

RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS MUNICIPIOS: DEFINIENDO PRIORIDADES Y CONSTRUYENDO CAPACIDADES

Mtro. Guillermo M. Cejudo¹

PROFESOR E INVESTIGADOR DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

I.

La rendición de cuentas democrática se refiere a las formas en que los ciudadanos pueden controlar –directa o indirectamente– a sus gobiernos. Como principio normativo esta definición basta, pero para llenar este concepto de contenido es necesario definir mecanismos eficaces, actores concretos y responsabilidades claras. Siguiendo a Mulgan, podemos decir que la pregunta central de la rendición de cuentas es “¿quién rinde cuentas ante quién, cómo y respecto a qué?”² Al hablar de rendición de cuentas en el espacio municipal, por tanto, debemos identificar quiénes rinden cuentas –funcionarios en lo individual, órganos de gobierno colectivo y la institución municipal *in toto*. También es indispensable encontrar los destinatarios de la rendición de cuentas: órganos de control interno, el cabildo, instituciones estatales y federales, y, desde luego, el ciudadano que habita en cada municipio. Hay que definir la sustancia de la rendición de cuentas: las responsabilidades y los recursos sobre los que se tiene atribuciones. Y, finalmente, conocer los mecanismos por los que esta actividad tiene lugar: informes formales o informales, actividades públicas, reportes, auditorías, etc. En las siguientes páginas propongo la idea de que la *práctica* de la rendición de cuentas en los municipios tiene las prioridades mal alineadas: las responsabilidades por las que se rinde cuentas son adjetivas, no sustantivas, y en general suelen estar difusas, en tanto que los medios para hacerlo suelen ser reportes hacia otros ámbitos de gobierno, en lugar de explicaciones hacia los ciudadanos. Esto se debe en parte, y esta es la segunda idea, a una severa deficiencia en las capacidades para rendir cuentas, que no han sido fortalecidas en medidas similares a los incrementos de obligaciones de transparencia, fiscalización, evaluación, etcétera.

En efecto, el entramado institucional vigente ha perfilado un conjunto de obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas con las que los municipios tienen que cumplir. Se trata de un entramado de normas constitucionales, legales y reglamentarias a nivel federal y estatal, que constituye un *piso mínimo* que, no obstante, resulta inalcanzable para la mayoría de los municipios mexicanos. El problema ha sido que la agenda de transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos municipales ha estado estructurada por la acumulación de obligaciones legales y administrativas, que imponen a los municipios términos, requisitos y procedimientos que los ayuntamientos no necesariamente están en posición de cumplir dadas las carencias en materia de capacidades organizacionales y financieras.

¹ Agradezco el apoyo de Roberto Gerhard en la elaboración de este texto.

² Richard Mulgan, “Accountability: An ever-expanding concept?”, *Public Administration*, Vol. 78, 2000, p. 555.

En segundo lugar, propongo que, aunque se cumplieran las obligaciones asociadas a ese piso mínimo, no se garantizaría que los gobiernos locales rindieran cuentas a sus ciudadanos, pues buena parte de las obligaciones derivadas de la legislación secundaria se refiere a obligaciones de reportes e informes hacia otros ámbitos de gobierno. Hay, desde luego, excepciones notables que logran romper la rutina y generan información, cuentas y sistemas de responsabilidad que tienen como destinatario al ciudadano que habita en la comunidad y no al funcionario estatal o federal, y sobre ellas se presenta una sección hacia el final del texto.

II.

En los últimos años se ha construido un entramado institucional complejo en materia de transparencia que abarca a casi todas las instituciones del Estado mexicano.³ Si bien la rendición de cuentas cabal sigue siendo un pendiente para el Estado mexicano⁴ por la falta de responsables claros, información completa y cuentas confiables,⁵ lo cierto es que las sucesivas leyes de transparencia en los estados mexicanos, las reformas a los artículos 6, 73, 74, 79, 116, 122 y 134 constitucionales, la creación de un complejo sistema de instituciones, procesos y responsables en las oficinas de gobierno, y un conjunto de órganos que vigilan y procesan las peticiones ciudadanas de información y que operan como destinatarios de la rendición de cuentas de los gobiernos locales, constituyen un avance notable y muy por encima de lo alcanzado en la mayor parte de los países latinoamericanos.

Así, la discusión sobre la urgencia y conveniencia de construir marcos legales que hagan posible el acceso a la información pública gubernamental y la rendición de cuentas ha rendido frutos importantes: se han impulsado reformas institucionales que tienen el *potencial* de transformar significativamente la forma de operar de los gobiernos y su interacción con los ciudadanos. Sin embargo, para que este potencial se realice —para que las posibilidades abiertas por la construcción de instituciones de rendición de cuentas se puedan transformar efectivamente en mejores gobiernos—, queda todavía un gran trecho por recorrer. El cambio no pasa sólo por las reglas e instituciones. En el ámbito estatal y municipal, lo que se requiere es trabajar en la consolidación de la transparencia en sí misma, además de en una serie de

.....
³ Mauricio Merino, *Transparencia: libros, autores e ideas* (México: Instituto Federal de Acceso a la Información-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004); John Ackerman, ed., *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho* (México: CETA; Cámara de Diputados LX Legislatura; Universidad de Guadalajara; IJJ, UNAM, 2008); Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 2005); Francisco Marcos Zorrilla Mateos, "Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas: prioridades en el sistema político electoral mexicano," *Cuarto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Access Date 2004, <http://www.asf.gob.mx/>.

⁴ Véase el diagnóstico que al respecto se realizó en el CIDE en 2009, cuyos principales resultados se presentan en Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (eds.), *La estructura de la rendición de cuentas en México* (México: CIDE-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010).

⁵ Recupero aquí los componentes de rendición de cuentas propuestos en Mauricio Merino y Sergio López Ayllón, *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos* (México: Secretaría de la Función Pública, 2009).

instituciones y prácticas complementarias que la fortalecen y construyan un régimen integral de rendición de cuentas, lo cual incluye las normas y las prácticas de archivos gubernamentales, indicadores de gestión, administración presupuestal, fiscalización, contabilidad, control interno y un largo etcétera.⁶



Mtro. Guillermo M. Cejudo

Mtro. Guillermo M. Cejudo

2010

III.

Si bien en materia municipal es difícil construir argumentos generalizables, son ya reconocidos los riesgos y problemas a los que se enfrentan los municipios en materia de transparencia y rendición de cuentas. Tal como Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) ha documentado, la mayoría de los municipios en México no cuentan ni con reglamentaciones sobre transparencia, ni tienen conocimiento de los derechos de acceso a la información de la ciudadanía:

.....
⁶ Cejudo, Guillermo, *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, (México: Auditoría Superior de la Federación, 2009).

La mayor parte de municipios no dispone de reglamentación de las leyes de transparencia; las burocracias no tienen conocimiento del derecho de los ciudadanos a la información; existe una concepción limitada de la transparencia al concebirla como un escaparate donde se coloca información que el gobierno decide poner a disposición, sin importar la utilidad para el ciudadano.⁷

A su vez, en el proyecto llevado a cabo por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para diagnosticar la situación actual de la estructura de la rendición de cuentas en el Estado mexicano,⁸ se muestra que la agenda de transparencia en los municipios está desarticulada de los contenidos de la acción gubernamental, de los ciudadanos como destinatarios de la rendición de cuentas, y de los demás procesos organizacionales necesarios para que la transparencia funcione como mecanismo eficaz de rendición de cuentas.

En este segundo diagnóstico, una investigación estuvo dirigida precisamente a los municipios. Los hallazgos muestran que los incentivos que generan las reglas en vigor y la falta de capacidades administrativas conducen a un régimen de rendición de cuentas donde: a) los mecanismos de control interno sirven, en el mejor de los casos, para dotar al presidente municipal de control sobre el ejercicio de los recursos, pero no para conocer el desempeño y los resultados del gobierno; b) los mecanismos de control externo no están vinculados con los internos y están dirigidos a satisfacer las necesidades de información y control de los gobiernos estatal y federal; y, por lo tanto, c) el resultado es una rendición de cuentas frágil que suele no tener al ciudadano como destino final y que se concentra en la justificación del ejercicio del gasto, sin relación con el desempeño ni los resultados y con pocas posibilidades de incidir con éxito en las decisiones cotidianas.⁹ Debe añadirse que este diagnóstico es similar al de otros espacios del Estado mexicano: el municipio no es excepción, aunque hay rubros en los que es notable su rezago. Por ejemplo, en materia de transparencia, en un cuestionario respondido por los órganos garantes de cada entidad federativa, se apunta hacia los municipios como uno de los entes gubernamentales menos proclives al principio de máxima publicidad previsto en la constitución. Entre las razones que aducen de esta resistencia se encuentran las siguientes:

- La distancia hace más difícil tener una comunicación efectiva con los municipios.
- Existe una falta de difusión de este derecho en el nivel municipal.
- No han implementado las comisiones y procedimientos que marca la ley.

⁷ Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), *Informe de actividades 2008*, p. 3.

⁸ Véase www.rendiciondecuentas.cide.edu.

⁹ Véase Guillermo M. Cejudo y Alejandra Ríos Cázares, "La rendición de cuentas del gobierno municipal" en López Ayllón *et al.*, *op. cit.* p. 87-114.

- No presentan los informes mensuales requeridos.
- Falta de asistencia a las pláticas de capacitación.
- Sus portales de Internet no cuentan con la información requerida por ley.
- Desconocimiento de la normatividad y falta de voluntad política.
- Falta de capacidad técnica y humana.
- Diversidad de realidades entre los municipios.¹⁰

IV.

Estos diagnósticos contrastan con el activismo en materia de normatividad sobre transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, cuando leemos las obligaciones genéricas que se definen en la Constitución mexicana para los municipios, que van desde los indicadores de publicidad de los presupuestos de la gestión hasta las normas que se emitirán próximamente sobre contabilidad; el principio de máxima publicidad, la obligación de evaluar recursos públicos y ser fiscalizados, etc., es claro que hay un proceso sostenido de acumulación de obligaciones para los gobiernos municipales.

A estas obligaciones genéricas que le corresponden como uno de los órganos de gobierno del Estado mexicano, se suman también las normas contenidas en las leyes federales en ámbitos específicos, en rubros tan variados como la protección contra la violencia de género, la preservación ambiental y el desarrollo social y rural. En cada uno de estos rubros hay obligaciones no sólo sustantivas –crear albergues para víctimas de violencia doméstica, ser partícipes en políticas de manejo de residuos sólidos, o combatir la pobreza y la marginación–, sino también en términos de obligaciones de generación y transmisión de información hacia otros ámbitos de gobierno.

A estas obligaciones concretas hay que añadir, además, las derivadas del pacto fiscal. La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece una serie de requisitos en términos de obligaciones de rendición de cuentas para los municipios (que especifica, por ejemplo, que los municipios deben de abrir comités ciudadanos para decidir y vigilar la construcción de obra pública); si bien la LCF es más específica sobre obligaciones de rendición de cuentas de los gobiernos municipales respecto a los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social, así como los Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Entidades Federativas, se sobreentiende que también están obligados a rendir cuentas a los gobiernos estatales sobre el uso de todas las transferencias para que éstos a su vez informen a la SHCP.¹¹ Se trata, de nuevo, de

.....
¹⁰ *Ibid.*, p. 99.

¹¹ Art. 48 de la LCF: Los Estados y el Distrito Federal enviarán al ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría

obligaciones de generar y transmitir información hacia otros ámbitos de gobierno y, en menor medida, de crear mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones y de rendición de cuentas en sus comunidades. Todas estas obligaciones son fiscalizadas, por tratarse de recursos federales, por la Auditoría Superior de la Federación, además de los controles administrativos que las dependencias estatales y federales deberían aplicar (al menos en teoría).¹²

Finalmente, en cada uno de los programas federales (y estatales) que operan a nivel municipal también tienen una serie de obligaciones respecto a la rendición de cuentas. Los múltiples programas federales que tienen aplicación territorial en los municipios¹³ incluyen también reglas y requisitos de información y rendición de cuentas, que se agregan a la lista delineada en las páginas anteriores. Además de los requisitos previamente mencionados, no son pocos los municipios que se han dado reglamentos específicos en materia de transparencia, o genéricos (como el bando de política y buen gobierno) con normas sobre estos temas.

El origen de los recursos es parte de la explicación de esta sobrecarga. El noventa por ciento del dinero que gastan los municipios viene de la federación, y aproximadamente la mitad de esas transferencias están condicionadas. Por lo tanto, el dinero debe invertirse según los criterios definidos en el presupuesto federal y la ley de coordinación fiscal. Todos esos fondos cuentan con obligaciones de transparencia y rendición de cuentas: los gobiernos locales deben proporcionar información, construir indicadores, abrir comités de obra pública, además de estar obligados a enviar la información a otros ámbitos de gobierno de manera trimestral, entre otros requisitos.¹⁴

de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere este capítulo.

¹² Sobre lo poco eficaz de este tipo de controles véase Guillermo M. Cejudo y Roberto Gerhard, "La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales. El caso del FAIS" en López Ayllón *et al.*, *op. cit.* p. 205-233.

¹³ Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Catálogo de programas federales para los municipios*, (México: Secretaría de Gobernación, 2009).

¹⁴ Sobre rendición de cuentas en sistemas federales, véase Fausto Hernández Trillo y Juan Manuel Torres Rojo, *¿A quién le tengo que pedir cuentas?*, vol. 2, Programa de presupuesto y gasto público (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003); César L. Guerrero Luchtenberg, Fausto Hernández Trillo, y Juan Manuel Torres Rojo, *Federal against Local Governments: Political Accountability under Asymmetric Information*, 381^o ed. (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, 2006); Fausto Hernández, "Tres trampas del federalismo fiscal mexicano" (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, 2003); Alberto Díaz-Cayeros, "Los retos del federalismo mexicano: la cuestión de la efectividad del gasto descentralizado y la rendición de cuentas," <http://www.fnst-freiheit.org/uploads/1198/Federalismo.pdf>; A. Benz, "Accountable multilevel governance by the open method of coordination?," *Eur. Law J.* 13, no. 4 (2007): 505-522; M. Bovens, T. Schillemans, y P. T. Hart, "Does public accountability work? An assessment tool," en *Public Adm.* 86, no. 1 (2008): 225-242.

A este piso mínimo se han agregado nuevas obligaciones derivadas de las reformas constitucionales de 2007 y 2008 en materia de transparencia y rendición de cuentas.¹⁵ Conforme se vaya actualizando la legislación estatal –algo que, por cierto, hasta ahora ha tomado mucho más tiempo que los plazos previstos en los artículos transitorios de los decretos de reforma– todos los municipios tendrán que generar información completa y actualizada que se verán en la obligación de mantener en archivos actualizados. Además, tendrán que generar indicadores de gestión y se les aplicarán leyes contables que, a partir de 2012 serán homogéneas para todos los gobiernos del país. Habrán también de proveer información continua sobre el uso de los recursos públicos (y de manera especial cuando se trate de recursos federales), que además será evaluada por instancias técnicas especializadas y fiscalizada por organismos fortalecidos de control externo, así como dar información a las auditorías estatales y federales. Esto completará un régimen más robusto de rendición de cuentas –siempre, claro está, que las legislaciones sean actualizadas en el sentido de las reformas y las prácticas organizacionales de todos los gobiernos operen efectivamente conforme a ellas. Pero, añadirá más obligaciones, procesos y desafíos en esta materia para gobiernos municipales que, ya antes, tenían problemas para cubrir el piso mínimo de obligaciones.

V

Es claro que los municipios deben hacerse cargo de una gran cantidad de obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, el acumulamiento de obligaciones no garantiza una rendición de cuentas eficaz si no existen las capacidades para hacerlas cumplir.¹⁶ No se trata sólo de los mecanismos de cumplimiento que existen para que las leyes tengan aplicación cabal, sino, ante todo, de las capacidades que los sujetos obligados tienen para hacerlas cumplir. Es una discusión que ha estado ausente en todo el debate sobre transparencia y que apenas empieza a hacer su aparición en lo relacionado con rendición de cuentas.¹⁷ La agenda no puede agotarse sólo en lo que respecta al diseño legal ideal o los contenidos sustantivos deseables, sino que debe atender también la preocupación por las capacidades que deberán existir para que los municipios mexicanos puedan cubrir estas obligaciones.

En este sentido, resulta fundamental preguntar: ¿con qué elementos cuentan los municipios para poder cubrir estas funciones? Las respuestas que se pueden aventurar no son alentadoras: cualquier estudioso de los gobiernos municipales sabe que los ayuntamientos mexicanos no cuentan con la estructura administrativa mínima ni con las prácticas de gestión que les permitan cumplir con todas estas obligaciones.

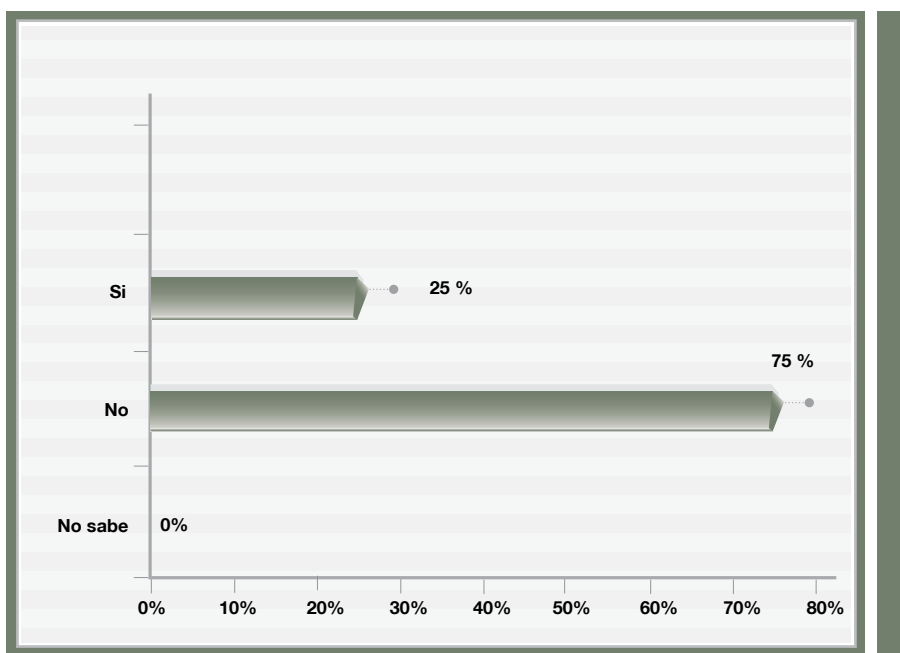
.....
¹⁵ Cejudo, Guillermo, *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, (México: Auditoría Superior de la Federación, 2009).

¹⁶ Los datos de esta sección y las gráficas provienen del capítulo de Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos Cázares “La rendición de cuentas del gobierno municipal” en Sergio López Ayllón *et al.*, *op cit.*

¹⁷ Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos Cázares, “La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México”, en López Ayllón *et al.*, *op. cit.*

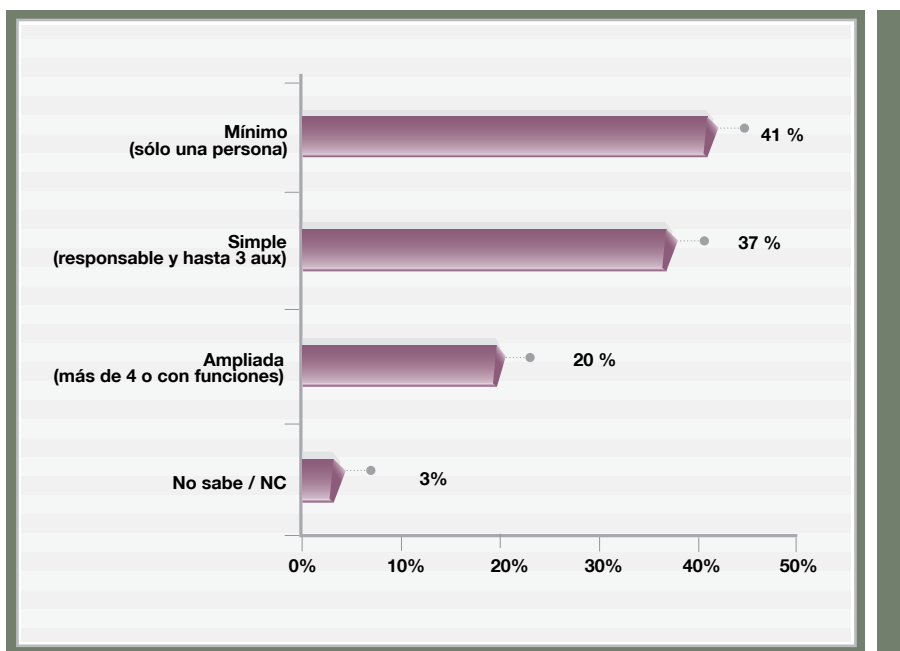
La Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública, mediante la “Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales” en 2008, encontraron que existen municipios que no cuentan con contralorías, cuando estos agentes tendrían que ser fundamentales en la generación de información, así como en la creación de indicadores de gestión y el desarrollo de todas las actividades de control interno. La encuesta también reveló, por ejemplo que 22% de los presidentes municipales consultados contestaron que en su municipio no cuentan con una contraloría. Es decir, municipios que, de entrada, no cuentan con la posibilidad de cumplir con las obligaciones básicas. Por otro lado, en 41% de los municipios que *sí* cuentan con contralorías, éstas se integran únicamente por el contralor. En otro 37%, el personal de las contralorías aumenta entre dos y cuatro personas. Sólo en el restante 20%, las contralorías cuentan con un personal de más de cuatro personas.

Gráfica 1. ¿Dígame si en el municipio ya se encuentra operando un área de contraloría social o ciudadana?



Fuente: Presentado por el autor.

Gráfica 2. ¿Cuál es la estructura del área de contraloría municipal?



Fuente: Presentado por el autor.

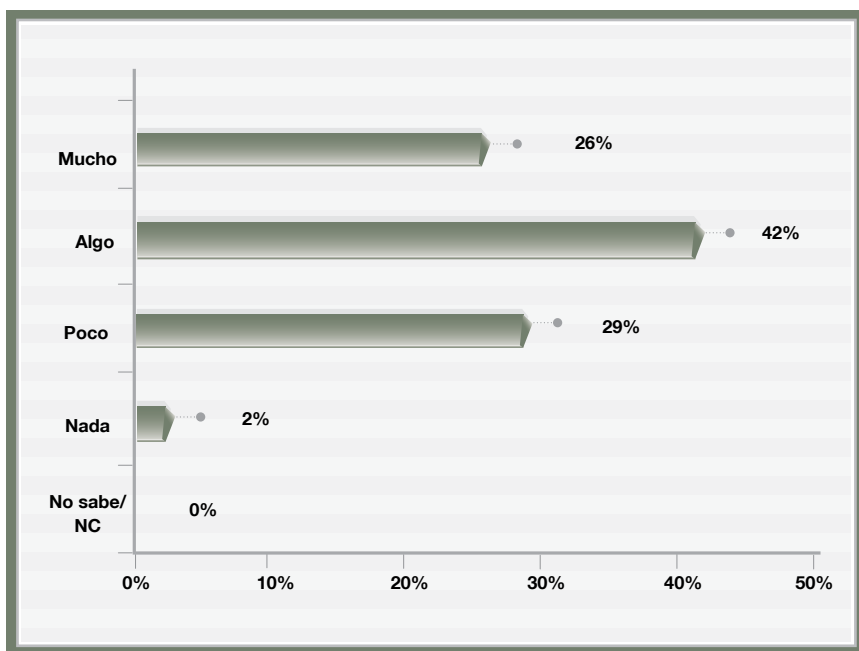
Pero no sólo faltan estructuras y personal. A la pregunta sobre qué tanto conocen la ley estatal y de acceso a la información, 26% de los funcionarios municipales contestaron que mucho; 42% contestaron que algo, mientras que 29% contestaron que poco.

Si recordamos la serie de obligaciones y procesos que dependen del conocimiento y el uso que los funcionarios municipales puedan hacer de ello, las respuestas resultan desalentadoras.

Una tercera pregunta revela que sólo en la mitad de los municipios se cuenta con unidades de transparencia, en tanto que apenas una cuarta parte de los municipios tienen un área dedicada al tema de contraloría social o ciudadana.

Todo lo anterior nos permite aclarar una idea: existe un desequilibrio entre los procesos, las obligaciones y las expectativas de la transparencia. En este sentido, es fundamental resaltar la inevitable dificultad derivada de las altas *expectativas* generadas por el aumento de normas sobre transparencia, que inevitablemente se verán frustradas por el desequilibrio entre las normas y las capacidades para llevar a cabo la ley.

Gráfica 3. ¿Qué tanto conoce la Ley Estatal sobre Transparencia y Acceso a la Información: mucho, algo, poco o nada?



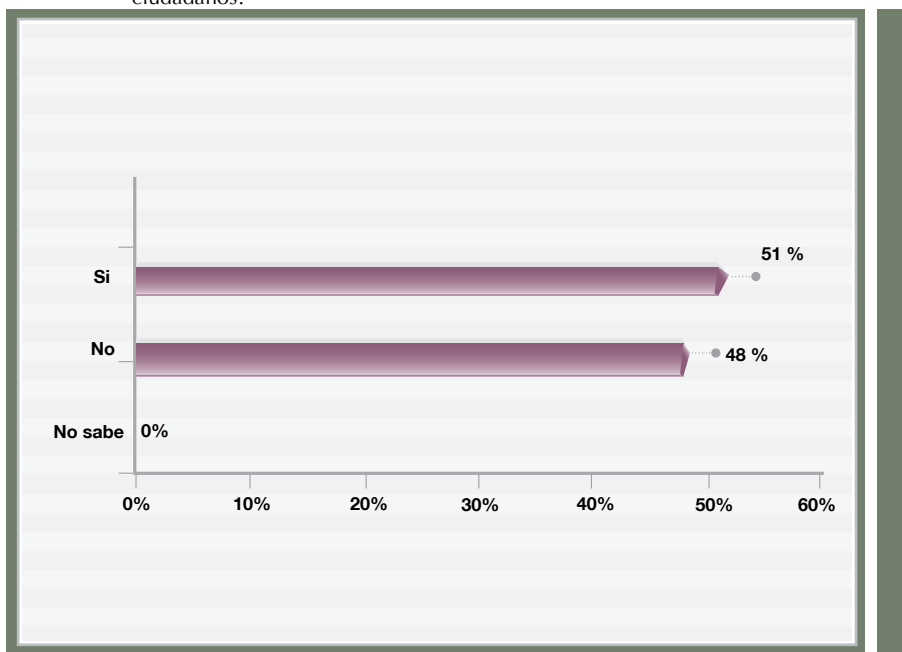
Fuente: Presentado por el autor.

VI.

Tener que cumplir con reportes trimestrales a los gobiernos federal y estatal, ser sujeto de auditorías y evaluaciones, enviar múltiples informes y cubrir requisitos impuestos por programas y dependencias de otros ámbitos de gobierno no sólo sobrecarga las escasas capacidades existentes en los ayuntamientos, sino que, en el diseño actual, los distrae de quien debería ser el destinatario real de la rendición de cuentas: el ciudadano que habita en el municipio, que votó por los integrantes del cabildo, que goza y padece las consecuencias de sus decisiones, que (a veces) pagan los impuestos que componen los ingresos propios del municipio y quien, en teoría, es el destinatario de la acción pública municipal.

El diseño actual, sin embargo, también genera desequilibrios en la percepción de los funcionarios de sus obligaciones de rendición de cuentas. El sistema de responsabilidades está dirigido a asegurarse que los funcionarios cumplan las obligaciones legales hacia otros ámbitos de gobierno antes de que busquen responder a sus ciudadanos. El *Informe del Resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2008* del gobierno federal publicado recientemente da cuenta

Gráfica 4. ¿Dígame si en el municipio ya se encuentra operando un área de enlace para la transparencia y el acceso a la información dedicada a recibir solicitudes de los ciudadanos?



Fuente: Presentado por el autor.

de este problema, por ejemplo con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: los gobiernos municipales no suelen dar a conocer a su población los montos recibidos, las obras realizadas, las acciones llevadas a cabo, la ubicación de las obras, sus metas y beneficiarios. La conclusión de la Auditoría Superior de la Federación es contundente:

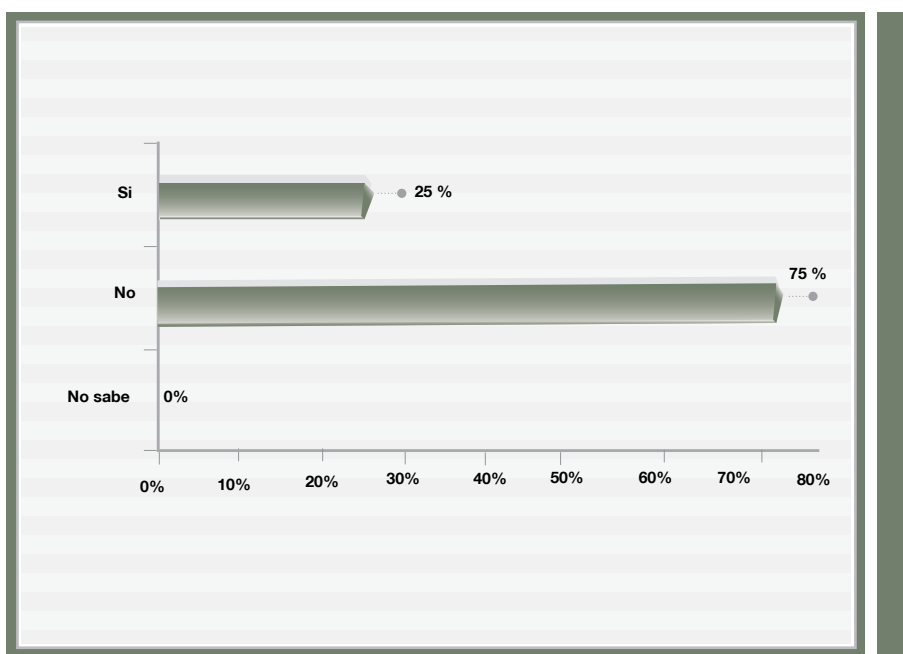
El proceso de rendición de cuentas del FISM y, en general, de los recursos federales transferidos a los municipios, no tiene todavía el alcance necesario, ya que las Cuentas Públicas municipales no presentan la información suficiente y detallada para mostrar la aplicación de los recursos, su destino, resultados y otros aspectos sustantivos del fondo.

La información a la sociedad sobre los recursos, acciones y resultados del fondo, tampoco tiene, en bastantes municipios, los alcances que la norma contempla.

Igualmente, las leyes de transparencia y acceso a la información no tienen una vigencia plena en su aplicación por parte de los municipios.

En tal sentido, la rendición de cuentas del FISM, en los términos actuales, no se ha constituido en un mecanismo social e institucional, que retroalimente e impulse una gestión cada vez más eficiente y transparente del fondo, y una superior calidad de sus resultados.¹⁸

Gráfica 5. ¿Dígame si en el municipio ya se encuentra operando un área de contraloría social o ciudadana?



Fuente: Presentado por el autor.

VII.

A pesar de este diagnóstico desalentador, existe un cúmulo de experiencias instrumentadas por iniciativa propia de múltiples gobiernos locales que han hecho un esfuerzo por mejorar la rendición de cuentas de los ayuntamientos hacia los ciudadanos. Desde el año 2000, el CIDE entrega cada año el premio de gobierno y

¹⁸ Auditoría Superior de la Federación, *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2008*, México, 2010, p. 101.

gestión local, lo que ha permitido integrar un acervo de experiencias innovadoras en muy distintos temas de municipios que, superando las barreras institucionales, financieras y políticas, logran llevar a cabo programas y políticas que transforman la calidad de vida de sus ciudadanos. Entre los temas hay un rubro destinado a transparencia y rendición de cuentas en el que se han recibido múltiples participaciones de gobiernos locales de todas las regiones del país y de todas las orientaciones políticas.

Por ejemplo, hay ayuntamientos que crean asambleas ciudadanas semanales, consejos de vecinos que vigilan cotidianamente áreas concretas de los gobiernos municipales, programas que buscan mejorar la transparencia de su gobierno informando oportunamente a la población del municipio sobre las obras, programas y acciones de gobierno, además de crear una cultura de acceso a la información en la ciudadanía y en los servidores públicos; otro proyecto novedoso fue el de auditor universitario con el cual estudiantes universitarios de ingeniería vigilan y controlan la realización de obras públicas y ponen en práctica sus conocimientos adquiridos.

Hay también gobiernos que crean sistemas electrónicos para dar vigilancia continua a los procesos de compras y adquisiciones de las dependencias municipales. Otros han generado mecanismos para la evaluación ciudadana de los programas sociales, y unos más crearon procesos informales de fiscalización de las cuentas gubernamentales por parte de ciudadanos designados por comités de vecinos. La lista podría extenderse para dar cuenta de experiencias aisladas, desarticuladas, poco institucionalizadas e incluso informales, que sin embargo transforman la relación gobierno-ciudadano. Estas experiencias destacan por su carácter innovador, porque no se desprenden de obligaciones legales sino de compromisos políticos, pero también por su falta de continuidad, y por lo poco que suelen ser replicadas.

Estas experiencias dejan una lección: cuando los gobiernos buscan rendir cuentas a sus ciudadanos los mecanismos existentes no son suficientes, y, a veces, son incluso un estorbo. Pero también nos muestran que existe un amplio abanico de opciones en forma de intervenciones que no requieren cambios constitucionales, tecnología de punta, transformaciones institucionales profundas ni reformas administrativas de gran escala, y que, sin embargo, pueden contribuir efectivamente a que los gobiernos rindan cuentas a los habitantes de sus municipios.

VIII.

Es más fácil imponer obligaciones que asegurar su cumplimiento. La lógica de la construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en los gobiernos locales mexicanos ha estado mucho más orientada a la definición de normas que definen mandatos, estructuran procesos y fijan plazos, requisitos y condiciones. Estas normas tienen la intención de mejorar la calidad de la rendición de cuentas de los municipios, pero las perspectivas de que esto ocurra son pocas.

Más allá de las deficiencias en el diseño normativo y procedimental de este nuevo régimen (que sigue concentrado en relaciones de rendición de cuentas entre los

ayuntamientos y otros ámbitos de gobierno y que, por tanto, dejan al habitante de la comunidad gobernada en un segundo plano), el cumplimiento estará severamente constreñido por las escasas capacidades organizacionales, administrativas, presupuestales y de personal para hacerlas cumplir. El diseño homogeneizador ignora no sólo las variantes notables a las que siempre se alude en los estudios sobre el municipio, sino que desatiende el grave déficit de capacidades para la transparencia y la rendición de cuentas en dicho ámbito.

La agenda de discusión en materia de rendición de cuentas municipal no debe estar dirigida sólo al ámbito legal, sino que hay que poner mayor énfasis en fortalecer las capacidades para la transparencia. Dos propuestas se derivan de esta conclusión. En primer lugar, es necesaria una política activa, desde los gobiernos federal y estatal, de simplificación de las obligaciones impuestas a los ayuntamientos en la ejecución de programas públicos. No sólo suelen ser obligaciones no orientadas a la sustancia de las responsabilidades (pues se piden reportes sobre avances de obra y gasto que, si bien necesarios, no informan sobre los efectos de las acciones gubernamentales), y carentes de consecuencias (pues, como se ha documentado no hay mecanismos para sancionar a un municipio que no entrega reportes), sino que distraen a los ayuntamientos de labores más eficaces para rendir cuentas a sus ciudadanos. Cambios simples podrían incluir formatos homogéneos y plataformas electrónicas que permitan utilizar la misma información desde varias dependencias de gobierno (en lugar de exigir varios informes en distintos formatos, con plazos y requisitos diversos).

Pero ello tendría que estar acompañado de una estrategia de fortalecimiento institucional, en particular en las áreas más vinculadas con la rendición de cuentas, como las tesorerías y las contralorías (y, donde tienen esta responsabilidad, las sindicaturas). Cursos de capacitación, apoyo logístico y administrativo, generación de manuales y políticas de profesionalización y consolidación organizacional serían algunas de las estrategias a seguir. Y todo ello en torno a un principio simple: cada nueva obligación creada desde la federación (y los estados) deberá estar acompañada de un diagnóstico de factibilidad y de una estrategia de fortalecimiento de capacidades para asegurar su cumplimiento.

El otro problema, el de la falta de orientación al ciudadano, podría atenderse por dos vías: para todos los fondos federales podría diseñarse un sistema parecido a las páginas web del programa de estímulo del gobierno estadounidense (www.recovery.gov), de forma que sea posible seguir el dinero, desde su aprobación en el congreso hasta su ejercicio en cada municipio. Todo ciudadano podría consultar la forma en que se gastó, las decisiones que definieron el destino del gasto, los contratos, los beneficiarios y el soporte documental. Y, en cada ayuntamiento que pueda hacerlo, podría impulsarse algo parecido a la estrategia Openly Local, del Reino Unido (<http://openlylocal.com>), donde los gobiernos locales muestran su gasto público, información sobre funcionarios y dependencias, comparaciones con otros gobiernos, y datos sobre las políticas públicas locales y sus beneficiarios. Pero ante todo, las principales propuestas podrían surgir de las buenas prácticas de otros gobiernos locales mexicanos: las innovaciones en materia de fiscalización ciudadana, la transmisión por internet de las sesiones de cabildo, sesiones de

presupuestos ciudadanos, versiones ciudadanas de los documentos más importantes del ciclo presupuestal, etc.

Estas propuestas tienen un eje común: no requieren transformar leyes, adquirir sistemas informáticos complejos y caros, ni asegurar coaliciones políticas complejas. Buscan generar capacidades de gestión administrativa para rendir cuentas, lo cual no necesariamente supone crear más obligaciones, sino simplificar las existentes (por ejemplo, con pasos tan simples como homogeneizar los formatos de reportes trimestrales que deben entregar los ayuntamientos), orientarlos hacia la sustancia (y no hacia los procedimientos), y aprovechar las experiencias innovadoras que ya existen, pero que no sobreviven, no se institucionalizan, ni se replican. Se trata, en suma, de poner al ciudadano en el centro de cualquier estrategia de rendición de cuentas. Debe estar claro que la transparencia, el control, la fiscalización y la evaluación no tienen como propósito satisfacer leyes o dotar de información a oficinas de gobierno en las capitales de los estados o en la Ciudad de México; tienen como propósito ser efectivamente un medio para transmitir al ciudadano toda la información necesaria para que pueda ejercer plenamente sus derechos.

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación, *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2008*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2010, disponible en: <http://www.asf.gob.mx>
- Bhatta, Gambir, *International dictionary of Public Management and Governance*, M.E. Sharpe, Armonk, NY, USA, 2006.
- Benz, Arthur, "Accountable multilevel governance by the open method of coordination?" en *European Law Journal* vol. 13, no. 4, 2007, pp. 505-522
- Bovens, Mark, T. Schillemans y P. T. Hart, "Does public accountability work? An assessment tool," en *Public Administration* vol. 86, no. 1, 2008, pp. 225-242.
- Cejudo, Guillermo, *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, en Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México, 2009.
- Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos-Cázares, "La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México", en Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, CIDE-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2010.
- Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos-Cázares, "La rendición de cuentas del gobierno municipal", en Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, CIDE-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2010.
- Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), *Informe Anual 2008*, disponible en: http://cimtra.org.mx/index.php?view=article&catid=31%3Acomunicados&id=100%3Aconsorcio-cimtra-informe-anual-2008&option=com_content&Itemid=72.
- Díaz-Cayeros, Alberto, *Los retos del federalismo mexicano: la cuestión de la efectividad del gasto descentralizado y la rendición de cuentas*, disponible

- en: <http://www.fnst-freiheit.org/uploads/1198/Federalismo.pdf>
- Guerrero Luchtenberg, César L., Fausto Hernández Trillo, y Juan Manuel Torres Rojo, *Federal against Local Governments: Political Accountability under Asymmetric Information*, en Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE-DTE 381, México, 2006.
- Hernández Trillo, Fausto y Juan Manuel Torres Rojo, *¿A quién le tengo que pedir cuentas?*, en Programa de presupuesto y gasto público, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2003 disponible en: <http://www.presupuestoygastopublico.org/v2/index.php>
- Hernández Trillo, Fausto, *Tres trampas del federalismo fiscal mexicano*, en Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE-DTE 281, México, 2003.
- López Ayllón, Sergio, Mauricio Merino Huerta y Guillermo Cejudo (eds.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, CIDE-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010 en prensa.
- Merino Huerta, Mauricio y Sergio López Ayllón, *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos*, Serie Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, Secretaría de la Función Pública, 2009, disponible en: http://www.programaanticorruccion.gob.mx/cuadernos_rc/Cuaderno_de_Rendici%F3n_uno.pdf
- Merino Huerta, Mauricio, "En vísperas de la revolución informativa", en Pedro Salazar Ugarte (coord.) *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana; razones, significados y consecuencias*, UNAM-IFAI, 2008, pp. 119-149.
- Mulgan, Richard, "'Accountability': An ever-expanding concept?" en *Public Administration*, Vol. 78, 2000, p. 555-578.
- Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Catálogo de programas federales para los municipios, Secretaría de Gobernación, México, 2009.