralores Ciudadanos en 2009 y 2010	Sugerencias interpuestas en 2009 / Sugerencias interpuestas en 2010				
Comentarios	Comparar el número de comentarios interpuestos por los Contralores Ciudadanos en 2009 y 2010	Comentarios realizados en 2009 / Comentarios realizados en 2010				
Cabildo abierto	Comparar el número de convocatorias a sesiones de cabildo abierto en 2009 y 2010	Sesiones de cabildo abierto en 2009 / sesiones de cabildo abierto 2010				
Acuerdos autoridades-ciudadanos	Acuerdos por escrito en que se muestre la inclusión de los ciudadanos y del gobierno municipal	Acuerdos publicados en 2009/ Acuerdos publicados en 2010				

Fuente: Elaboración propia

Para obtener el grado de cumplimiento con estas características por parte del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, se realiza una tabla de frecuencia con los grados identificados en el cuadro de indicadores.

La escala para determinar el grado en que se da cumplimiento con cada característica es el siguiente: de .0 a .33% se considera un grado bajo, de .34 a .67 se considera un grado medio y de .68 a 100 un grado alto.

Tabla N° 7. Frecuencias de Grado

GRADOS	FRECUENCIA
Alto	
Medio	
Bajo	

Elaboración propia

De dicha tabla, se utilizará el número de frecuencias de *grado medio* por representar cambios progresivos y no radicales, posteriormente se obtendrá el porcentaje que representa con respecto al total de grados. Este porcentaje será el resultado total del grado en el que el Municipio de Ecatepec de Morelos cuenta con medidas para promover la participación inclusión de la ciudadanía, a través de la contraloría social.

La idea es mostrar la variación anual de este grado con el fin de revelar cuáles son los mecanismos a disposición de los ciudadanos para detectar y reportar irregularidades en el manejo de los recursos públicos.

El Órgano Superior de Fiscalización cuenta con un entramado de indicadores que revelan datos estadísticos, pero que no incluyen la participación de la ciudadanía. Los indicadores encargados de evaluar la transparencia hacen mención de los mecanismos de participación, pero se ven limitados a verificar la existencia legal de vías de participación, y no se

dirigen a la ciudadanía. De forma adicional, estos indicadores no están presentes en la página web del H. ayuntamiento de Ecatepec, que es la herramienta más accesible en términos de costo y tiempo a los habitantes ecatepecenses.

El diagnóstico permite recabar datos para verificar en primer término que se cuente con mecanismos de participación de la ciudadanía acorde con los datos que brinda el propio ayuntamiento en su reglamentación. Y el cuadro de indicadores mide en qué proporción se incluye a la ciudadanía al hacer un cálculo básico y cuál es la variación anual. Así se proporcionan herramientas para un análisis empírico futuro.

En conclusión, se tiene que los indicadores propuestos pueden contribuir a complementar los filtros de control y vigilancia existentes, en la lógica, de ser una herramienta que se muestra como una propuesta perfectible para investigaciones sociales futuras.

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

La rendición de cuentas es un concepto complejo que adquiere diversas connotaciones dependiendo del lugar en el que este se estudie, lo cual llega a generar confusión e incluso un mal empleo del término.

En México, no existe un concepto terminado ni mucho menos estándar que pueda ser aplicable a los tres niveles de gobierno. El concepto suele confundirse con la transparencia, con el acceso a la información o con las prácticas de fiscalización, que si bien son elementos que conllevan o implican una relación causal no son necesariamente lo mismo. Es por ello que se consideró dar una óptica sistemática. Esto es, se propone que la rendición de cuentas sea visto como un sistema que se conforma por elementos como la transparencia y el acceso a la información, la fiscalización y los mecanismos de sanción, y necesariamente la participación de la ciudadanía a través de la contraloría social. Obteniendo así un nuevo concepto inclusivo y práctico como el siguiente:

La rendición de cuentas es una herramienta sistemática de la democracia que mediante prácticas fiscalizadoras indaga el uso y empleo de recursos públicos realizados por los gobernantes para mostrar, a la ciudadanía y a las instituciones, a través de la transparencia y el acceso a la información el cómo o la forma en que se lleva a cabo la gestión gubernamental y administrativa, con la finalidad de sancionar irregularidades o anomalías en los que incurran los responsables de la administración.

Como sistema, la rendición de cuentas constituye un aporte a la democracia. Ello no quiere decir que la sola existencia del elemento en cuestión solucione los problemas de esta última, sin embargo se considera que la fortalece y la ayuda a combatir los vicios de la corrupción, de la opacidad y del descrédito en la vida política del país, toda vez que presenta un carácter

disuasivo al disminuir la intención de los servidores públicos a corromperse cuando se saben observados y con la posibilidad de ser sujetos de sanción o llamamiento de atención por la vía institucional o ciudadana.

En nuestro país, la rendición de cuentas presenta avances significativos en el ámbito de gobierno federal pues se han reformado artículos constitucionales, creado leyes, programas e instituciones que tienen por objetivo crear un marco de legalidad en pro de ésta²⁴⁶. Situación que hasta antes del año 2000 no tenía atención como objeto de estudio y debate.

En lo que refiere a los gobiernos estatales se identifica un intento por emular la legislación federal, sin embargo, entre las deficiencias más visibles se tiene: a) la falta de autonomía y margen de acción de los organismos e instituciones creados; b) la marcada dependencia de los gobernadores; y c) la creación de indicadores que arrojan datos financieros y de periodicidad hacia las entidades de fiscalización, no así hacia los ciudadanos.

Aterrizando en el ámbito de gobierno municipal, los estragos son aún mayores, y estos responden a la heterogeneidad municipal. Existen 2441 municipios en el país, los cuales pueden ser clasificados como rurales, urbanos, semiurbanos y metropolitanos. No es posible dar el mismo trato a

²⁴⁶El día 4 de septiembre de 2012, se envió una iniciativa de reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental por el Presidente Felipe Calderón, a la cámara senadores. La reforma propone castigar hasta con siete años de prisión a quien, de forma dolosa, omita el cumplimiento de las disposiciones para transparentar el ejercicio del gasto público en todos los niveles de Gobierno. Habla de un nuevo tipo de penalización y multas millonarias. "Las responsabilidades se fincarán, a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los que, por la naturaleza de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa, mala fe o negligencia por parte de los mismos", describe. De acuerdo con la iniciativa, se sancionará a los funcionarios que omitan o alteren registros de la contabilidad de los recursos públicos o de la contabilidad de la información financiera. También se castigará a quien no realice los registros presupuestarios y contables en los términos que establece la ley. Incluso se puede sancionar a un funcionario por no tener o conservar la documentación que compruebe el patrimonio, los ingresos y egresos de los entes públicos. Claudia Guerrero, *Reforma, 04 de septiembre de 2012*.

todos los municipios cuando entre ellos existen carencias, necesidades, y fortalezas distintas.

Así, en el trabajo de investigación desarrollado se tomó como referente un municipio del área metropolitana, a saber: Ecatepec de Morelos en el Estado de México. Este municipio cuenta con el mayor número de ingresos en el país y con el mayor número poblacional.

Se partió del supuesto de que existen leyes que regulan la transparencia en los municipios del Estado de México, pero no existe un sistema de rendición de cuentas en Ecatepec de Morelos que informe y explique el ejercicio de gobierno municipal al Osfem y a los ciudadanos mediante prácticas de transparencia, acceso a la información pública, fiscalización, mecanismos de sanción, y por su puesto la inclusión de la ciudadanía.

El estudio local se hizo a partir del análisis de los datos proporcionados por el H. ayuntamiento en su portal web, el análisis de resultados de la cuenta pública 2009 y 2010, y estadísticas proporcionadas por el Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos del INEGI, todos ellos contrastados con la legislación vigente y válida para la entidad mexiquense.

Para un tratamiento integral se elaboró una propuesta de indicadores que sirva de herramienta para medir el grado en que se da cumplimiento a la ley de transparencia y acceso a la información pública municipal, el grado de fiscalización y mecanismos de sanción, así como el nivel de inclusión de la ciudadanía. Estos indicadores no fueron aplicados, pero fueron creados y adaptados en función de la información recabada en la investigación, por lo que constituyen una guía para investigaciones sociales futuras.

En este sentido, no se obtiene una evaluación de la forma en que Ecatepec de Morelos rinde cuentas, sino una herramienta para su evaluación. El periodo de estudio señaló 2 años, en particular 2009 y 2010, únicamente

como referencia, esto es como elemento de comparación. En consecuencia no se determinan si hay más rendición de cuentas en un año u otro. La idea es que el modelo propuesto sirva como punto de partida para investigaciones aplicadas en la práctica.

La fiscalización y los mecanismos de sanción contribuyen al tener el poder de indagar y obligar a la presentación de pruebas sobre el ejercicio del gasto público. La transparencia y el acceso a la información, vistos como elementos de un sistema de rendición de cuentas, cobran importancia toda vez que su poder estriba en su capacidad para revelar los resultados encontrados en esta fiscalización; y finalmente la participación del a ciudadanía a través de la contraloría social lo que es permitir a los habitantes ser partícipes de los resultados, pero también del proceso de diseño, elaboración e implementación de programas y políticas públicas, disminuyendo anomalías, y mejorando la gestión municipal.

Las ventajas de contar con un sistema de rendición de cuentas y con un marco de indicadores, radicarán en que, una vez aplicado, se tendrá una medición que permita mostrar en qué grado se cumple con la rendición de cuentas municipal, lo cual a su vez revelará debilidades y permitirá emprender líneas de acción con miras a fortalecer el sistema democrático municipal.

Para obtener un índice que explique los diversos elementos de la rendición de cuentas, el procedimiento es recurrir operativamente a promedios. Uno de los promedios más utilizados es el *Índice agregativo simple* que consiste en obtener números índices no ponderados, a partir de los elementos que participan en la investigación.

Se obtienen así la siguiente fórmula:

$$\frac{\sum Itai + \sum fms + \sum pccs}{3} = \text{Índice de rendición de cuentas municipal}$$

Donde *Itai* es el indicador de transparencia y acceso a la información; *fms* equivale al resultado obtenido en la fiscalización y mecanismos de sanción; y *pccs* se refiere a la participación de la ciudadanía a través de la contraloría social.

Así, se sumará la cantidad obtenida en cada grupo de elementos del sistema de rendición de cuentas y se dividirá entre los mismos tres grupos, obteniendo el índice de rendición de cuentas municipal existente. La ventaja de colocar la sumatoria por separado de cada dimensión de estudio, radica en dar a conocer la parte más débil del sistema de rendición de cuentas municipal.

Las limitaciones de la propuesta de indicadores para medir la rendición de cuentas en una lógica integral consisten en que todo indicador es una herramienta de carácter estático, pues las observaciones y datos que registra son en un periodo de tiempo determinado. Para suplir esta limitación se propone que las evaluaciones sean constantes, y que estas sean aplicadas de forma anual.

Otro punto que aparece como limitante, es que el conjunto de indicadores es aplicable únicamente a los municipios metropolitanos del Estado de México, por lo que aplicarlo a un municipio rural no tendría cabida, dada la heterogeneidad existente.

Se está consciente de que “la rendición de cuentas no resuelve todo, pero ayuda a identificar fallas, a corregirlas y a cambiar comportamientos”.²⁴⁷

El acercamiento al estudio de la rendición de cuentas municipal de Ecatepec de Morelos, desde la óptica sistemática, sí arroja resultados. Estos son, en una proporción considerable, negativos. Porque se identifica que se tiene un escenario de simulación, y de cumplimiento parcial del H. Ayuntamiento de Ecatepec, pues se cumple con las formas pero no con el contenido.

Sí bien existen organismos autónomos a nivel estatal encargados de fiscalizar a las entidades municipales, como el Osfem, así como leyes de transparencia y acceso a la información, el Instituto de Transparencia y acceso a la información municipal del Estado de México, y reglamentos de participación ciudadana, el H. Ayuntamiento revela información incompleta²⁴⁸. En consecuencia, se afirma que en Ecatepec se cumple de forma parcial con los cambios legales.

Ello no responde como se planteó en la introducción, a un marco jurídico ambiguo, debido a que existe un marco normativo claro y preciso. Tampoco reside en el diseño institucional del municipio en tanto que existe pluralidad en su conformación, pues los diversos partidos políticos cuentan con representación en las regidurías. La insuficiencia de recursos, tampoco es limitante, pues Ecatepec es el municipio con mayor recurso presupuestal en el país. Pero sí se cree que responde a tres factores, a saber; primero, a la ausencia de sistemas de profesionalización; segundo a la falta de voluntad política; y tercero a la falta de imposición de penas y sanciones.

²⁴⁷ Bovens, Mark, *Analysing and Assessing Public Accountability. A conceptual framework*. European Governance Papers (EUROGOV) No. C-06-01, 2006. Disponible en: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>. Consultado en enero de 2012

²⁴⁸ Este dato podría precisarse con la aplicación del marco de indicadores al obtener índices más próximos.

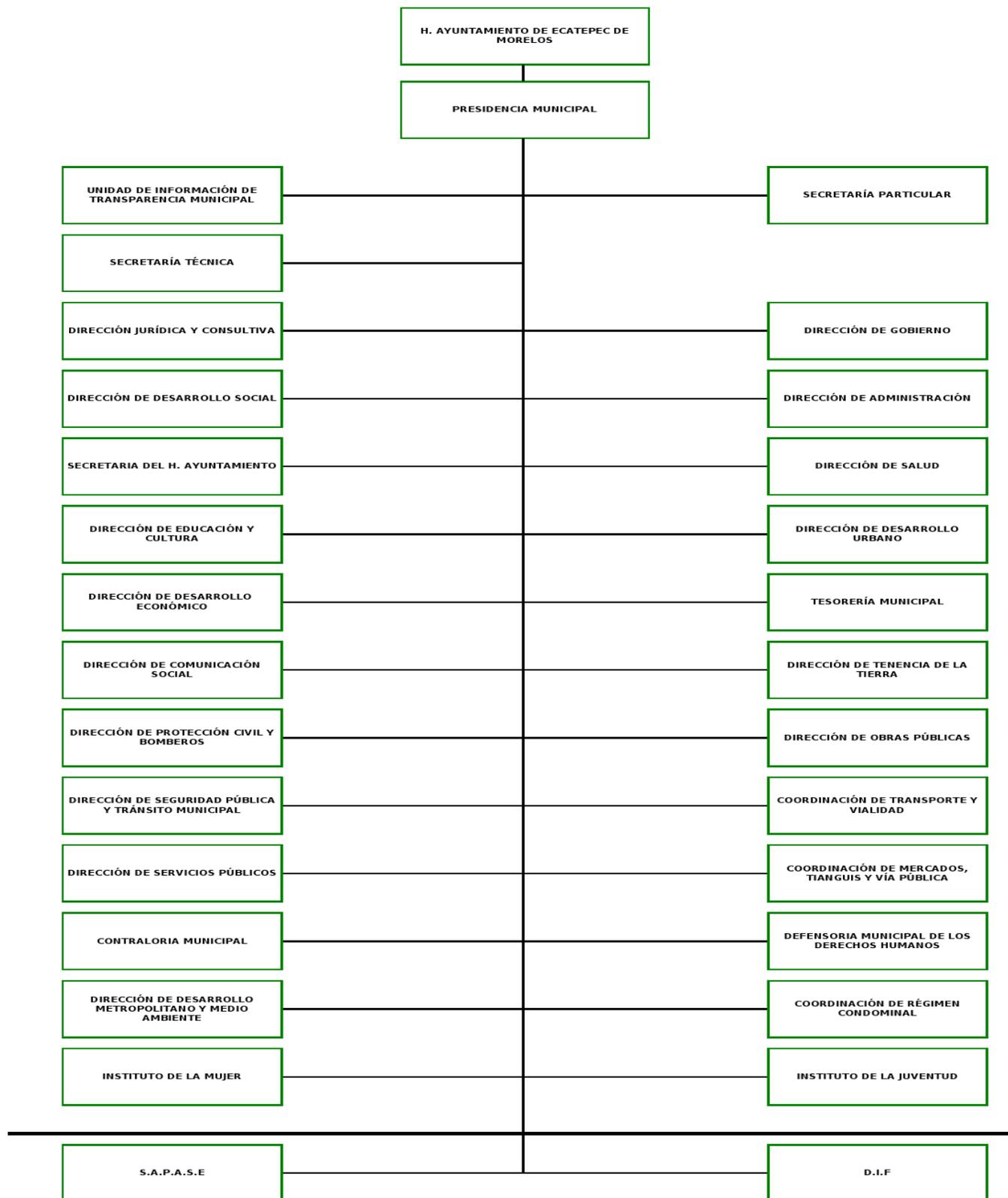
Un sistema de profesionalización en donde se brinde capacitación continúa a los funcionarios públicos con el objeto de que asimilen la rendición de cuentas como un proceso natural y no como una imposición o requisito a cubrir, en consecuencia, se necesita que la rendición de cuentas se convierta en un valor socializado entre los funcionarios.

La voluntad política implica el deseo y el esfuerzo de cada funcionario por hacer su trabajo de forma eficiente, lo cual se logra luego de un sistema de profesionalización.

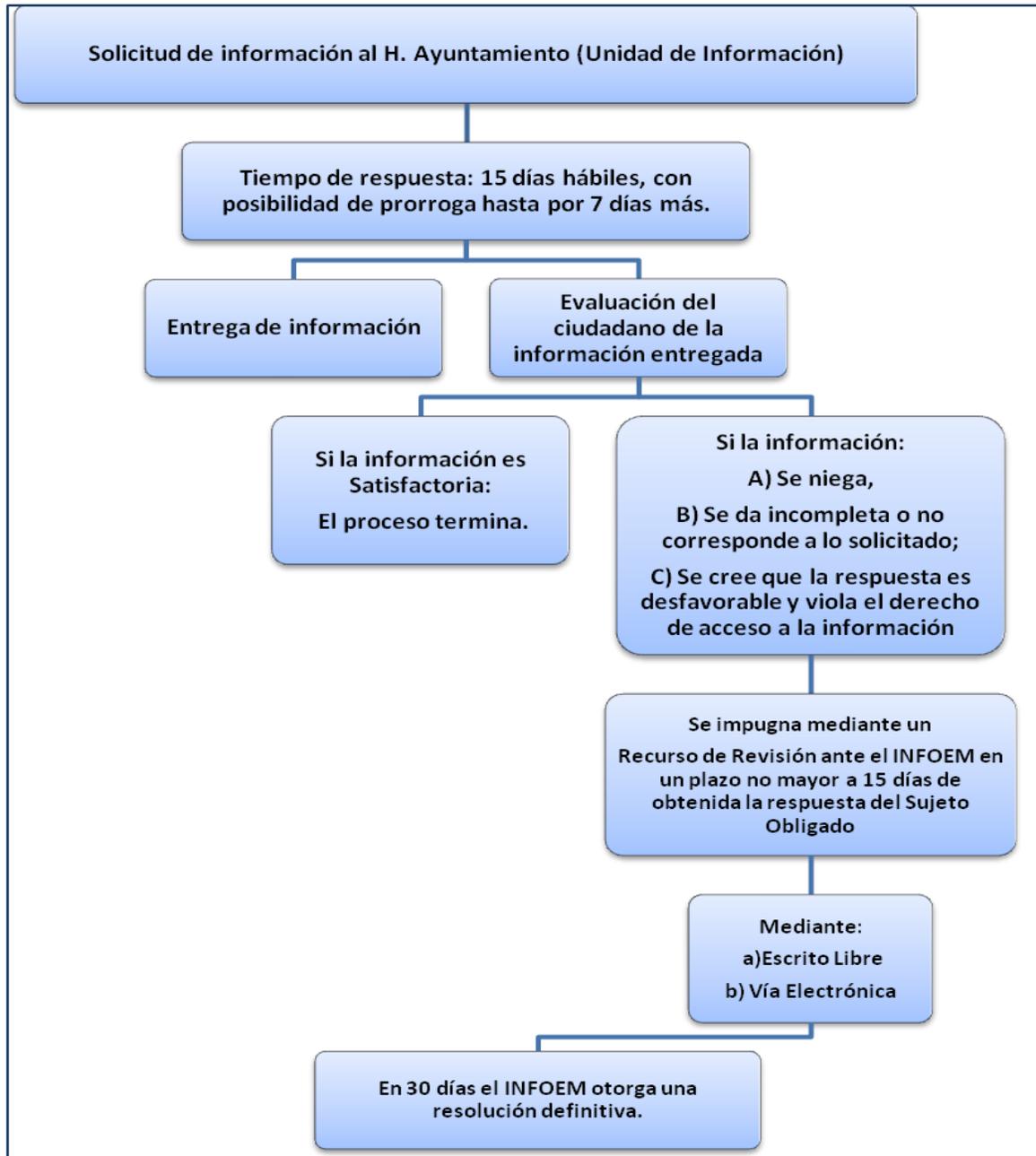
Y finalmente se requiere de imponer sanciones y penas precisas ante irregularidades de servidores públicos, en donde los ciudadanos sean testigo de ello y puedan a su vez recuperar de forma progresiva, la confianza y el interés en la coparticipación.

ANEXOS

Anexo 1. Organigrama del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos 2009-2012



Anexo 2. Proceso para solicitar información a los Ayuntamientos del Estado de México.



Fuente: Elaboración propia con datos de La Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública del Estado de México y Municipios.

ÍNDICE DE TABLAS, FIGURAS, GRÁFICAS Y CUADROS

Tabla N° 1.	Ecatepec de Morelos, Estado de México	8
Tabla N°2.	Ingresos del Municipio de Ecatepec de Morelos 2009-2010	116
Tabla N°3.	Egresos del Municipio de Ecatepec de Morelos 2009-2010	116
Tabla N°4.	Resultados de la cuenta pública 2009	117
Tabla N° 5.	Frecuencias de Grado	130
Tabla N° 6.	Estadística de solicitudes de acceso a la información y recursos de revisión en los Ayuntamientos del Estado de México 2005-2011.	142
Tabla N° 7.	Frecuencias de Grado	153
Figura N°1.	Esquema Conceptual de un sistema de Rendición de cuentas Municipal	56
Grafica N°1.	Transparencia en Ecatepec de Morelos 2006-2010	79
Grafica N°2.	Ingresos de Ecatepec de Morelos 2009-2010	115
Grafica N°3.	Número de solicitudes de acceso a la información y recursos de revisión en los Ayuntamientos del Estado de México 2005-2011.	143
Cuadro N°1.	Acuerdos tomados en el H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos publicados en la Gaceta Municipal en línea	87

Cuadro N°2.	Diagnóstico de información para alimentar los indicadores de Transparencia y acceso a la información del Municipio de Ecatepec de Morelos en la dimensión legal-normativa	88
Cuadro N°3.	Diagnóstico de información para alimentar los indicadores de Transparencia y acceso a la información del Municipio de Ecatepec de Morelos en la dimensión administrativa	92
Cuadro N°4.	Diagnóstico de información para alimentar los indicadores de Transparencia y acceso a la información del Municipio de Ecatepec de Morelos en la dimensión financiera	97
Cuadro N°5.	Indicadores para medir el grado de cumplimiento con la ley de Transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y municipios en la dimensión Legal-Normativa en el municipio de Ecatepec	101
Cuadro N°6.	Indicadores para medir el grado de cumplimiento con la ley de Transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y municipios en la dimensión administrativa en el municipio de Ecatepec	102
Cuadro N°7.	Indicadores para medir el grado de cumplimiento con la ley de Transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y municipios en la dimensión financiera en el municipio de Ecatepec	103
Cuadro N°8.	Diagnóstico de información para alimentar los indicadores de Fiscalización y Mecanismos de Sanción del Municipio de Ecatepec de Morelos	127
Cuadro N°9.	Indicadores para medir el nivel existente de fiscalización y Mecanismos de Sanción en el Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México	129

Cuadro N°10.	Diagnóstico de información para alimentar el Indicador de participación de la ciudadanía en Ecatepec de Morelos: Contraloría Social	150
Cuadro N°11.	Indicadores para medir la participación de los habitantes del Municipio de Ecatepec de Morelos a través de la Contraloría Social	152

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John M., *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI editores-III-UNAM-Cámara de diputados. 2008.
- Ackerman, John M., “Sociedad Civil y Rendición de Cuentas” en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, Colección Sinergia vol. 6, IEDF, 2006.
- Ackerman, John M., “Co-governance for accountability: beyond ‘exit’ and ‘voice’”, *World development*, 32 (3), 2004, pp. 447-463. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6VC64BHJTV54/2/6e121a221945ed597269bff4c17a4f0c>. Consultado en enero de 2012.
- Ackerman, John M., y Sandoval, Irma, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Cuadernos de transparencia, núm. 7, México, IFAI, 2007
- Aguilar Villanueva, Luis F., “Nueva gestión pública”, en *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006.
- Aguilar, María José y Ander-Egg, Ezequiel, *Evaluación de servicios y programas sociales*, Madrid, Siglo XXI, 1992.
- Alonso, Rodrigo, “Los diez municipios más endeudados de Edomex”, en *El Universal*, México, 1 agosto 2011. Disponible en: <http://www.eluniversaledomex.mx/home/nota20213.html>. Consultado en agosto de 2011.
- Alvarado Álvarez Ignacio, “Enfrentan más de 80% de alcaldías crisis por deudas”, en *El Universal*, México, lunes 14 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/751515.html> Consultado en mayo de 2012.
- Banco Mundial, “Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice”, *Social Development paper*, núm. 76, Washintong, DC, World Bank, 2004, Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214578->

1116499844371/20524122/310420PAPER0So1ity0SDP0Civic0no1076.pdf. Consultado en enero de 2012.

Barrera Rivera, Mónica, *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno?, El eje fundamental de la Reforma del Estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público. El caso mexicano.* Instituto Mexicano de Auditoría Técnica (IMAT)-Porrúa. México, 2009.

Becerra, Ricardo y Cejudo, Guillermo M. en, “La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas”, en Seminario Internacional: Hacia una política de rendición de cuentas en México, 22 y 23 de agosto de 2011, Ciudad de México. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/panel1.pdf>, Consultado el 20 de enero, 2012.

Bovens, Mark, *Analysing and Assessing Public Accountability. A conceptual framework.* European Governance Papers (EUROGOV) No. C-06-01, 2006. Disponible en: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>. Consultado en enero de 2012.

Bovero, Michellangelo, “Los adjetivos de la democracia”, en *Una gramática de la democracia contra el gobierno de los peores*, pp. 37-53.

Cadena Inostroza, Cecilia, “Riesgos de vacío de las normas legales para el acceso a la información pública en los municipios del Estado de México”, en Millán Valenzuela, Henio y Natal Martínez, Alejandro (coords.), *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México, pp. 153-174. 2008.

Cardoso Brum, Myriam, *La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones*, Revista de Administración pública, núm. 84, México, 1993, p. 170.

Cabrero, Enrique, “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?”, en Revista Gestión y Política pública, CIDE, Vol. XIII, Núm. 3, II Semestre de 2004, pp.753-784

- Carbonell, José y Gutiérrez, Rodrigo, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo III. Voz Democracia, IIJ.UNAM-Porrúa, México, 2002, pp. 131-137.
- Cejudo, Guillermo y Ríos Cázares, Alejandra, “La rendición de cuentas en el gobierno municipal”, en Merino, López Ayllón, y Cejudo (coords.) *La estructura de la rendición de cuentas en México*. IIJ UNAM / CIDE. 2010.
- Crespo, Jose A., *Fundamentos políticos en materia de rendición de cuentas*, Serie cultura de la rendición de cuentas, núm., 01, Auditoría Superior de la Federación, México. 2009.
- Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, “La deuda pública, opción de financiamiento a nivel local”, en *Revista Jurídica de Derecho Comparado*, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/101/art/art2.htm>, consultado en mayo de 2012.
- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Unidad de evaluación y control. *Estudio Comparado de la legislación sobre fiscalización superior en México y las entidades federativas*. LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 2007.
- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LVIII Legislatura, *Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005*, p. 15. Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/287339/919920/file/memoria_foro05.pdf, Consultado en abril de 2011.
- Cortés, Federico, et. alt, *Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. Auditoría Superior de la Federación, México. 2002.
- Cossío D, José Ramón, “Transparencia y estado de derecho”, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI editores-III-UNAM-Cámara de diputados, 2008.

Cunill Grau, Nuria, “Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII . núm.1, 1er semestre de 2009.

Dubnick, Melvin J., “Clarifying accountability: an ethical theory framework”, en Charles Sampford, Noel Preston y C-B, Bois (eds.), *Public Sector Ethics: finding and implementing values*, Londres, Routledge, pp. 68-83. Disponible en <http://mjdubnick.dubnick.net/papers/1990s/clarifyorig1996.pdf>. Consultado en diciembre de 2011.

Emmerich, Gustavo E. “Democracia ciudadanía y transparencia”, en Mayer Serra, Carlos Elizondo, *Democracia y transparencia*, (Colección Sinergia. No. 6) IEDF, México, 2005.

Fernández-Carro, Remo, Principal-agent theory in science and technology studies, *ARBOR Ciencia, pensamiento y Cultura*, CLXXXV738 julio-agosto 2009, 809-824 ISSN: 0210-1963 doi: disponible en: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/332/333>. Consultado en febrero de 2012.

Fox, Jonathan, “Transparencia y rendición de cuentas”, en John M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI editores-III-UNAM-Cámara de diputados. 2008.

Fidela Navarro, *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*, FUNDAP, Querétaro.

García Vivia, Mariana, “¿Cómo ejercen y rinde cuentas los municipios? El Caso del Fondo para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33”, CIDAD, disponible en: http://www.cidac.org/esp/cont/reportes/_iquest_como_ejercen_y_rinde_cuentas_los_municipios__el_caso_del_fondo_para_la_infraestructura_social_municipal_del_ramo_33.php. Consultado en febrero de 2012.

Gaytán Olmedo, María Soledad, “Los comités ciudadanos de control y vigilancia del Estado de México”, en *Convergencia*, septiembre-diciembre, año/vol.12, número 039, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Edo. Méx.

Guerrero, Juan Pablo, “Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto”, en Mauricio Merino (coord.) *Transparencia, libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, 2005.

Guerrero, Eduardo, *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones, Cjina. 2008.

Gorbaneff, Yuri, *Teoría del agente-principal y el mercadeo*, Universidad Eafit, Enero-Marzo, número 129, Universidad Eafit, Medellín Colombia pp. 75-87. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=21512907>. Consultado en enero de 2012.

Goche, Flor, “Ecatepec, reprobado por la Auditoría Superior”, en *Revista Contralínea* 238/19 de junio de 2011. Disponible en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/06/22/ecatepec-reprobado-por-la-auditoria-superior/>. Consultado en mayo de 2012.

Haro Bélchez, Guillermo, *Fiscalización superior Avances y retos*, Porrúa, México, 2010.

Held, David, *Modelos de democracia, 2ed*, Alianza 2001, (Traducido por Teresa Alberó).

Hernández Trillo, Fausto y Torres Rojo, Juan Manuel “Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en una federación: el caso mexicano” en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 68, Núm. 1, enero-marzo, 2006, UAEM, México.

Hobfbauer, Helena y Cepeda, Juan Antonio, “Transparencia y rendición de cuentas”, en Mauricio Merino (coord.) *Transparencia, libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, 2005.

INAP, “La Modernización de la Administración Pública en México”, *Revista de Administración pública*, INAP, 120, XLIV Núm. 3, septiembre-diciembre 2009.

Informe de resultados de la Cuenta pública 2009. Disponible en <http://www.Osfem.gob.mx/>. Consultado en 2011.

Instituto de Investigaciones legislativas del Senado de la República (IILSR),
El municipio mexicano, LVIII Legislatura.

Isunza Vera, Ernesto, “Para analizar los procesos de democratización: interfaces societales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, CIESAS-Porrúa, México.

López Presa, José Octavio, *La rendición de cuentas en la política social*. Serie cultura de la rendición de cuentas, núm. 03, Auditoría Superior de la Federación, México, 2000.

López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, en Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo (coords.) *La estructura de la rendición de cuentas en México*. CIDE/IIJ-UNAM, 2010.

Martínez Elías, Julián, “El proceso de la evaluación y la auditoría al desempeño como propiciadora del cumplimiento de los programas y acciones gubernamentales” en Octavio Mena Alarcón (coord.), *La fiscalización superior: su implementación en el órgano superior de fiscalización en el Estado de México*. Osfem, Edo. Méx. 2009.

Marshaw, Jerry L., “Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad”, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. P. 119-173, publicado originalmente en “accountability and institutional design: some thoughts on the grammar of governance”, en Michael Dowdle (ed.), *Public accountability: designs, dilemmas and experiences*, Cambridge University Press, 2006.

Mena Alarcón, Octavio (coord.), *La fiscalización superior: su implementación en el órgano superior de fiscalización en el Estado de México*. Osfem, Edo. Méx. 2009.

Mejía Lira, José, “La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público

mexicano”. CLAD, 2005, Disponible en: <http://www.clad.org.ve>. Consultado en junio de 2011.

Merino, Mauricio, “El desafío de la transparencia. Una visión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México”, en Carlos Elizondo Mayer Serra, *Democracia y transparencia*, (Colección Sinergia No. 6), IEDF, México, 2005.

Merino, Mauricio, “El segundo escalón de la transición democrática. La participación ciudadana en el municipio”, en Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, 2003.

_____, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo. *La estructura de la rendición de cuentas en México*, CIDE / IIJ-UNAM, México, 2010.

Millán Valenzuela, Henio y Natal Martínez, Alejandro (coords.), *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México. 2008.

Millán, Henio y Natal, Alejandro, “Un paseo por el subdesarrollo. Examen de las limitantes históricas de la accountability en México a través de un modelo de agencia”, en Henio Millán y Alejandro Natal (coords.), *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, El Colegio Mexiquense, Estado de México.

Morlino, Leonardo, ¿Democracias sin calidad? en, *Democracias y democratizaciones*, Centro de Estudios de Política Comparada, 2005.

Mulgan, Richard, “Accountability: an ever-expanding concept?”, public administration, vol. 78, num. 3, 2000.

Muñoz, Hugo Alfonso, *Rendición de cuentas (accountability)*. Conferencia dictada en el II Curso Latinoamericano sociedad civil y derechos humanos, IIDH, San José Costa Rica.

Natal Martínez, Alejandro, “Los avances del control ciudadano: evolución de las discusión sobre la rendición de cuentas”, en Millán Valenzuela, Henio y Natal Martínez, Alejandro (coords.) *Rendición de cuentas*,

democracia y sociedad civil en México, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México. 2008.

O'Donnell, Guillermo, "Delegative democracy", *Journal of democracy*, vol. 5, núm. 1.

O'Donnell, Guillermo, "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 152, nov.-dic, 1997.

Olvera, Alberto J. e Isunza Vera, Ernesto "Rendición de cuentas. Los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía", PNUD. Disponible en:

http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=235. Consultado en junio de 2012.

Oxford Dictionaries, Disponible en:

<http://oxforddictionaries.com/definition/accountable?region=us>. Consultado en junio de 2011.

Peruzzotti, Enrique, "Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina", Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, 1 al 6 de octubre de 2007, Santo Domingo, República Dominicana.

Peña Ahumada, José Antonio, "¿Qué son las transferencias municipales?", en *Manual de transferencias federales para municipios*, Secretaría de Gobernación-INAFED, 3ª Reimpresión 2011.

Programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción 2008-2012. Disponible en: http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/PNRCTCC/prctcc_2008-2012.pdf, Consultado en enero de 2012.

Quintana Roldán, Carlos F, 2008, "Transparencia y rendición de cuentas en el ordenamiento jurídico mexicano", en Millán Valenzuela, Henio y Natal Martínez, Alejandro (coords.) *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*. El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México.

Ramírez, Patricia (2000); *Gobierno local*; en: Baca, Laura; *Léxico de la política*; FLACSO-CONACYT-FUND. H.BÖLL-FCE, México.

Remo Fernández-Carro, Principal-agent theory in science and technology studies, ARBOR Ciencia, pensamiento y Cultura, CLXXXV738 julio-agosto 2009, 809-824 ISSN: 0210-1963. Disponible en:< <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/332/333>> consultado en febrero de 2012.

Ríos Cazares, Alejandra y Cejudo, Guillermo, “Rendición de cuentas en los gobiernos estatales en México”, en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, CIDE-IIIJ-UNAM, 2010.

Rodríguez Jaume, María José, “Construcción de índices e indicadores sociales”, en Modelos socio demográficos, atlas social de la Ciudad de Alicante, Univeridad de Alicante, 2002. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/3925/1/Rodr%C3%ADguez%20Jaume,%20M%C2%AA%20Jos%C3%A9.%20t.1.pdf>, Consultado en abril de 2011.

Sandoval, Irma Eréndira “Transparencia y participación ciudadana” en *Trasparencia y control ciudadano: comparativo de grandes ciudades*, Ensayos para la transparencia de la ciudad de México. No. 3, INFODF, 2007.

Salazar Carrión, Luis, “Política y democracia en México”, 2010.

Saltalamacchia, Homero R. y Zicardi, Alicia, “Mexican cities and the good local goverment: a methodology of evaluation”, en Revista mexicana de sociología, Vol. 67, No. 1 (enero-marzo), pp. 31-97. Disponible en <http://jstor.org/stable/3541555>. Consultado en marzo de 2012.

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 2003.

Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Serie cuadernos de transparencia, núm. 03, IFAI, México, 2004.

Sistema estatal y municipal de base de datos (Simbad-INEGI). Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Disponible en <http://sc.INEGI.org.mx/sistemas/cobdem/>

Secretaría de la Función Pública, “Hacia un control gubernamental moderno y preventivo”, en *Transparencia, buen gobierno, y combate a la corrupción en la función pública*, (colección editorial del gobierno del cambio), SFP/FCE, México, 2005.

Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique, *Societal and horizontal control, Two cases about a fruitful relationship*, Ponencia para la conferencia “Institute for International Studies, Indiana, University of Notre Dame, Notre Dame, 8-9 de mayo, 2000”.

Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, EUA, 1993.

The National Archives, “Discover Domesday”, Disponible en: <http://www.nationalarchives.gov.uk/domesday/discover-domesday/> . Consulta agosto 2011.

Transparencia internacional de España. Disponible en: <http://www.transparencia.org.es>. Consulta agosto 2011.

Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia, el caso de México*, Instituto Federal Electoral, México, 2002.

_____, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, núm., 04, Serie cultura de la rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México. 2009.

Ugalde, Vicente “Sobre el gobierno metropolitano en la ciudad de México. Estudios Demográficos y Urbanos”, año/vol. 22, núm. 002, mayo-agosto, El Colegio de México, Distrito Federal, México, 2007.

Uvalle Berrones, Ricardo y García Guzmán, Ricardo, “Visión conceptual, institucional y normativa de la transparencia”, en *Estudios políticos*, núm. 23, UNAM, México, novena época, mayo-agosto, 2011.

- Vázquez Cano, Luis, “La contraloría social mexicana, una institución que nace de la reforma del Estado”, en *El control gubernamental y la contraloría social mexicana*, FCE, 1994.
- Vázquez Nava, María Elena, “Contraloría social y reforma del Estado”, en, *Participación ciudadana y control social*, Miguel Ángel Porrúa-Secretaria de la Contraloría General del Federación, México, 1994.
- Válek Rendón, “Municipios reprobados en transparencia”, Expediente 2. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/muestra.php?aquien=EXP2&id=6>, consultado en febrero de 2012.
- Vergara, Rodolfo, *La transparencia como problema*, Serie cuadernos de transparencia, núm. 05, IFAI, México, 2004.
- Victoria Marín, Alfredo C., García Zavala, Leonardo y Cortez Rodríguez, Estela Guadalupe (coords.), 2006, *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en las organizaciones públicas. El caso de las municipalidades y el Poder Legislativo en el Estado de México*. Contraloría del Poder Legislativo, Toluca, Estado de México.
- Villanueva, Ernesto, “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en Mauricio Merino, *Transparencia: libros, autores e ideas*. IFAI-CIDE, 2005.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación
- Ley de Transparencia y Acceso a la información del Estado de México y Municipios.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de México
- Manual de organización del Osfem
- Reglamento de Participación Ciudadana del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos.

