

Rendición de cuentas de los gobiernos municipales en Sonora (México) 2009-2015

Santini Rodríguez, Francisco Javier

Universidad de Sonora, México.

✉ fsantinir@gmail.com

Ordaz Álvarez, Arturo

Universidad de Sonora, México.

✉ aordaz@sociales.uson.mx

Artículo recibido:

06 agosto 2019

Aprobado para publicación:

05 noviembre 2019

Resumen

Los gobiernos municipales han presentado problemas para cumplir con las obligaciones de rendición de cuentas, debido a la heterogeneidad en su constitución demográfica, económica, cultural e institucional. En el caso de Sonora, la mayoría de los Ayuntamientos han enfrentado dificultades para cumplir con estas obligaciones de asumir responsabilidades por el ejercicio de los recursos públicos. El objetivo de este trabajo es mostrar cuantitativamente el cumplimiento de las obligaciones en materia de rendición de cuentas en los Ayuntamientos del Estado de Sonora. La pregunta que guía este trabajo es: ¿Los Ayuntamientos de Sonora cumplen con sus obligaciones de rendición de cuentas, específicamente a las observaciones hechas por el Instituto Superior de Fiscalización del Estado de Sonora (ISAF)? El trabajo está dividido en tres apartados, el primero dedicado al marco teórico y conceptual del tema rendición de cuentas, el segundo al marco normativo que comprende las leyes federales y locales, y el tercer apa-

ratado al estudio de caso de los 10 municipios, la metodología utilizada y los resultados de la investigación, por último, se presentan las conclusiones y propuestas.

Palabras clave

Rendición de Cuentas, Transparencia, Ayuntamientos, Fiscalización, Democracia, México

Abstract

Municipal governments have presented problems in complying with accountability obligations, due to heterogeneity in their demographic, economic, cultural and institutional constitution. In the case of Sonora, most municipalities have faced difficulties in fulfilling these obligations of assuming responsibilities for the exercise of public resources. The objective of this work is to show quantitatively the accomplishment of the obligations regarding accountability in the City Councils of the State of Sonora. The question that guides this work is: Do the Sonora City Councils fulfill their accountability obligations, specifically to the observations made by the Higher Institute of Audit of the State of Sonora (IS-AF)? The work is divided into three sections: The first dedicated to the theoretical and conceptual framework of the issue of accountability. The second to the regulatory framework that includes federal and local laws; and the third part to the case study of the 10 municipalities and to the methodology used and the results of the investigation. Finally, the conclusions and proposals are presented.

Key words

Accountability, Transparency, Town Halls, Supervision, Democracy, Mexico

Introducción

El proceso democratizador que vivió México a mediados de la década de los noventa en el que se empieza a experimentar, por primera vez, en los gobiernos municipales la alternancia y tener un gobierno dividido en el orden federal, condujo al intento de promover desde el Congreso y las organizaciones sociales iniciativas relacionadas con la rendición de cuentas y los mecanismos de fiscalización. Por otra parte, en los convenios celebrados con organismos internacionales (Banco Mundial y OCDE) se recomendaba a México incorporar medidas más eficientes en el ejercicio y control del gasto público. Éste es el inicio de los procesos de transpa-

rentar el ejercicio del gobierno y de rendir cuentas a sus ciudadanos, hoy, sin embargo, aún falta mucho camino que recorrer y resistencias que vencer.

Estudios recientes (Peschard, Salazar y Olea, 2018) sobre rendición de cuentas en los ayuntamientos muestran que carecer de apertura y acceso a la información básica, impide llevar a cabo acciones de monitoreo y seguimiento de la administración municipal por parte de los ciudadanos y, por ende, cierra la puerta a exigir cuentas sobre su gestión. Se han realizado amplios esfuerzos para fortalecer la democracia y la colaboración de los ciudadanos en los asuntos públicos. Uno de los aspectos que contribuye al logro de estos propósitos es la rendición de cuentas entre las autoridades y la ciudadanía como mecanismos que conllevan a un gobierno eficiente y honesto, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción, todos ellos elementos fundamentales para crear confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Marco teórico y conceptual del tema rendición de cuentas

¿Qué es la rendición de cuentas?

Se puede decir que lo más cercano a la rendición de cuentas surge con el nacimiento del moderno Estado de Derecho. Este proceso está relacionado con los derechos fundamentales del hombre y la relación Estado-ciudadanos. La división de poderes constituido en sistema de pesos y contrapesos se convierte quizás en el primer mecanismo de vigilancia y rendición de cuentas entre poderes. En México la Constitución de 1824 estableció un sistema incipiente de vigilancia y control del poder, pero no contaba con una parte relacionada con los derechos de los ciudadanos.

Los pesos y contrapesos fueron diseñados sólo para los tres principales poderes del Estado y no para asegurar a los ciudadanos su defensa frente al poder del Estado. Estos derechos se incluyeron en la Constitución de 1857, estableciéndose por primera vez los derechos ciudadanos y otorgándose poderes al Congreso para pedir cuentas al Ejecutivo; con estos avances se incorpora de una manera incipiente la rendición de cuentas horizontal, como se le conoce actualmente. Las posteriores modificaciones a la Constitución dieron como resultado un Ejecutivo fuerte con poderes metaconstitucionales que mermaron los pesos y contrapesos entre los poderes y, con ello, la posibilidad de una rendición de cuentas efectiva.

A nivel conceptual se ha discutido sobre el origen y los aspectos que involucra la rendición de cuentas, sobre todo en los países latinoamericanos, porque a nivel teórico la palabra más cercana a la cual se hacía referencia es de origen anglosajón *accountability*, la cual no tenía una traducción literal y exacta para la que nosotros denominamos rendición de cuentas. Estos desencuentros con el tiempo han sido superados con la construcción de los propios elementos que debe contar el ejercicio de la administración pública de informar y responsabilizarse sobre el uso y destino de los recursos públicos.

Según Mora, “El avance en la conformación de una agenda de transparencia y rendición de cuentas exitosa demanda, a partir de la gestión de la agenda gubernamental por medio de la planeación de las políticas públi-

cas, entender las distintas miradas que los actores involucrados han manifestado, así como las principales contingencias que el tema arrastra desde su introducción en el país”. (Mora, 2016: 229)

Por su parte, Ackerman propone que la rendición de cuentas es “...un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes” (Ackerman, 2008: 16). Siguiendo esta línea, se le puede entender como la responsabilidad de las instituciones de gobierno y de los servidores públicos a responder frente a la ciudadanía.

Para Guerrero, “El control, que ha influido significativamente en el comportamiento de los aparatos administrativos de gobierno, ha tenido dos vertientes principales: el contable, que enfatiza el control sobre el flujo de efectivo y la salud financiera de las diversas agencias públicas, y el administrativo, que busca asegurar que el ejercicio del gasto y la acción pública satisfaga el conjunto de requisitos normativos.” (Guerrero, 2000: 8) Si bien, se puede destacar, estas dos vertientes no han sido suficientes para evitar los desfalcos millonarios que se han dado en los gobiernos locales, además, su prioridad ha sido una cuestión técnica para solventar en parte las auditorías de los organismos fiscalizadores que no cuentan con las herramientas necesarias para prevenir y en su caso sancionar.

La *rendición pública de cuentas* se constituye en una oportunidad que tienen los gobiernos para evaluar sus políticas públicas, es un espacio para explicar y hacer un balance de los avances, dificultades y retos sobre la gestión pública. Dos de los atributos fundamentales de una democracia de buena calidad es la rendición de cuentas y la transparencia. En el contexto de la democracia, según Schedler (2004), la rendición de cuentas es una relación que implica control sobre las acciones del gobierno, de responsabilidad y capacidad para dar respuesta a las necesidades de la sociedad.

Existen tres aspectos de la rendición de cuentas que deben ser considerados: informar a detalle, la responsabilidad y las consecuencias. Informar se refiere a la obligación de dar respuesta a interrogantes mediante mecanismos de acceso a información. La responsabilidad está ligada a asumir los resultados de la gestión, así como la evaluación que puedan hacer los organismos fiscalizadores. Por su parte, se deben considerar y asumir las consecuencias relacionadas con imponer sanciones a aquellas personas o instituciones responsables de la comisión de los actos. Informar y ser fiscalizado, sin imponer sanciones afecta la rendición de cuentas.

O'Donnell (2000) se refiere a la existencia de agencias estatales con autoridad legal, para realizar actos de supervisión y revisión en una primera etapa y posteriormente a la aplicación de sanciones penales y en su caso el desafuero de los servidores públicos involucrados en actos u omisiones ilegales. Supone la vigilancia de entidades estatales por parte de otras instituciones del gobierno dotadas de autonomía para ejercer la función de fiscalización. Rendición de cuentas, o *Accountability*, puede ser interpretada, según Mulgan (2003), como la responsabilidad de las instituciones y servidores públicos a responder frente a la ciudadanía. Una relación entre quienes pueden pedir cuentas, y quienes deben rendirlas.

La rendición de cuentas contempla dos dimensiones: por una parte, la obligación de los sujetos que hagan uso de recursos públicos a informar sobre sus acciones y de justificar en qué y cómo se gastó; y, por otra parte,

que existan los instrumentos y mecanismos para la aplicación de sanciones. En varios países se han implementado políticas preventivas para evitar actos de corrupción, por lo que esta última podría ser una tercera dimensión.

Schedler, considera que “Si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie. La rendición de cuentas implica información imperfecta y opacidad. Si la información fuera completa y perfecta, no habría necesidad de instituciones de rendición de cuentas...” (Schedler, 2004: 27); los retos bajo esta aseveración son implementar sistemas de información lo más completos posibles, que permitan verificar su veracidad y por otra parte, crear los mecanismos e instrumentos para vigilar ese sistema y evitar que se esconda o mutile la información o cualquier otro acto que vaya en contra del principio de máxima publicidad.

El país y sus entidades federativas cuentan con un extenso desarrollo normativo y de política pública en materia de rendición de cuentas. Para efectos de esta investigación, se entiende la rendición de cuentas como: el proceso mediante el cual se asume la responsabilidad de las entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno y los servidores públicos a estar sujetos a la fiscalización y a sus consecuencias, así como a entregar cuentas, informar y explicar detalladamente los resultados de su gestión a los ciudadanos.

Tipos de rendición de cuentas

La literatura sobre los tipos de rendición de cuentas es muy extensa y variada, la clasificación más trascendente sobre rendición de cuentas fue elaborada por O’Donnell (2000), que la divide en horizontal y vertical.

En este trabajo se contemplan tres tipos horizontal, vertical y diagonal o mixta, que abarcan la mayoría de los estudios en la materia. La rendición “horizontal” de cuentas se refiere a relaciones de control entre los organismos del Estado, en tanto que la rendición “vertical” de cuentas se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado, y la rendición “diagonal” de cuentas se entenderá como una combinación de las dos anteriores.

Rendición de cuentas horizontal. Los organismos de fiscalización y las entidades encargadas del combate contra la corrupción fiscalizan los recursos públicos y los abusos cometidos por las diferentes ramas y entidades públicas del gobierno. Es horizontal cuando se da entre instituciones del mismo nivel, pero independientes entre sí.

La rendición de cuentas horizontal somete a los servidores públicos a condiciones y controles especificados por la ley, a un “sistema de contrapesos” por parte de organismos gubernamentales con facultades para revisar y hacer observaciones, e incluso sancionar, a los funcionarios en casos de conductas indebidas.

Este tipo de fiscalización es la más aplicada en los sistemas presidenciales y por lo general la función la realiza el órgano legislativo a través de una institución especializada en la materia, sus funciones específicas son de auditoría, investigación y hacer observaciones y recomendaciones a las entidades donde se realizó la actua-

ción, en la actualidad hay una tendencia a que los organismos fiscalizadores sean instituciones con autonomía plena.

Rendición de cuentas vertical. Se refiere a los mecanismos de control que puede tener o adquirir la sociedad para hacer a las entidades del gobierno a informar y rendir cuentas, la rendición vertical de cuentas se refiere a relaciones de revisión, vigilancia e investigación por parte de la sociedad hacia el Estado. Es importante acen-
tuar que debe tener un carácter público.

La rendición de cuentas vertical incluye dos vertientes: sociales y electorales, las cuales en México han sido poco experimentadas y con resultados casi nulos. La rendición social de cuentas es aquella en la que el control es ejercido por la sociedad, a través de su participación en la denuncia de abusos o ilegalidades realizadas por los gobernantes y otros sujetos de carácter público y en la cual en la mayoría de los casos la sanción es meramente moral o implica la desconfianza a las instituciones públicas como gobiernos, partidos políticos, sindicatos, organizaciones civiles y sociales que hacen uso de recursos públicos.

Por su parte, la rendición de cuentas electoral está basada principalmente en el instrumento legal que permite la reelección como un mecanismo para premiar o castigar a los gobernantes en turno o inclusive al partido político que los designó, sin embargo, uno de los elementos principales del proceso de rendición de cuentas como es la sanción no se encuentra presente al igual que en la social.

Hasta hace poco la legislación electoral no contemplaba la reelección en los puestos de elección popular en México, con la aprobación de la reforma Constitucional en febrero de 2014, parecía que en México estuviera vedado hablar de reelección, con la implementación de esta reforma se hace a un lado el principio de no reelección que estuvo vigente más de 80 años de establecerse su prohibición, se permite en 2018 la reelección legislativa y de ayuntamientos.

Rendición de cuentas diagonal o mixta. Este tipo de rendición de cuentas involucran los dos tipos anteriores: la vertical donde intervienen directamente los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la función de vigilancia antes limitada, y, por otra parte, el Estado comparte la responsabilidad de ejercer la fiscalización oficial.

Desde la ciudadanía se puede participar de varias maneras, una puede ser como observador cuando se realizan las auditorías para dar fe del debido proceso o para hacer observaciones, comentarios o recomendaciones al órgano fiscalizador, otra puede ser cuando el ciudadano u organizaciones civiles fungen como auditor externo.

La rendición de cuentas diagonal se realiza mediante entidades y/o instituciones ciudadanizadas que ejercen intervención y vigilancia de la actuación de los servidores públicos en su ejercicio. Este tipo es el que presenta los elementos que pueden hacer más eficiente la función fiscalizadora en nuestro país, la colaboración entre

gobierno y ciudadanos es fundamental para cumplir con los objetivos que se proponen en un sistema eficiente de rendición de cuentas.

Categorías de la rendición de cuentas

Bajo la noción de Behn (2001), la *Nueva Gerencia Pública* (NGP) tiene un impacto sobre los campos de la administración; este nuevo paradigma responde directamente a las deficiencias de los sistemas tradicionales en la administración pública en especial en los aspectos del desempeño, ya que los propósitos de la NGP es mejorar el rendimiento (eficacia) y producir los resultados deseados (efectividad). Los aspectos de la efectividad de la estrategia de gestión y la necesidad de una rendición de cuentas democrática están ligados.

De acuerdo con este autor, pueden definirse tres grandes categorías de rendición de cuentas:

- La rendición de cuentas financiera. Centrada en la contabilidad gubernamental y regulada por su marco normativo en materia administrativa y contable. Que busca justificar los gastos del gobierno a través de procedimientos estrictos de comprobación e interpretados en momentos contables. Que nos dicen poco en términos de resultados e impacto social.
- La rendición de cuentas de control. Pone énfasis en atención a las normas éticas y al cumplimiento de los procesos y procedimientos que buscan proporcionar un servicio justo a los ciudadanos, tiene una función de carácter preventivo y formativo en los principios éticos, que en algunos casos no son motivo de amonestación o sanción por no estar contemplados en el marco jurídico.
- Rendición de cuentas de resultados. Se refiere al cumplimiento y medición de objetivos y metas, y si éstos cumplen con lo planeado; está relacionada a conceptos de eficiencia y efectividad. Dentro del paradigma de la NGP, da prioridad a la medición y evaluación de los resultados, más que a los procesos burocráticos.

La rendición de cuentas se ha convertido en los últimos años en un referente para medir la calidad de la democracia, de acuerdo a los aportes teóricos en esta materia se construye un enfoque más que un concepto cerrado y del cual se puede sintetizar en tres aspectos que comprende este procesos, la parte explicativa y de informar a detalle a los ciudadanos (*answerability*), la segunda comprende la parte preventiva y correctiva que se llevan a cabo a través del control y la fiscalización; y por último la parte de asumir las responsabilidades de los actos (*enforcement*) con la efectiva aplicación de sanciones.

Los mecanismos para hacer rendir cuentas necesariamente deben contar con el ingrediente ciudadano como el modelo de pesos y contrapesos, y en la actualidad no se puede comprender la acción del gobierno sin la colaboración de sus ciudadanos, para esto se requiere de gobiernos transparentes que permitan evaluar su desempeño, y que permitan igualmente, castigar o premiar según sea el caso por su mal o buen funcionamiento.

Marco normativo e institucional

En la actualidad, la mayoría de los países occidentales con sistemas democráticos cuentan con un sistema de pesos y contrapesos que permite vigilar el actuar de los gobernantes. De acuerdo con Villanueva (2000), los motivos que determinaron la introducción de políticas de acceso a la información y rendición de cuentas en la agenda pública mexicana fueron dos: la suscripción del Estado mexicano a diversos tratados y convenios internacionales y al proceso de democratización que se vivió a finales del siglo XX. La participación de México en el concierto de las naciones ha tenido consecuencias en el ámbito interno del país, como antecedentes tenemos, las directrices u obligaciones que hemos tenido que asumir e implementar para demostrar a los organismos internacionales que vamos en la dirección correcta.

Entre ellas destacan un primer grupo de reformas estructurales en América Latina que comenzó con un enfoque a favor de medidas de política económica de corte neoliberal entre las que destacan la liberalización del comercio, privatización, desregulación, apertura a la inversión extranjera y limitar la participación del Estado en actividades económicas, en el marco del llamado “Consenso de Washington”, impulsado principalmente por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

En los últimos años, la transformación del Estado mexicano tuvo implicaciones en el marco normativo que rige el país. Se destacan los siguientes cambios normativos en materia de rendición de cuenta en el ámbito nacional como local.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Por la parte de rendición de cuentas, la Constitución federal, en su Artículo 134, establece los principios que deben tomarse en cuenta para administrarse con eficiencia, eficacia y honradez. La reciente reforma añade a estos principios dos más: economía y transparencia. Esto implica procedimientos para el uso y la fiscalización de los recursos públicos del Estado mexicano en sus 3 órdenes de gobierno.

Última reforma DOF 29-01-2016 al artículo 134. Señala que los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Se define que los resultados del ejercicio de dichos **recursos serán evaluados por las instancias técnicas** que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente.

Ley General de Contabilidad Gubernamental (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008)

Este ordenamiento jurídico propone desarrollar gradualmente los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental, la emisión de información financiera y la creación del sistema de contabilidad gubernamental. Esta ley es uno de los pasos más importantes que se han dado en los últimos años, su implementación permitirá armonizar la contabilidad de los tres órdenes de gobierno y esto permitirá auditorías más eficientes.

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora

Esta Ley tiene por objeto regular la revisión, auditoría y fiscalización superior de los estados financieros y la **cuenta pública** estatal y las **municipales**, mediante la revisión, auditoría y fiscalización de los recursos públicos a cargo de los poderes del Estado, los ayuntamientos de los municipios del Estado, incluyendo a las entidades de la administración pública estatal y municipal.

Las observaciones que, en su caso, emita el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización derivado de la fiscalización superior (art. 33), podrán derivar en:

I.- Acciones y previsiones, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, informes de presunta responsabilidad administrativa, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos ante la Fiscalía Especializada y denuncias de juicio político; y II.- Recomendaciones.

El Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF)

De acuerdo al Artículo 6 de esta ley estatal, el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización se constituye como un organismo público autónomo, encargado de revisar y fiscalizar los estados financieros y cuentas públicas estatal y municipales (...), y cualesquier otra oficina de cualquier naturaleza que de cualquier modo dependa o forme parte de las entidades estatal o municipales (...), así como participaciones federales, en los términos de la legislación aplicable e igualmente los recursos públicos ejercidos por particulares.

De las acciones y recomendaciones derivadas de la Fiscalización de acuerdo al artículo 50, el Titular del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización enviará a las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo de 10 días hábiles siguientes a que haya sido emitido, el informe individual, a efecto de ser notificado al ente que corresponda, el cual contendrá las acciones y las recomendaciones que les correspondan y en forma separada el pliego de observaciones pendientes de solventar, para que, **en un plazo de 30 días hábiles**, presenten la información y realicen las consideraciones pertinentes.

Esta ley es el sustento jurídico para el trabajo de investigación, en lo referente al informe de resultados de las cuentas públicas municipales, donde se especifica el resultado de las observaciones y su nivel de cumplimiento.

to que hace el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora (ISAF) al término de cada ejercicio fiscal.

De acuerdo al Artículo 22 de esta ley, la Cuenta Pública es el informe que los poderes del Estado (...); los municipios de la Entidad y los entes públicos municipales a través de los Ayuntamientos, que rinden a la legislatura local, sobre su gestión financiera (...), así como la aplicación de los recursos públicos durante el ejercicio fiscal comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año.

Con la aprobación de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, el 30 de Junio de 2016, se aprobó la Ley número 96 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, para la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, publicándose en el Boletín Oficial de fecha 28 de noviembre de 2016, con el objeto de crear el Sistema Estatal Anticorrupción, crear la Fiscalía Anticorrupción, crear la Fiscalía General del Estado de Sonora como un órgano Autónomo y otorgar al Tribunal Contencioso Administrativo la facultad de imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades.

En el año 2016, se presentaron nuevas modificaciones a la Constitución Local en materia anticorrupción, con el propósito de garantizar la correcta homologación con las reformas aprobadas en el ámbito federal. Entre los principales avances en esta materia está el cambio que tuvo el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF), en su naturaleza jurídica al pasar de ser un órgano dependiente del Poder Legislativo y convertirse en un órgano constitucionalmente autónomo.

El Tribunal Contencioso Administrativo se convierte en Tribunal de Justicia Administrativa, el cual tendrá atribuciones para sancionar por delitos graves por actos o hechos de corrupción. Se concretó la designación del titular de la fiscalía anticorrupción, definiendo para su designación que será atribución del Fiscal General y no del Titular del Ejecutivo del Estado. Las leyes que se modificaron son las siguientes:

Se han dado los primeros pasos en la construcción del diseño institucional, que aún no está articulado, los retos son enormes al igual que el problema, materializar estas reformas e implementarlas llevara algunos años, las tareas pendientes están relacionadas con fortalecer las instituciones ya existentes en materia de transparencia y rendición de cuentas, que de ellas dependerá en gran medida el éxito o fracaso del sistema en su conjunto. Hay que construir instituciones inclusivas, que permitan desarrollar el máximo potencial de nuestro país.

Rendición de cuentas de los gobiernos municipales. Caso Sonora

En el ámbito municipal, los ayuntamientos han presentado problemas para cumplir con sus obligaciones de rendición de cuentas, en ello han influido factores relacionado con la heterogeneidad en su constitución demográfica, económica, cultural e institucional. Esta situación es recurrente en el caso de la mayoría de los ayuntamientos de Sonora, de allí que se ha trazado en este trabajo se revisaron los informes de resultados de

las cuentas públicas de 10 municipios como estudio de caso en el periodo que comprende de 2009 al 2015, lo que da como resultado 7 informes por municipio y 70 en total, revisándose específicamente al apartado de observaciones y su nivel de cumplimiento basado en el parámetro de total de observaciones / observaciones solventadas / observaciones por solventar por cada año.

Metodología

Esta investigación es de corte cuantitativa se recurrió a la técnica de investigación documental que comprendió el análisis de las cuentas públicas municipales (informes de resultados) durante el periodo de 2009-2015, específicamente a las observaciones hechas por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora (ISAF) y de su nivel de cumplimiento por cada año, así como los montos monetarios que representan dichas observaciones.

La pregunta que guía este trabajo es ¿Cumplen los Ayuntamientos con sus obligaciones de rendición de cuentas (específico observaciones)?

Para el análisis del presente trabajo se seleccionaron 10 municipios, considerando criterios de población, en primera instancia, y, como segundo criterio se atendió la ubicación geográfica de los municipios. Con respecto a la población del estado, los municipios seleccionados representan más del 80% de la población total del Estado. Por su ubicación geográfica, estos municipios representan las diversas latitudes de la entidad sonorense: norte, sur, centro, costa, sierra, frontera, y desierto (Ver columnas 1 y 2 de la Tabla 3).

Rendición de cuentas en los Ayuntamientos de Sonora

Con el desarrollo de los gobiernos locales se favorece la solidez del Estado mexicano. El proceso democratizador se desenvuelve en la vida de los municipios, los cuales reflejan la pluralidad que se vive en el país; las reformas a la Constitución al Artículo 115 han contribuido al federalismo y a la mejora de la capacidad administrativa de los gobiernos municipales, sumando a ello una mayor participación ciudadana y social a nivel nacional.

Lamentablemente, en el aspecto económico no se observan cambios significativos, subsistiendo problemas graves en las finanzas y en los montos de la deuda de los Ayuntamientos. Merino (2004) ha planteado que, durante las dos primeras décadas del siglo XXI, la posibilidad de cumplir con las obligaciones y facultades de los Ayuntamientos, que le han sido atribuidas constitucionalmente y en las Leyes locales, no han podido desarrollarse del todo, la causa de ello se imputa a los problemas del diseño institucional.

Los municipios del Estado de Sonora son igual de heterogéneos como los del resto del país. En su geografía, se cuenta con municipios rurales con 500 habitantes conviviendo con uno con 800,000 habitantes; se observan municipios cuya economía está basada en la agricultura y otros que se sustentan en la industria maquiladora; Sonora cuenta con municipios serranos, costeros, agrícolas y fronterizos; de igual manera, la entidad cuenta con una diversidad étnica. Sin embargo, el cumplimiento de sus obligaciones como gobiernos municipi-

pales son requeridas sin distingos. Todos los Ayuntamientos tienen que elaborar su plan municipal de desarrollo, sus presupuestos de ingresos y de egresos, presentar los informes financieros, cumplir con sus obligaciones de rendición de cuentas, así como solventar las observaciones a sus cuentas públicas, entre otras.

Cumplimiento obligaciones de rendición de cuentas (específico observaciones en la cuenta pública)

Para verificar el cumplimiento de la rendición de cuentas de los Ayuntamientos, se analizaron los informes de resultados de las cuentas públicas del periodo de 2009-2015, tomando como indicador el número total de observaciones, el número de observaciones solventadas y el monto total de las observaciones por año, en el periodo en mención.

De acuerdo a la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora el pliego de observaciones es el documento que se emite para la notificación de observaciones no solventadas o solventadas en forma parcial, las cuales resultan de los procesos de fiscalización de las cuentas públicas e información trimestral del estado y los municipios y que fueron notificados en los informes individuales.

Una vez recibido el informe individual y pliego de observaciones pendientes de solventar, por parte de los entes fiscalizables y transcurrido el término de 30 días hábiles otorgado para la solventación de las observaciones contenidas en dicho pliego, el Instituto emitirá un Informe de Solventación respecto de aquellas observaciones que hayan sido solventadas (ver Tabla 1) Los Ayuntamientos con mayor cumplimiento son Navojoa con un total de 115 observaciones de las cuales 57 fueron solventadas, quedando 58 por solventar, lo que representa un 49.5 % de cumplimiento y el monto total de las observaciones realizadas por el instituto fiscalizador asciende a \$260,464, 517 pesos.

Tabla 1. Cumplimiento de las observaciones 2009-2015

Municipio	Observaciones	Solventadas	Cumplimiento %
Navojoa	115	57	49.57
Hermosillo	472	200	42.37
Nogales	375	136	36.27
Cajeme	143	45	31.47
Guaymas	280	78	27.86
Huatabampo	342	91	26.61
Agua Prieta	362	64	17.68
San Luis RC	210	33	15.71
Cananea	271	38	14.02
Etchojoa	329	43	13.07
Total	2899	785	27.46

Fuente: Elaboración propia con datos de las cuentas públicas municipales.

En el periodo de análisis resalta el año 2013, de sus 33 observaciones solventaron 27 quedando por solventar 6. El monto cuantificable de las observaciones derivadas de la revisión y fiscalización de la cuenta pública municipal fue de \$104,700,689, esto representa el 13.76% en relación con el total de los recursos ejercidos durante el 2013, ubicándose en el rango de *acceptable*, es decir que por cada \$1.00 peso ejercido por el municipio 0.14 centavos se aplicaron en conceptos distintos a lo establecido en el presupuesto autorizado, como dato adicional todas las cuentas públicas en este periodo (2009-2015) fueron aceptadas, así como en el apartado de evaluación de las observaciones por cada año (ver Tabla 2).

Por su parte, Hermosillo tuvo un total de 472 observaciones, de las cuales 200 fueron solventadas, lo que representa un 42.37 % de cumplimiento, el monto total de las observaciones en el periodo fue por la cantidad de \$1,820,978,061. Los años que sobresalen en el periodo son el 2011 donde tuvo 22 observaciones y solamente solventó 2.

Tabla 2. Cumplimiento de las observaciones. Navojoa 2009-2015

Año	Observaciones	Solventadas	Por solventar	Monto
2009	7	2	5	9,418,494
2010	3	3	0	9,078,015
2011	2	2	0	12,791
2012	12	4	8	21,631,250
2013	33	27	6	104,700,689
2014	38	10	28	80,771,977
2015	20	9	11	34,851,301
Total	115	57	58	260,464,517

Fuente: Elaboración propia con datos de las cuentas públicas municipales.

El monto cuantificable de las observaciones derivadas de la revisión y fiscalización de la cuenta pública municipal durante el 2015 fue de 549,193,532, esto representa el 18% en relación con el total de los recursos ejercidos, ubicándose en el rango de *acceptable*, es decir que por cada \$1.00 peso ejercido por el municipio 0.18 centavos se aplicaron en conceptos distintos a lo establecido en el presupuesto autorizado.

En este año tuvo 163 observaciones y sólo solventó 45. Las cuentas públicas de este municipio en el periodo de estudio todas fueron aceptadas en el aspecto global, como el referente a la evaluación de las observaciones (ver Tabla 3).

Tabla 3. Cumplimiento de las observaciones. Hermosillo 2009-2015

Año	Observaciones	Solventadas	Por solventar	Monto
2009	39	33	6	55,891,106
2010	70	45	25	248,059,540
2011	22	11	11	503,631,596
2012	59	23	36	151,029,972
2013	37	22	15	112,897,867
2014	92	34	58	200,274,448
2015	153	32	121	549,193,532
Total	472	200	272	1,820,978,061

Fuente: Elaboración propia con datos de las cuentas públicas municipales.

Los Ayuntamientos con mayor cumplimiento son Navojoa con un total de 115 observaciones de las cuales 57 fueron solventadas, quedando 58 por solventar, lo que representa un 49.5 % de cumplimiento y el monto total de las observaciones realizadas por el instituto fiscalizador asciende a \$260,464, 517 pesos. En el periodo de análisis resalta el año 2013, de sus 33 observaciones solventaron 27, quedando por solventar 6.

El monto cuantificable de las observaciones derivadas de la revisión y fiscalización de la cuenta pública municipal fue de \$104,700,689, esto representa el 13.76% en relación con el total de los recursos ejercidos durante el 2013, ubicándose en el rango de *aceptable*, es decir que por cada \$1.00 peso ejercido por el municipio 0.14 centavos se aplicaron en conceptos distintos a lo establecido en el presupuesto autorizado, como dato adicional todas las cuentas públicas en este periodo (2009-2015) fueron aceptadas, así como en el apartado de evaluación de las observaciones por cada año.

En el caso de los Ayuntamientos con menor atención de las observaciones planteadas se encuentra se observa el caso de Etchojoa (ver Tabla 4), Ayuntamiento con un total de observaciones en el periodo de 329 y 43 solventadas, lo que implica un 13% de cumplimiento, en los años 2009, 2010 y 2012 en el apartado evaluación de las observaciones se le consideró en la cuenta pública como *no aceptable*.

Tabla 4. Cumplimiento de las observaciones. Etchojoa 2009-2015

Año	Observaciones	Solventadas	Por solventar	Monto
2009	53	3	50	88,892,768
2010	38	1	37	28,707,540
2011	42	7	35	8,627,143
2012	44	7	37	50,450,763
2013	46	12	34	27,622,968
2014	53	5	48	17,338,351
2015	53	8	45	13,619,350
Total	329	43	286	192,931,993

Fuente: Elaboración propia con datos de las cuentas públicas municipales.

El municipio de Cananea es el otro caso de los que menos cumplieron con las observaciones que se le hicieron en las cuentas públicas (ver Tabla 5), durante el periodo acumuló un total de 271 observaciones de las cuales solventó 38, con esto apartado de evaluación de las observaciones fue considerado como *no aceptable*. El obtuvo un 14% de cumplimiento.

Destacar que en los años 2009 y 2013 en el monto cuantificable de las observaciones de la cuenta pública municipal 2013 fue de 55,594,899 pesos, esto represento el 46% en relación con el total de los recursos ejercidos, ubicándose en el rango de *no aceptable*, es decir que por cada \$1.00 peso ejercido por el municipio 0.46 centavos se aplicaron en conceptos distintos a lo establecido en el presupuesto autorizado.

Tabla 5. Cumplimiento de las observaciones. Cananea 2009-2015

Año	Observaciones	Solventadas	Por solventar	Monto
2009	46	0	46	34,379,989
2010	33	1	32	17,224,641
2011	35	0	35	18,113,257
2012	38	12	26	13,274,790
2013	44	22	22	55,594,899
2014	50	1	49	17,162,583
2015	25	2	23	6,141,952
Total	271	38	233	161,892,111

Fuente: Elaboración propia con datos de las cuentas públicas municipales.

San Luis Río Colorado, con un total de 210 observaciones de las cuales 33 fueron solventadas y 173 quedaron por solventar, lo que representa 15.7% de cumplimiento, el monto total de las observaciones del periodo fue de \$602,858,828 pesos (ver Tabla 10). Los datos más sobresalientes se encuentran en los años 2009 donde tuvo 30 observaciones y no solventó ninguna, esto implicó por dichas observaciones la cantidad de \$184,473,018 pesos, y en el año 2014 donde tuvo 33 observaciones de las cuales sólo solventó 6, el total de las observaciones represento un monto por \$131,451,224 en ese año.

Tabla 6. Cumplimiento de las observaciones. San Luis Río Colorado 2009-2015

Año	Observaciones	Solventadas	Por solventar	Monto
2009	30	0	30	184,473,018
2010	12	1	11	13,248,420
2011	29	14	15	79,317,777
2012	37	2	35	43,279,686
2013	40	3	33	53,716,183
2014	33	6	27	131,451,224
2015	29	7	22	97,372,520
Total	210	33	173	602,858,828

Fuente: Elaboración propia con datos de las cuentas públicas municipales.

El otro Ayuntamiento es Agua Prieta, con un total de 362 observaciones, atendiéndose 64 de ellas, y quedando 298 por solventar, es decir, sólo se atendieron el 17.6 % de las observaciones totales en el periodo (ver Tabla 7). De los 7 años que se revisaron en el apartado de evaluación del monto cuantificable de las observaciones en 6 de ellas su calificación fue de *no acceptable* y sólo en el 2010 se le consideró acceptable.

En el año 2015 el monto cuantificable de las observaciones derivadas de la revisión y fiscalización de la cuenta pública municipal fue de 98,749,315 esto representa el 50.80 % en relación con el total de los recursos ejercidos durante el 2015, ubicándose en el rango de *no acceptable*, es decir que por cada \$1.00 peso ejercido por el municipio 0.51 centavos se aplicaron en conceptos distintos a lo establecido en el presupuesto autorizado.

Tabla 7. Cumplimiento de las observaciones. Agua Prieta 2009-2015

Año	Observaciones	Solventadas	Por solventar	Monto
2009	82	7	75	75,020,915
2010	34	7	27	32,134,490
2011	43	7	36	61,771,029
2012	44	20	24	52,739,516
2013	40	13	31	67,706,792
2014	54	1	53	70,952,000
2015	61	9	52	98,749,315
Total	362	64	298	459,074,057

Fuente: Elaboración propia con datos de las cuentas públicas municipales.

Conclusiones

Los problemas a los que se tienen que enfrentar las administraciones municipales se han vuelto más complejos. Rebasan las capacidades institucionales y administrativas de los Ayuntamientos, en tanto que simplemente están enfocados a proporcionar un servicio público de calidad.

En este momento, las exigencias de la sociedad consideran su participación activa en la toma de decisiones, tener acceso a información sobre el uso de los recursos públicos y asumir responsabilidades en las acciones gubernamentales. La sociedad civil requiere a sus gobiernos ir más allá de su disposición de rendir cuentas a la ciudadanía mediante el informe anual que debe presentar el Presidente Municipal sobre el estado que guardan los asuntos municipales y las labores realizadas durante ese año.

La evidencia proporcionada por las cuentas públicas del periodo 2009-2015, se observa que ninguno de los 10 Ayuntamientos ha solventado el 60% del total de las observaciones señaladas por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF). Los montos observados son cuantiosos, el total observado en el periodo a estos Ayuntamientos supera los \$8,000 millones de pesos. Lo más preocupante es que el incumplimiento sobre el uso de recursos públicos no tenga consecuencias o la sanción respectiva.

Los recursos humanos, materiales y financieros de los gobiernos municipales son muy limitados. Al revisar los presupuestos de egresos, la evidencia mostro que se destina muy pocos recursos o nada para cumplir con las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas. Los titulares de la Unidad de Transparencia fueron designados para cumplir con esta tarea de manera complementaria, o en otros casos hasta secundaria, pues la atienden cuando existe disponibilidad de tiempo.

Propuestas y recomendaciones para mejorar la rendición de cuentas

Uno de los incentivos para no cumplir con las obligaciones en materia rendición de cuentas está relacionado íntimamente con la falta de aplicación de sanciones por parte de los organismos de vigilancia, fiscalización y aplicación de la Ley, en la medida que estas instituciones hagan uso de sus facultades para responsabilizar y sancionar a los sujetos obligados, en este caso los Ayuntamientos y servidores públicos, en esa medida existirá voluntad para cumplir.

Los órganos de fiscalización en el Estado deben asistir técnicamente a los Ayuntamientos en rendición de cuentas. La administración pública municipal debe contar con un servicio civil de carrera, en áreas técnicas como contralorías, tesorería y unidad de transparencia. Aun cuando el servicio civil de carrera se contempla en la Ley de Gobierno y Administración Municipal, no se ha implementado.

Por último, los ciudadanos tenemos que hacer nuestra parte participando en primera instancia en los ejercicios propios de una democracia para premiar o castigar al gobernante en turno, proponer políticas públicas y acciones viables para influir en su ejecución y lograr que los municipios sean más incluyentes. ✉

Referencias/References

- Ackerman, John (Coord.). 2008. Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho, México: Editorial Siglo XXI.
- Ackerman, John e Irma Sandoval. 2008. Leyes de Acceso a la Información en el Mundo. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Behn, Robert D. 2001. Rethinking democratic accountability. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry. 1998. Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. 2000. La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía, Documento de Trabajo 89, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
- Merino, Mauricio. 2004. Los gobiernos municipales de México: el problema de diseño institucional. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
- Mora Velázquez, Salvador. 2016. “La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México”. En Argumentos. Estudios críticos de la sociedad, vol. 29, núm. 82, septiembre-diciembre. Pp. 225-241. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.
- Mulgan, Richard. 2003. Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies. London: Palgrave MacMillan, Basingstoke, UK.
- O’Donnell, Guillermo. 2000. Further Thoughts on Horizontal Accountability, presentado en la Conferencia sobre Instituciones, Rendición de cuentas y Gobernanza democrática en América Latina. Notre Dame, Indiana: Kellogg.
- Peschard, Jacqueline. 2017. Grandes problemas Transparencia: promesas y desafíos. México: El Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Peschard Mariscal, Jacqueline, Grisel Salazar Rebolledo y Octavio Olea Gómez. 2018. “Transparencia en los ayuntamientos: discrecionalidad en su integración y remuneraciones”. En Revista Estudios en Derecho a la Información. Número 6, Julio-Diciembre de 2018. Pp. 3-26. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Schedler, Andreas. 2004. ¿Qué es rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia No. 3, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI.
- Villanueva Villanueva, Ernesto. 2000. Derecho Mexicano de la Información. México: Oxford University Press.

Sobre los autores/About the authors

Francisco Javier Santini Rodríguez, Doctor en Administración Pública. Es Profesor de Asignatura en el Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora, y Funcionario de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en Sonora. Es Director de Relaciones Interinstitucionales del Capítulo Sonora de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. (IAPAS). Arturo Ordaz Álvarez, Doctor en Ciencias Sociales. Profesor de Carrera Titular del Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora. Es Presidente del Capítulo Sonora de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. (IAPAS).

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riceg.org>

RICEG es una publicación semestral de IAPAS – Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y la H. Cámara De Diputados de México. RICEG es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RICEG is a biannual publication of IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and The Mexican Parliament (Cámara de Diputados). RICEG is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.

