

**Nicolás Pineda Pablos, Gabriela García Figueroa
y Eliseo Rodríguez Camou***

Democratización y rendición de cuentas

El caso de la revisión de las cuentas públicas municipales en Sonora¹

Los propósitos de este trabajo son analizar el marco normativo de la presentación de cuentas públicas municipales en el estado de Sonora desde el punto de vista de la transparencia y el acceso a la información, y hacer una revisión somera y exploratoria de los dictámenes que se emiten sobre las cuentas públicas. Para ello, el trabajo revisa el enfoque neoinstitucionalista de la rendición de cuentas de March y Olsen (1995); luego propone una lista de atributos que deben tener la información, el proceso y el entorno social de las cuentas públicas; revisa el marco normativo de las cuentas públicas municipales en el estado de Sonora; describe el contenido de los dictámenes de las cuentas públicas del año 2003; presenta una muestra de las observaciones y conclusiones, y hace una reflexión y comentarios sobre las observaciones, calificaciones y sanciones de los dictámenes de las cuentas públicas. Una de las ideas directrices de este trabajo es que la democratización del proceso de rendición de cuentas requiere el desarrollo de una red de organismos públicos, grupos sociales y organizaciones cívicas independientes e interrelacionados que realicen la vigilancia de las autoridades y participen en la revisión de sus cuentas.

* Nicolás Pineda Pablos es investigador en El Colegio de Sonora y doctor por la Universidad de Texas en Austin. Correo electrónico: npineda@colson.edu.mx. Gabriela García Figueroa es investigadora en El Colegio de Sonora y maestra en Sociología del Trabajo por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Correo electrónico: ggarcía@colson.edu.mx. Eliseo Rodríguez Camou es maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Políticas Públicas por El Colegio de Sonora. Correo electrónico: erodriguez@colson.edu.mx. Este trabajo se realizó dentro del proyecto "Estudios del desempeño municipal" en el que también participaron Nancy Cañez y Juan Carlos Enríquez.

¹ Artículo recibido el 19 de abril de 2005 y aceptado el 21 de septiembre de 2006.

Palabras clave: cuentas públicas, democratización, gobierno local, instituciones, rendición de cuentas.

Democratization and Accountability

The Case of Municipal Public Accounts Review in the State of Sonora

The purposes of this work are to analyze, from the point of view of information transparency and accessibility, the normative framework of how municipal authorities are held accountable in the state of Sonora, and to briefly review and explore the assessments rendered over their accounts. Thus, the work revises March and Olsen's neoinstitutionalist approach to accountability; then proposes a list of features for the information, process and social environment of public accounts; revises the normative framework of municipal accounts in the state of Sonora; describes the content of assessments of the year 2003; presents a sample of the observations and conclusions; and reflects and comments on the observations, marks and sanctions made within the assessments. One of the main ideas of this work is that the democratization of public accountability requires the development of a network of independent and interplaying public agencies, social groups and civic organizations that watch the authorities and hold them accountable.

Keywords: public accounts, democratization, local government, institutions, accountability.

INTRODUCCIÓN

Un vez que se ha establecido un régimen de elecciones libres y competidas, los regímenes que se encuentran en proceso de democratización, como México, enfrentan el reto de establecer y hacer efectivo un sistema de rendición de cuentas de tipo democrático. Trabajos como los de Cornelius (1999), Cansino (2000) y Aziz Nassif (2003) subrayan el hecho de que la democratización mexicana no se agota en las elecciones, sino que enfrenta el reto de consolidarse en el ámbito local y, sobre todo, de modificar y superar añejos vicios y tradiciones heredados de la forma autoritaria de gobierno. Este trabajo busca bordar en esta línea de pensamiento.

Entre las cuestiones que presenta el reto de la fiscalización y la rendición de

cuentas están: ¿cómo hacer que los gobernantes cumplan en el gobierno los mandatos del electorado y los compromisos establecidos previamente? ¿Cuáles son los mecanismos e instrumentos para llamar a cuentas a los gobernantes? ¿Cuándo los documentos e informes del gobierno sirven para la rendición de cuentas y cuándo son meros rituales o retórica gubernamental?

Este trabajo busca hacer una aproximación al tema de la rendición de cuentas a través de la revisión que hace la legislatura de las cuentas de los gobiernos. Más específicamente, el trabajo estudia el caso de la revisión de las cuentas públicas que hace el órgano técnico del congreso del estado de Sonora de las cuentas públicas de seis municipios urbanos del estado de Sonora, que son San Luis Río Colorado, Nogales, Hermosillo, Guaymas, Cajeme y Navojoa. El trabajo tiene dos propósitos principales: uno es analizar el marco normativo de la cuenta pública en Sonora desde el punto de vista de la transparencia y el acceso a la información, y el segundo, hacer una revisión somera y exploratoria de los dictámenes que se emiten sobre las cuentas públicas.

Una advertencia previa es que éste no es un estudio hecho desde la técnica jurídica, sino desde el punto de vista de la teoría política de la democracia, que pretende revisar y analizar el sentido, la congruencia y la pertinencia de las cuentas públicas como instrumento de rendición de cuentas en un contexto de transición democrática.

VISIÓN NEOINSTITUCIONALISTA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Para March y Olsen (1995, 141), las cuentas que rinden los gobernantes en una democracia no se reducen sólo a las operaciones aritméticas de los ingresos y gastos realizados, sino que constituyen principalmente una propuesta de construcción de la interpretación y explicación de la realidad política. Se trata, por lo tanto, de un proceso de construcción de la realidad donde la interpretación de ésta no se impone de manera vertical desde arriba, sino que la propuesta del gobernante es revisada, observada y calificada por otros actores independientes que no necesariamente detentan los mismos intereses ni los mismos valores. Con mucha frecuencia, la visión resultante de este proceso de interacción y negociación de la realidad entre los actores políticos no está libre de conflictos ni exenta de revisiones y reconstruccio-

nes; de hecho, la historia política registra múltiples ciclos de revisión y reinterpretación antes de establecer un juicio general sobre algún gobierno.

La interpretación de la realidad que resulta del proceso de rendición de cuentas puede seguir dos tipos de lógicas: la lógica de la buena práctica o la lógica de lo correcto. La lógica de la buena práctica es la lógica de la acción inteligente que produce buenos resultados; es la lógica de la eficacia, la eficiencia y la efectividad. La lógica de lo correcto, por otra parte, es la lógica de la legalidad, el ajuste a los métodos y las normas colectivas prevalecientes, el seguimiento de las reglas y la justificación. La tarea y el reto es hacer que ambas lógicas coincidan; es decir, que lo que se ajusta a la norma sea, al mismo tiempo, lo que produce resultados y soluciona problemas. De otro modo, tenemos acciones correctas y legales pero ineficaces, o bien, acciones eficaces pero ilegales e inaceptables. Otra manera de ver este problema es como la búsqueda del equilibrio y la reconciliación entre el discurso y la acción, entre lo que se dice y lo que se hace. Se requiere un balance entre la deliberación interminable que nunca se traduce en acción y la acción irreflexiva que no se pregunta por qué ni para qué se hacen las cosas. De acuerdo con este enfoque, entre las tareas del gobierno, la legislatura es vista como un espacio de deliberación y debate, mientras que la burocracia es una instancia de acción e implementación. El reto de las democracias en consolidación, como la de México y la de la mayoría de las naciones latinoamericanas, es desarrollar un orden político que equilibre los dos momentos y las dos maneras de abordar la realidad y, en esta tarea, es primordial desarrollar mecanismos e instituciones adecuadas de rendición de cuentas, así como de deliberación y juicio de las acciones y resultados de gobierno. Obviamente, esto que se ve claro en el ámbito teórico resulta bastante complicado de llevar a la práctica y a menudo requiere un tiempo y recursos que los gobiernos no se sienten inclinados a invertir. Además, habrá que aclarar que estas instituciones no se imponen verticalmente ni se desarrollan de un día para otro, sino que son resultado de un largo proceso de desarrollo y aprendizaje social. Un propósito de este trabajo es precisamente hacer una aproximación del desarrollo de la rendición y calificación de cuentas públicas en un área muy particular del gobierno, como son los gobiernos locales, y en un asunto clave, como lo es la rendición de cuentas sobre el ejercicio del presupuesto y la ejecución de los objetivos y programas.

La ideología prevaleciente para la determinación de lo correcto y de la buena práctica, independientemente de las corrientes de pensamiento posmoderno, es un compromiso con la racionalidad; esto implica la creencia de que la acción se mejora con la previsión y la evaluación de sus consecuencias; pero, por otra parte, la justificación y la interpretación de dichas acciones a menudo están relacionadas con una variedad de sistemas normativos que no se fundamentan en lo racional, incluidos los sistemas tradicionales inmersos en la costumbre, la tradición, la religión o la pasión, que pueden tergiversar, sesgar e impedir la interpretación racional de las acciones de gobierno. Por ello, la amenaza que se cierne sobre el proceso de rendición de cuentas de tipo democrático es que la interpretación de la realidad política dependa de criterios no racionales, de cuentas pervertidas o de una opinión pública mal informada que distorsione, traicione y deforme la confianza en los procesos democráticos. Según el enfoque neoinstitucionalista, la defensa de la democracia contra estas amenazas no es la cerrazón en gabinetes técnicos de expertos que imponen verticalmente sus decisiones y propuestas, sino la apertura institucional al discurso, la deliberación y la asociación entre ciudadanos libres e iguales que conforman una comunidad de argumentación que debate y discute las acciones posibles.

La calidad de la vida política depende, por tanto, de que las cuentas que presentan aquellos en quienes se ha depositado la autoridad pública contribuyan al mejoramiento de la vida colectiva. La inteligencia política del Estado depende del desarrollo de instituciones capaces de generar y usar cuentas que conduzcan hacia una acción colectiva sabia. En otras palabras, depende del desarrollo de una institución adecuada para la rendición, calificación y sanción de las cuentas públicas. La rendición de cuentas tiende, por consiguiente, a modificar tanto el comportamiento como la manera en la que las autoridades justifican su comportamiento. No se gobierna igual cuando se gobierna de manera autárquica que cuando se tiene que rendir cuentas. Pero además, cuando dicha calificación y sanción están bien orientadas suelen contribuir significativamente al mejoramiento y efectividad de la acción pública.

Las bases para poner en práctica la rendición de cuentas son la información y las sanciones (March y Olsen, 1995, 162). Los gobernantes sólo pueden ser llamados a

cuentas cuando existe una base de publicidad, transparencia y escrutinio crítico para una ciudadanía informada y vigilante. Estas características se concretan cuando existe una estructura institucional que no se limita a la revisión de un solo fiscalizador oficial, sino que permite, además, la operación efectiva de varios y diversos auditores independientes. De este modo, la función fiscalizadora es realizada formalmente por las legislaturas, pero también por la prensa libre, organizaciones civiles, académicos, analistas políticos y la interacción de diversos actores de la esfera pública.

Por otra parte, la otra base de la rendición de cuentas son las sanciones. Esto implica que la información desfavorable conduce a la imposición de castigos a los actores políticos. Pero el problema de las sanciones es que hacen que los funcionarios no sólo traten de conducirse apropiadamente, sino que, puesto que saben que la información desfavorable puede acarrearles castigos, también podrían tratar de restringir el flujo de información que pueda comprometerlos. Esta situación imprime un sesgo de origen a toda la información producida por los órganos gubernamentales. Por otro lado, si no hay sanciones, la rendición de cuentas puede fácilmente convertirse en un mero ritual político sin consecuencias y en una simulación. Por ello, es muy antigua la preocupación de los ciudadanos por imponer sanciones efectivas a los gobernantes, y el proceso de rendición y calificación de las cuentas públicas implica necesariamente una tensión entre el interés ciudadano general y el interés particular de los gobernantes y funcionarios públicos de no ser calificados negativamente. Pero también la calificación e imposición de sanciones se complica en la misma medida del tamaño y diversidad de las tareas y funciones que realiza el aparato de gobierno. Según lo que proponen March y Olsen, para salir adelante en este cometido, las democracias se apoyan en dos fuentes de sanciones. La primera proviene de instituciones externas de observación y calificación. En nuestro caso, estas instituciones serían las contralorías internas y externas, la fiscalización del legislativo, los juicios judiciales, la calificación de órganos de otros niveles de gobierno, organismos internacionales y, en última instancia, la sanción electoral de los ciudadanos, esta última con la aplicación, en calidad de sanciones, de la reelección (cuando la hay) o la alternancia de gobernantes, grupos políticos o partidos. En este caso, los funcionarios están protegidos por las reglas y expuestos a castigos e incluso al despido si no se apegan a ellas. Al imponer y aplicar sanciones, las contralorías y

demás instituciones formales de fiscalización subrayan el apego a las reglas legales y, en general, se constriñen al cumplimiento de niveles mínimos de desempeño y calidad. En cambio, las elecciones y demás formas de consulta ciudadana suelen centrarse en la calidad y el desempeño positivo de los gobernantes. Por otra parte, la segunda fuente de sanciones es el fuero interno del funcionario público; reside particularmente en el sentido de obligación moral, el honor y el compromiso personal. De acuerdo con esta modalidad, un funcionario que actúa de manera inapropiada es castigado por su propio sentimiento de culpa y por la pérdida de respeto de sí mismo. El problema de este tipo de sanción es que presupone la existencia de una conciencia sensible y una comunidad fuerte en los valores morales. O sea que esta fuente depende de los valores existentes en el entorno. Los autores no se refieren, sin embargo, a la manera como se pueden mejorar o superar los mecanismos de asignación y aplicación de sanciones, sobre todo en un medio que ha estado fuertemente marcado por la corrupción y la impunidad de los actores políticos. Sobre este respecto, tendremos que depender de la idea de que el desarrollo de la función de imposición de sanciones depende, en buena medida, del cambio institucional de los órganos fiscalizadores y del proceso de consolidación y mejoramiento de la democracia en su conjunto.

En resumen, según March y Olsen (1995, 175), la rendición de cuentas depende del desarrollo de lo que ellos llaman “comunidades de interpretación”. Éstas son grupos interrelacionados y organizados en redes que reflejan los diferentes lugares, sectores, especialidades e intereses que realizan la vigilancia de las autoridades y sus propuestas de cuentas. Estas comunidades de interpretación construyen, a través de la competencia plural entre diversas interpretaciones, las cuentas políticas, es decir, el juicio, calificación y eventual sanción de los órganos de gobierno. La construcción de la “verdad pública” se lleva a cabo a través de estos encuentros y del debate entre comunidades de profesionales, organismos públicos y otras organizaciones que compiten por atención y apoyo.

El objetivo de un sistema de rendición de cuentas emergente, como el de México, es por tanto promover la existencia y efectividad de estas comunidades de interpretación que produzcan entendimiento mutuo y políticas de autoría colectiva, entendidas y aceptadas por los miembros de la comunidad (March y Olsen,

1995, 177). Se trata del desarrollo de un arreglo institucional que incluye diversidad de actores que compiten por establecer una visión de la realidad política. El objetivo es, primeramente, que no se impongan los intereses privados o los de los detentadores del poder, sino que compitan entre sí en un medio abierto y plural que incluya la participación de grupos independientes y ciudadanos. Frente a este reto se encuentra México actualmente.

CONCEPTO Y ATRIBUTOS DESEABLES DE LA CUENTA PÚBLICA

Entre los diversos instrumentos y modalidades de la rendición de cuentas existentes en la administración pública mexicana, destaca la cuenta pública que cada gobierno entrega anualmente a la legislatura que le corresponde. La cuenta pública es un informe anual previsto por las leyes mexicanas para que los gobiernos informen sobre el origen de sus ingresos, el destino de sus gastos y las razones de sus decisiones; así como para que el poder legislativo realice su función de fiscalización y vigilancia de los fondos públicos. La revisión de la cuenta pública desempeña, por lo tanto, un papel central en el proceso de rendición de cuentas, y la calidad con la que se haga este proceso nos dice mucho de la calidad y avance en la rendición de cuentas existente en México. Independientemente de que existan otras instancias y canales para la rendición y la vigilancia de las cuentas públicas, el informe anual de la cuenta pública constituye la vía más formal e institucional de rendición de cuentas en México.

Derivadas y adaptadas de las ideas de rendición de cuentas de March y Olsen, así como de las ideas de transparencia gubernamental, participación ciudadana y gobernabilidad democrática que plantean las preguntas del *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria 2003. Anexo México* (Fundar et al., 2003, 36), a fin de operacionalizar el concepto y ser capaces de analizar casos concretos, este trabajo propone la siguiente lista de características o atributos que debe reunir el ejercicio concreto de la cuenta pública, a fin de que sea un instrumento efectivo de rendición de cuentas. Estas características se refieren tanto a la información que producen los gobiernos como al dictamen o calificación que expiden los órganos fiscalizadores, así como al proceso de fiscalización y, de manera más general, al sistema o institución que prevalece en torno a la rendición de cuentas.

Se plantea, por tanto, que la *información* de la cuenta pública debe ser:

- *Pública y accesible.* Debe ser accesible no sólo a los legisladores y funcionarios involucrados institucionalmente, sino también a la ciudadanía en general.
- *Clara y comprensible.* Su lenguaje debe ser claro y entendible para la ciudadanía. Debe evitar la sofisticación técnica y hacer entendible la información para el mayor público posible.
- *Verídica y confiable.* La información, datos y números que presente deben corresponder a lo que realmente se ejerció. Esto se establece no sólo con la comprobación documental respectiva, sino también con la verificación física y con el acuerdo o concurrencia de diversos actores involucrados.
- *Exhaustiva.* Que incluya información sobre todos los ingresos y gastos, y ofrezca un panorama completo de las finanzas del gobierno. O sea, que no haya capítulos, rubros o partidas secretas o que no se informan.
- *Comparable.* Los informes de ingresos y egresos deben ser presentados de tal manera que puedan ser comparados tanto con el presupuesto aprobado del mismo año como con ejercicios anteriores o con otros municipios o niveles de gobierno.
- *Presentada tanto en resúmenes como en detalle.* Que incluya resúmenes agregados que permitan la evaluación integral con pocos datos, así como desagregaciones que den oportunidad de hacer un análisis detallado por sectores, programas, partidas e incluso por su distribución espacial. Es conveniente, incluso, que el grado de detalle al que desciende permita la corroboración o verificación del gasto o de las acciones realizadas.
- *Que informe de la deuda.* Que incluya los créditos obtenidos, así como los pagos realizados como servicio de la deuda pública, los compromisos futuros contraídos, sus plazos y periodos.
- *Que verifique el avance y cumplimiento de las metas.* Que sirva para revisar los avances en los programas y proyectos previstos en el plan de desarrollo y que provea incluso indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.

Por otra parte, se proponen también las siguientes características que debe tener el *proceso* formal de rendición de cuentas:

- *Periódico, regular y frecuente.* La presentación de informes y documentos de la cuenta pública debe hacerse con una frecuencia que permita retroalimentar a los gobernantes, así como evaluar oportunamente las acciones del gobierno. Este proceso puede hacerse rutinariamente de manera anual o con mayor frecuencia si se trata de informes parciales o extraordinarios sobre problemas específicos.
- *Que permita y aliente la fiscalización ciudadana y de organismos independientes.* Que cuente con mecanismos y vías para que la ciudadanía pueda emitir opiniones o comentarios, presentar demandas o ratificaciones oportunas sobre el ejercicio presupuestal de cada gobierno.
- *Que sancione los desvíos con penas orientadas a la reparación de daños y al mejoramiento de la gestión gubernamental.* Que el proceso de revisión de la cuenta pública incluya la penalización y sanción a los gobiernos que, de acuerdo con las cuentas presentadas y las auditorías e inspecciones realizadas, hacen mal uso del presupuesto, y que contribuya a la reparación de los daños y la devolución al erario público de los fondos desviados o malversados.

Por otra parte, en cuanto al *entorno social o institución* prevaleciente acerca del proceso de rendición de cuentas, se plantea la siguiente característica deseable de la rendición de cuentas:

- *Que los gobernados y destinatarios de los programas tengan oportunidad de manifestar su opinión y puntos de vista sobre el ejercicio del gasto, implementación de los programas y demás aspectos de la cuenta pública.* Esto significa que se busque conocer y recabar la percepción de la población objetivo sobre los programas realizados.
- *Que, además de la instancia formal de fiscalización realizada por el órgano técnico del congreso, existan y operen otras organizaciones, grupos o individuos que revisen y vigilen las cuentas públicas,* y expresen juicios y opi-

CUADRO 1. TRES ESTRATOS DE DESARROLLO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

<i>Estratos</i>	<i>Información</i>	<i>Sanciones</i>	<i>Comunidad de argumentación</i>
Autoritario	Técnica y no accesible	Impunidad	No existe
Democratizante	Apertura paulatina o controlada	Aplicación limitada	Incipiente
Democrático	Comprensible, abierta y accesible	Se aplican	Existe diversidad de vigilantes independientes

Fuente: Elaboración del autor.

niones sobre ella. Estas otras instancias pueden ser organizaciones cívicas, analistas políticos, académicos o medios de comunicación, entre otros.

- *Que exista la percepción de que efectivamente se están evitando las desviaciones y se castigan los desvíos.* Esto significa que se establezcan los mecanismos y se desarrolle socialmente el proceso de modo que no impere la impunidad, sino que prevalezcan los valores de la honestidad, eficiencia y servicio público.

Basada en la anterior lista de atributos, la rendición de cuentas puede tipificarse en tres estratos o niveles de desarrollo institucional: autoritario, democratizante y democrático (véase el cuadro 1).

En el *estrato autoritario*, el ejercicio de la rendición de cuentas, si lo hay, es una mera simulación, donde la información de las cuentas públicas no está disponible para el público en general y el proceso se realiza en instancias cerradas. Las sanciones a los desvíos del gasto e ineficiencia no se aplican o están sujetas a la discrecionalidad del gobernante en turno. En general, no existen grupos independientes que revisen y vigilen la cuenta pública.

El *estrato democratizante* es una etapa de transición entre la simulación o la no rendición de cuentas y la rendición efectiva de cuentas. En este caso la presentación de la información puede ser deficiente, aunque se hacen esfuerzos por mejorar su contenido o hacerla más accesible a la ciudadanía. Se hacen intentos de imponer sanciones, aunque el proceso no puede estar bien establecido o definido y no existe todavía un entorno social vigilante que propicie la revisión, discusión y sanción independiente, diversa y colectiva de las cuentas del gobierno.

En el *estrato democrático*, la información de las cuentas públicas es clara y fácilmente accesible a cualquier ciudadano u organización que desee revisarla. Los casos de desvíos y otras irregularidades son sancionados y castigados de manera sistemática. Existe diversidad de grupos, organizaciones e individuos que revisan, vigilan y sancionan el ejercicio de la cuenta pública y el avance de los programas de gobierno. Puede decirse que existe una comunidad de interpretación respecto al ejercicio del gobierno.

Una vez definido este conjunto de características de la información y del proceso de la cuenta pública, así como tres niveles o estratos de desarrollo de la rendición de cuentas que pueden servir como marco de referencia, procedemos a revisar el caso concreto de la presentación de las cuentas públicas municipales en el estado de Sonora.

MARCO LEGAL DE LA CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL EN SONORA

A fin de analizar la práctica concreta de la rendición de cuentas, es pertinente conocer el marco de referencia de lo que March y Olsen llaman la lógica de lo correcto, que en este caso puede entenderse como el marco normativo de la presentación de las cuentas públicas municipales. En el estado de Sonora, el marco legal de la cuenta pública municipal se conforma por las siguientes leyes y normas:

- La Constitución Política de Sonora;
- la Ley de Responsabilidades de los Servidores;
- la Ley de Gobierno y Administración Municipal de 1999;
- la Ley Orgánica del Poder Legislativo de 1998, y
- el Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1986.

Cabe señalar, por otra parte, que la Ley de Hacienda Municipal de 1983 es omisa en el tema de las cuentas municipales y no contiene ninguna disposición sobre esta materia ni menciona el término “cuenta pública”. Revisaremos entonces someramente las principales disposiciones legales sobre las cuentas públicas municipales vigentes en los años 2003 y 2004.

La Constitución Política del Estado de Sonora establece que es obligación de los ayuntamientos someter al examen y aprobación del congreso, anualmente en la primera quincena del segundo periodo de sesiones ordinarias, sus cuentas públicas del año anterior (art. 136, fracc. XXIV).

Asimismo, también es obligación del congreso del estado revisar anualmente las cuentas públicas del estado del año anterior, las cuales deberá presentar el ejecutivo, y las de los municipios, las cuales deberán presentar los ayuntamientos. La revisión de las cuentas públicas tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en los presupuestos aprobados, y analizar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas a cuya ejecución se hayan asignado los recursos presupuestados. La constitución sonorense establece que “si de la glosa aparecieren discrepancias entre las cantidades ejercidas, las partidas aprobadas y las metas alcanzadas, o no existiere exactitud y justificación de los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley” (art. 64, fracc. XXV).

La ley a la que se refiere la última parte del texto constitucional es la ley de la materia que, en este caso, es principalmente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos,² aunque no excluye la aplicación de alguna otra que también establezca responsabilidad o sanciones a servidores públicos en el ejercicio de su gestión. Por su parte, la ley de responsabilidades señala que se puede entablar juicio político a servidores públicos cuando sus actos u omisiones redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Entre los casos de perjuicio se citan específicamente “las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos del estado o de los municipios y las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos estatales y municipales” (art. 8, fracc. VIII). En esta situación, el congreso del estado deberá valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones y, cuando tengan carácter delictuoso, declarará la procedencia del juicio político o, si no se requiere dicha declaración, hará del conocimiento del ministerio público los actos u omisiones para que proceda conforme a

² Ley 54 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios, *Boletín Oficial*, núm. 29, sección II, de fecha 9 de abril de 1984, y sus modificaciones y adiciones del 26 de abril de 1993 y del 14 de diciembre de 1998.

sus atribuciones legales (art. 9). Si la resolución del juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con la destitución o también podrá imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde uno hasta veinte años (art. 10).

Por otra parte, si las faltas del servidor público se consideran menores (llamadas administrativas), las denuncias se ponen ante los órganos de control interno de la administración municipal, es decir, ante la contraloría interna municipal (arts. 65, 71 y 73) y las sanciones que puede aplicar son el apercibimiento, la amonestación, la suspensión, la destitución del puesto, la sanción económica y la inhabilitación para desempeñar cargos en el servicio público. Estas sanciones serán impuestas por la contraloría interna en proporción a los daños y perjuicios causados.

Éste sería entonces el procedimiento para sancionar y determinar responsabilidades en el caso de mal manejo de los recursos públicos u otra falta que se desprenda de la revisión de la cuenta pública.

La Ley de Gobierno y Administración Municipal³ (LGAM) establece que anualmente, en la primera quincena del segundo periodo de sesiones ordinarias (que comienza el 1 de abril de cada año), los ayuntamientos deben someter a la revisión, fiscalización y aprobación del congreso, su cuenta pública del año anterior. Para tal efecto, el ayuntamiento debe integrar una Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública que se encargue de vigilar que esta función se cumpla en tiempo y forma (art. 61, secc. IV, inciso e; art. 68; art. 77 y art. 78).

Por otra parte, la ley también señala que la Tesorería Municipal es la encargada de elaborar los avances financieros trimestrales y la cuenta pública, y que éstos deben hacerse de modo que se facilite la revisión “de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas y, en general, de manera que permita medir la eficacia del gasto municipal” (arts. 163 y 159).

De este modo, la LGAM define quién elabora y quién revisa dentro del gobierno municipal la cuenta pública municipal, así como que estas tareas deben hacerse entre el 1 de enero, una vez que concluye el ejercicio fiscal anterior, y el 15 de abril, en la primera quincena del primer periodo ordinario de sesiones del congreso. Asi-

³ Ley de Gobierno y Administración Municipal, *Boletín Oficial*, núm. 31, sección I, 15 de octubre de 2001.

mismo establece de manera muy general que el contenido de la cuenta pública debe orientarse a la fiscalización y revisión de la eficacia del gasto.

Por otra parte, de acuerdo con la LGAM, la cuenta pública municipal también sirve para que el ayuntamiento entrante se entere y revise las cuentas del ayuntamiento saliente. Para esto, el ayuntamiento entrante tiene un plazo de 90 días contados a partir de la toma de posesión (art. 61, sección IV, inciso f). Puesto que en Sonora los ayuntamientos generalmente toman posesión un 16 de septiembre, el plazo para hacer la glosa correspondiente vence el 14 de diciembre. Esta disposición puede entonces interpretarse como la obligación del ayuntamiento de integrar, al final del trienio, otra cuenta pública que debe cubrir todo el trienio y que concluiría el 15 de septiembre del último año de gestión. Esta cuenta pública trienal tiene la función de servir de informe financiero en el proceso de entrega-recepción en los cambios de gobierno y deja abierta la oportunidad para que el ayuntamiento entrante funja como fiscalizador del ayuntamiento saliente.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Legislativo⁴ (LOPL) establece que, una vez que la cuenta pública ha sido entregada al Congreso, la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) es el órgano técnico encargado de revisar las cuentas públicas tanto del estado como de los municipios.⁵ Este órgano técnico es supervisado por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor, que está integrada por dos diputados de cada grupo parlamentario representado en el congreso. Dentro de la CMH, de acuerdo con la ley, debe haber un área de control y evaluación encargada de realizar la revisión y elaborar un informe de cada una de las cuentas públicas, haciendo las observaciones que deriven de ellas⁶ (véase el cuadro 2).

Otros ordenamientos legales que rigen la cuenta pública son: la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley de Deuda Pública Estatal y la Ley de Obras Públicas del Estado de Sonora. Éstas no se exponen aquí, ya que contienen orde-

⁴ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, publicada en el *Boletín Oficial*, núm. 44, sección II, artículo 123, 1 de junio de 1998.

⁵ El 24 de agosto de 2004, el Congreso del Estado aprobó una reforma y adiciones a la Constitución estatal a fin de transformar la Contaduría Mayor de Hacienda en un Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización con mayor capacidad y autonomía. En marzo de 2005, esta reforma se encuentra en proceso de aprobación por la mitad más uno de los ayuntamientos del estado.

⁶ Acuerdo que aprueba el Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, *Boletín Oficial*, núm. 52, sección XXIII, artículo 17, 29 de diciembre de 1986.

CUADRO 2. PROCEDIMIENTO LEGAL DE LA CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL EN SONORA

	<i>Cuándo</i>	<i>Quién</i>	<i>Qué hace</i>	<i>Cómo lo hace</i>
1	Después del 1 de enero	Tesorería Municipal	Elabora cuenta pública del año anterior	De manera que permita medir la eficacia del gasto municipal
2		Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública del Ayuntamiento	Vigila el cumplimiento de esta función	En tiempo y forma
3	Antes del 15 de abril	Ayuntamiento	Envía cuenta pública al congreso	
4		El órgano técnico del congreso (a través de su área de control y evaluación)	Revisa y elabora un informe (dictamen) de cada una de las cuentas públicas	
5		Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor del Congreso	Supervisa a la CMH y revisa los dictámenes	
6		Pleno del congreso	Aprueba o determina las responsabilidades	
7		El Congreso del estado	Valorará la existencia y gravedad de actos y omisiones.	Cuando tengan carácter delictuoso hará juicio político o denunciará ante el ministerio público

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución de Sonora, la LGAM, la LOCE y la LOCMH.

namientos más específicos que no modifican en general los lineamientos y el proceso que se desprende de las leyes expuestas. Por otra parte, en el periodo de este estudio, todavía no estaba vigente la Ley de Acceso a la Información Pública, la cual no se aprobó sino hasta el 22 de febrero de 2005.⁷ Esta ley, sin embargo, no modifica las disposiciones que describe el marco legal y solamente estipula, en su artículo 14, inciso 15, que las cuentas públicas deberán hacerse accesibles al público.

Tratando de hacer una evaluación de este marco legal desde el punto de vista de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, se observa que de los diez atributos señalados como deseables, sólo tres (la claridad, el detalle y el resumen, y la verificación de metas) están claramente especificados en el marco legal. Otros cuatro (la veracidad, la exhaustividad, la comparabilidad, la pe-

⁷ *Boletín Oficial del Gobierno del estado de Sonora*, núm. 16, sección II, 25 de febrero de 2005.

nalización y la información sobre la deuda) pueden inferirse de los textos anteriores y están sujetos a variaciones de interpretación o pueden inferirse de otras leyes no incluidas en la revisión que aquí se presenta. El vacío de señalar que las cuentas deben hacerse públicas y accesibles fue llenado con la aprobación de la Ley de Acceso a la Información en febrero de 2005. El atributo que el marco legal no incluye es entonces la fiscalización ciudadana. El marco legal no establece explícitamente mecanismos para que la ciudadanía pueda conocer los dictámenes de la cuenta pública y emitir opiniones al respecto. Sobre esto, el supuesto que parece desprenderse de las disposiciones sobre la revisión de la cuenta pública es que el contenido de la cuenta pública se considera algo técnico, que está por encima de la capacidad del común de la ciudadanía y que, por lo tanto, está reservado para el selecto grupo de los enterados y técnicos en la materia.

Por otra parte, las sanciones sólo se mencionan en el texto constitucional y no en las leyes más específicas de la cuenta pública. Los textos legales son prolijos y detallistas al señalar a los responsables de elaborar y revisar las cuentas públicas, pero son vagos, indirectos u omisos en el momento de señalar o imponer sanciones. La única ley que habla de sanciones es la Ley de Responsabilidades, pero sus sanciones no son aplicadas por el poder ejecutivo, ni por el poder judicial, sino por las contralorías internas de la propia administración municipal, lo que significa que el asunto se resuelve internamente, es decir, como dice el conocido refrán “la ropa sucia se lava en casa”. En general, el marco legal pone mucho énfasis en la elaboración de la cuenta pública y poca atención a la comisión de delitos o al hallazgo de desvíos e irregularidades y prácticamente nada en la reparación de daños.

Pero, más que el texto de las normas, lo más significativo es conocer cómo se lleva a cabo la rendición de cuentas. Para ello debemos observar cómo se realiza en la práctica la revisión y fiscalización de las cuentas públicas municipales.

LOS DOCUMENTOS DE LA CUENTA PÚBLICA

Según el procedimiento legal, en el proceso de revisión de la cuenta pública se producen dos documentos:

- El informe de la cuenta pública que presenta el ayuntamiento.
- El dictamen que elabora el órgano técnico del congreso.

El informe de la cuenta pública municipal está constituido por el conjunto de documentos que el ayuntamiento envía al congreso. Este informe generalmente incluye tanto resúmenes y cuadros generales como informes más detallados y la comprobación de los ingresos y gastos. De modo que, según el tamaño del presupuesto y lo detallado de los informes, el conjunto de informes que el ayuntamiento envía puede ser bastante voluminoso y prolijo de revisar. Tal vez por ello, estos informes no están usualmente disponibles al público en general, sino sólo a los contadores del órgano técnico del congreso y, a solicitud expresa, a la comisión de diputados encargada de la cuenta pública.

Por otra parte, los dictámenes elaborados por el órgano técnico del congreso suelen ser documentos más breves que resumen lo sustancial del ejercicio financiero y adoptan una forma más sistemática y estandarizada en su presentación. Los dictámenes de las cuentas públicas que se revisaron para este estudio, que corresponden a los municipios más grandes y urbanizados del estado de Sonora, constan de los siguientes apartados:

- Una *introducción* que señala la base legal de la cuenta pública.
- Unas *consideraciones* que relacionan los documentos e informes que envió el ayuntamiento.
 1. *Estado de resultados*, que presenta el sumario de ingresos y egresos, así como el saldo de déficit o superávit.
 2. *Ingresos*, que detalla los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones especiales por mejoras, así como observaciones sobre cada uno de estos rubros.
 3. *Egresos*, que detalla los capítulos de gasto de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias, bienes muebles e inmuebles, inversiones en infraestructura para el desarrollo, inversiones productivas y deuda pública.
 4. *Estado comparativo del ejercicio presupuestal*, que presenta cuadros que

contrastan los ingresos y los egresos del ejercicio que se revisa con el ejercicio anterior y sus diferencias.

5. *Gasto corriente y gasto de inversión*, que analiza la composición y proporción de estos dos grandes apartados del gasto y la deuda pública.
 6. *Situación de la deuda pública*, que revisa y analiza el monto de la deuda municipal, los acreedores y sus plazos.
 7. *Alcance de metas, programas y subprogramas*, que presenta las obras públicas realizadas y algunas adquisiciones de bienes muebles e inmuebles.
- *Conclusión*, donde se hacen las observaciones y señalamientos generales sobre las finanzas y el ejercicio presupuestal del municipio. La conclusión es, en este caso, bastante extensa y ocupa aproximadamente la mitad del documento; sus observaciones se subdividen en los siguientes apartados y subapartados:
 - a) *Administración directa* que incluye las conclusiones sobre la evaluación y control, la fiscalización, las obras públicas y el ramo 33 de la administración pública directa del gobierno municipal.
 - b) *Organismos paramunicipales*, que enumera las conclusiones sobre los organismos descentralizados que dependen del gobierno municipal y describe su situación financiera.⁸
 - c) Un *apartado especial*, que se refiere a la obligación de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del estado de informar a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión cuando se desvíen recursos de los fondos del ramo 33 de origen federal.

⁸ En los dictámenes de 2003, los organismos incluidos fueron los siguientes: *San Luis R.C.*: Desarrollo Integral de la Familia, Consejo de Concertación de la Obra Pública y Organismo Operador de Agua Potable. *No-gales*: Desarrollo Integral de la Familia, Consejo de Concertación de la Obra Pública y Fideicomiso Operador del Parque Industrial. *Hermosillo*: Desarrollo Integral de la Familia, Consejo de Concertación de la Obra Pública, Agua de Hermosillo, Rastro TIF, Instituto de Planeación Urbana, Promotora Inmobiliaria y Fideicomiso del Alumbrado Público. *Guaymas*: Consejo Municipal para la Concertación de la Obra Pública de Guaymas. *Cajeme*: Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, Rastro Municipal, Estación Central de Autobuses y Consejo Municipal de Concertación para la Obra Pública. *Navojoa*: Consejo de Concertación de la Obra Pública y Organismo Operador de Agua Potable.

Para los fines de observación y revisión de este estudio, hecho con un propósito académico, el dictamen de la cuenta pública sirve para el estudio resumido y comparativo de ésta, mientras que el informe general es el que pudiera servir, en caso de hacerse accesible, para un estudio detallado del ejercicio financiero de los municipios. Los siguientes apartados de este trabajo revisan exclusivamente la información contenida en los dictámenes elaborados por la Contaduría Mayor de Hacienda del congreso del estado de Sonora en 2004. Principalmente se revisan las conclusiones y observaciones que hacen los dictámenes sobre los seis municipios estudiados.

LAS CONCLUSIONES DEL DICTAMEN

La parte más importante del dictamen de las cuentas públicas son las conclusiones. En ellas se presentan principalmente observaciones de anomalías y comentarios sobre particularidades e irregularidades encontradas en las cuentas municipales. A fin de dar una idea del contenido de ellas, se presenta sólo un resumen de los apartados de cumplimiento de metas y de obra pública. Para no hacer demasiado prolija esta presentación, en la mayoría de los casos se simplificó la redacción y se eliminaron especificaciones técnicas que no son necesarias para este análisis de las conclusiones.

El apartado de *revisión de objetivos y metas* no aparece en los dictámenes de San Luis R.C. ni en Hermosillo. En los restantes cuatro municipios se presentan las siguientes observaciones:

- Nogales: En las dependencias de Sindicatura, Presidencia Municipal, Instituto Municipal de Fomento a la Cultura y las Artes, de 73 metas manifestadas, se acreditaron 63. De las 10 metas que no se cumplieron, 8 tienen que ver con el seguimiento de la integración programática presupuestal y 2 con la creación de mariachi infantil.
- Guaymas: En la dependencia de Ayuntamiento, de 16 198 metas reportadas, se acreditaron 16 050; o sea, se incumplieron 148 metas que se refieren a “vigilar y evaluar a través de comisiones del Ayuntamiento los ramos de la administración pública municipal”.
- Cajeme: De 618 metas referentes a la agenda de trabajo, se documentan 66,

mientras que las restantes 552 carecen de soporte documental. Las documentadas corresponden al periodo septiembre-diciembre de 2003 (de la nueva administración municipal que inició el 16 de septiembre). Por otra parte, en la Sindicatura Municipal, “de 59 metas informadas como realizadas consistentes en documentos, no se lleva control de los títulos entregados, la información que se presenta como meta alcanzada corresponde a los títulos tramitados en el ejercicio de 2003”.

- Navojoa: 1) No fue posible verificar el cumplimiento de las 454 metas que la Sindicatura informa como alcanzadas, ya que no se tiene establecido un control que permita corroborarlas. 2) La Dirección de Servicios Públicos informa que no pudo alcanzar 45 000 metas por falta de suficiencia presupuestal.

Entre los comentarios que pueden realizarse sobre la revisión de objetivos y metas que efectúa el dictamen, están los siguientes. Primero, no queda claro de dónde proviene la información de las metas que se evalúan. Por lo general, la evaluación de metas supone que existe un documento previo al ejercicio (como el plan, el programa operativo o el presupuesto), que señala cuáles metas se programaron en el año. Sin embargo, los dictámenes no aclaran si existe este documento previo y la revisión de los planes y presupuestos de los municipios arroja que algunos de estos documentos no mencionan metas o que, cuando las hay, la mayoría tienen una redacción imprecisa, no utilizan unidades de medida y no son susceptibles de medición.⁹ Incluso la mayoría de los planes municipales de desarrollo rara vez se refieren específicamente a programas y utilizan más bien otra terminología como “ejes rectores” y “líneas de acción”. Por ello, todo parece indicar que las metas que mencionan los dictámenes vienen señaladas en los propios informes de cuenta pública. Si acaso hay algún documento anterior en poder del órgano técnico que especifique los objetivos y metas programáticas, éste no es del conocimiento público ni viene referido en los dictámenes. La sugerencia sería entonces que las metas de los gobiernos municipales se plasmen ya sea en los presupuestos anuales, en los programas operativos o en cualquier otro documento apropiado para este fin y que

⁹ Para una revisión y análisis del contenido de los planes municipales, véase Nicolás Pineda Pablos *et al.* (2004), p. 77.

se hagan públicas y accesibles a la ciudadanía de modo que puedan ser conocidas antes de la evaluación.

Segundo, con respecto al criterio para determinar si una meta fue alcanzada o no, en todos los casos el conteo va precedido de variaciones del siguiente texto: “Se verificó el cumplimiento de metas y que esté soportado documentalmente, verificándose la existencia física de: oficios, actas, proyectos, informes, etc.” Esto sugiere que el criterio para determinar el cumplimiento de una meta es si el gobierno municipal remite la documentación probatoria o no. No existe, por tanto, una verificación física, consulta a beneficiarios o de otro tipo diferente de la documental. Si una meta viene acompañada de documentación, se considera alcanzada; si no trae documentación, se considera como incumplida. Lo que no queda claro es quién respalda la veracidad y confiabilidad de la documentación en cada caso, ya que si la documentación es expedida por la misma dependencia, el ejercicio pierde credibilidad.

Por último, sería conveniente verificar la pertinencia de las metas. Aparentemente una parte de ellas se refiere a aspectos organizativos internos de la administración municipal (como “dar seguimiento a la integración presupuestal”) y no tienen que ver con acciones realizadas o mejoras logradas en los problemas de la comunidad o asuntos externos a la administración municipal. Esto propicia que no se manejen indicadores de impacto, como por ejemplo acciones realizadas por mil habitantes o porcentajes en la reducción de un problema como robos o accidentes de tránsito. Además, en algunos casos, habría que reducir el número de las metas; varios dictámenes hablan de varios miles de metas, lo cual parece exagerado. Sería mejor manejar pocas metas, pero que éstas sean verificables y de impacto social.

En general, se aprecia que el actual procedimiento de verificación de metas de los municipios es deficiente y que hay mucho que innovar y mejorar en la puesta en práctica de la disposición constitucional de comprobar y analizar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas.

En lo que respecta a las conclusiones sobre la *obra pública*, a continuación se presenta una versión abreviada y resumida de los señalamientos y observaciones que contienen los dictámenes:

San Luis R.C.: Se detectaron 13 obras que no tienen expediente técnico, 9 con expedientes incompletos y 8 que no fueron presupuestadas. Además, en la verifi-

cación física de la obra de construcción de un parque, se encontró que faltaba el pasto que aparecía pagado en una factura.

Nogales: Siete obras no tienen integrado el expediente técnico; 16 cuentan con expedientes técnicos incompletos y se registran 5 obras que no fueron presupuestadas. Además, en el soporte documental del gasto, se detectó que la comprobación de un monto total de 186 866 pesos carecía de requisitos fiscales, mientras que un importe de 373 881 pesos no contaba con dicho soporte. Es decir, sumando los dos montos anteriores, la comprobación de un importe de 560 747 pesos presentaba problemas.

Hermosillo: Se informa de una obra con un costo de 252 016 pesos cuya información, presentada en el Anexo del Avance Físico Financiero, no corresponde a su realidad, ya que las fechas registradas no corresponden a la realidad de la construcción de la obra. El día 18 de marzo de 2004 se realizó una inspección física y se encontró que la obra estaba apenas en proceso de construcción. Por consiguiente, no se estaba cumpliendo el contrato de ésta, que obligaba a iniciarla el día 12 de diciembre de 2003 y a terminarla a más tardar el día 29 de diciembre de 2003. Por otra parte, en relación con la construcción de un parque, por un importe de 357 021 pesos, al momento de realizar la verificación física el día 13 de febrero de 2004, se encontró que los trabajos estaban en proceso de construcción y no al 100%, como lo informa el Avance Físico Financiero del mes de diciembre de 2003.

Guaymas: Se informa que no se integraron los expedientes técnicos de tres obras que son: la 6101-0001 “Suministro de asfalto y sello para rehabilitación de calles”, la 6101-0002 “Servicio de motoconformadora, acarreo de mezcla y sello para rehabilitación de calles” y la 6101-0003 “Suministro de mezcla asfáltica para pavimentación de calles”. Por otra parte, al verificar físicamente la obra 6101-0003 “Suministro de mezcla asfáltica para pavimentación del camino a El Varadero, tramo Panteón al bulevar Benito Juárez”, se observa que ésta presenta varios baches, lo cual refleja una calidad deficiente.

Cajeme: Se informa que 5 obras registradas no cuentan con los respectivos expedientes técnicos y que otras 7 obras tienen sus expedientes técnicos incompletos. Además, en la verificación de otras obras falta la comprobación de gastos por 4 382 633 pesos.

Navojoa: Se informa que 2 obras no cuentan con expediente técnico y se realizaron 2 obras que no estaban presupuestadas. Además, se encontró que el gasto de 496 012 pesos no contaba con soporte documental o los comprobantes no cumplían con los requisitos fiscales.

Según se desprende de las observaciones sobre la obra pública, las anomalías documentales que se registran son de cuatro tipos: falta de expedientes técnicos, existencia de expedientes técnicos incompletos, irregularidades de comprobación y realización de obras que no fueron presupuestadas. Pero lo más relevante que se desprende de estas observaciones es que, además de la revisión documental, el órgano técnico del congreso también realiza inspección física de las obras y que, en esta inspección, se encuentran aspectos de la obra que no corresponden a la información contenida en el expediente técnico. Tal es el caso de las inspecciones que se registran en Hermosillo y en Guaymas. En una entrevista con funcionarios del órgano técnico de fiscalización, se aclaró que la inspección física se realiza en las obras más grandes que rebasan determinado monto o de manera aleatoria en el caso de las obras menores.

Sin duda, según se desprende del resumen presentado, la fiscalización de la obra pública es una parte central de la rendición de cuentas y desempeña un papel relevante para el mejoramiento de la calidad de vida de los municipios. Esta fiscalización no está reñida con su divulgación; más aún, el hecho de que se sepa que va a ser publicada y va a ser objeto del escrutinio público seguramente contribuirá, en lo sucesivo, a prevenir irregularidades y a mejorar la calidad de la infraestructura pública.

LA CALIFICACIÓN Y LAS RESPONSABILIDADES

Cada dictamen concluye con el siguiente párrafo: “Tomando en consideración los resultados mencionados anteriormente y como Órgano Técnico del H. Congreso del Estado, derivado de las observaciones a que se hacen referencia en las conclusiones dictamino en (aprobar) (no aprobar) la Cuenta Pública del Ayuntamiento de _____, Sonora”.

De las seis cuentas públicas aquí reseñadas, cinco fueron aprobadas y sólo una, la de Guaymas, no fue aprobada. Hay que señalar, sin embargo, que no aparece una

explicación de dicha desaprobación y que, al menos de las observaciones aquí presentadas, no queda claro el porqué de dicha desaprobación de Guaymas ni el de la aprobación de las otras.

El proceso legislativo se cierra con la publicación de un acuerdo del congreso del estado en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado*. Este acuerdo no contiene ni los dictámenes ni las observaciones ni datos o números específicos, sino solamente se menciona la aprobación o no aprobación de las cuentas de cada ayuntamiento. En el proceso correspondiente a la cuenta pública de 2003, este acuerdo se publicó el 20 de septiembre de 2004. Contiene dos artículos: en el primero se asienta la aprobación de las cuentas públicas del ejercicio fiscal de 2003 de 49 ayuntamientos del estado y en el segundo se expresa que el congreso del estado de Sonora, con base en los resultados emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda, no aprueba las cuentas públicas del ejercicio fiscal de 2003 de 23 ayuntamientos, entre los cuales se encuentra el de Guaymas.

El acuerdo no presenta ninguna justificación de la no aprobación de estos 23 municipios ni de los criterios con los que se otorgó dicha calificación. Más aún, habiendo revisado una muestra de las observaciones hechas a seis municipios en tres áreas de la gestión pública, no resulta evidente que el de Guaymas haya incurrido en más irregularidades que los otros cinco. Consideramos que, a fin de prevenir futuros comportamientos del mismo tipo, sería pertinente hacer públicos los criterios generales en que se basan las calificaciones en un sentido o en otro, así como las razones específicas que en cada caso hacen que se emita un dictamen no aprobatorio. De otra manera, se da lugar a la sospecha de que se pudieran haber aplicado criterios políticos ajenos al propio ejercicio de las finanzas municipales.

Con respecto a las responsabilidades, junto al anterior acuerdo se publica otro de la misma fecha, 20 de septiembre de 2004, que instruye a la Contaduría Mayor de Hacienda para que dé seguimiento a cada una de las salvedades y observaciones señaladas en los resultados de las cuentas públicas de 2003. La instrucción incluye que se procure la corrección de las irregularidades señaladas y que se promuevan los procedimientos de responsabilidad que resulten procedentes ante las autoridades competentes. Asimismo, da un plazo hasta el 15 de diciembre de 2004 para el cumplimiento de esta instrucción e información de los resultados a la legislatura.

En una entrevista hecha al Contador Mayor de Hacienda en febrero de 2005, éste dijo que dicha información no había sido presentada todavía y estaba aún pendiente debido a que varios municipios no habían terminado de atender las observaciones. Lo que se hace es que dichas observaciones se turnan a las contralorías municipales a fin de que corrijan o subsanen las irregularidades. La administración municipal lo que hace entonces es enmendar o subsanar de algún modo los comprobantes o documentos faltantes, a fin de satisfacer los requerimientos del órgano técnico. En último caso, las irregularidades son atendidas y solventadas por la contraloría interna de cada gobierno municipal y entonces, si había algún procedimiento o recurso legal contra algún funcionario, éstos no se hacían públicos, sino que se llevaban de manera reservada dentro de cada administración municipal.¹⁰ De este modo, a pesar de que la opinión generalizada de la ciudadanía es que los casos de enriquecimiento inexplicable son frecuentes, los procedimientos legales contra funcionarios municipales por motivos de desvíos o desfalcos son prácticamente desconocidos y mucho más raros son los juicios políticos por delitos cometidos contra el erario municipal.

Por otra parte, un tercer acuerdo publicado en el *Boletín Oficial* del 20 de septiembre de 2003 gira instrucciones para que los dictámenes del gobierno del estado y de los municipios se pongan a disposición del público y se publiquen en la página de internet del congreso. En febrero de 2004, dichos dictámenes se publicaron en la página www.congresoson.gob.mx. Ésta es la primera vez que dichos dictámenes se ponen a disposición del público y se publican por esa vía. Esto es, sin duda, un indicador de que la antigua cerrazón en torno a la cuenta pública comienza a abrirse y puede propiciar muchos otros cambios como, por ejemplo, una mayor participación ciudadana en la revisión del gasto y la conformación de comunidades de argumentación en torno a estos temas.

RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Hasta la década de 1990, la revisión y calificación de las cuentas públicas municipales era un proceso cerrado con tintes autoritarios. En la construcción formal de la

¹⁰ Entrevista con el Contador Mayor de Hacienda, C.P. Eugenio Pablos Antillón, febrero de 2005.

visión (o cuenta) de la acción del gobierno se imponía la propuesta del gobernante en turno; los informes y archivos sólo registraban lo que el gobernante aceptaba y proponía. La información sobre la gestión del gobierno no se hacía pública ni accesible al público en general. Su interpretación y calificación sólo correspondía al órgano técnico del congreso y las sanciones, si las había, eran aplicadas a voluntad del gobernante en turno y de acuerdo con sus criterios personales. No existía una comunidad de argumentación que revisara, analizara y debatiera la evaluación de la acción del gobierno. La rendición de cuentas era entonces un proceso cerrado, restringido a un grupo cerrado y subordinado al gobernante en turno. Este esquema de fiscalización era concomitante al régimen de poder ejecutivo fuerte, poder legislativo subordinado y con pluralidad limitada, y elecciones controladas sin alternancia de partido. Los únicos contrapesos a “la cuenta” de un gobernante eran, o bien su subordinación a los niveles superiores de gobierno, por ejemplo de los ayuntamientos al gobernador o del gobernador al presidente de la república, o bien la rotación y cambios periódicos de gobierno, donde el grupo político entrante podía fiscalizar las anomalías del gobierno anterior. La aprobación o desaprobación de la cuenta pública era un instrumento de control político. No había lugar para la visión y opinión de otros grupos o actores independientes. Se trataba de un proceso eminentemente autoritario y la rendición de cuentas era una mera simulación.

Sin embargo, impulsados por la creciente pluralidad política y la alternancia de partidos en el poder, se aprecian cambios en el proceso de revisión y calificación de cuentas. En primer lugar, la publicidad y accesibilidad de las cuentas públicas a un público amplio. En el caso de Sonora, en el año 2004 por primera vez se publicaron, vía internet, los dictámenes de las cuentas públicas de los municipios y, de esta manera, se hicieron accesibles a todo aquel que quisiera consultarlas o revisarlas. Falta, sin embargo, que se hagan accesibles también los propios informes de las cuentas públicas que elaboran los gobiernos municipales. El volumen o el tamaño de estos informes no debería ser motivo para que se restrinja su acceso. Hacia este fin se orienta la Ley de Acceso a la Información aprobada en febrero de 2005, que obliga al congreso estatal y a los ayuntamientos a contar con archivos para este propósito. La apertura y publicidad de la información de las cuentas públicas es, entonces, un avance estratégico que da pie a otros cambios.

El otro elemento de cambio es el surgimiento de diversas instancias de revisión y calificación de la cuenta pública. Esto significa que la evaluación de la cuenta del gobierno no se restringe a los espacios cerrados de un órgano técnico, sino que abre la oportunidad para que participen también medios de comunicación, instituciones académicas u organizaciones cívicas independientes. Con la información disponible, diversos periódicos y medios mexicanos se han dado a la tarea de ser fiscalizadores del gobierno. Asimismo, hay una red cada vez más numerosa de académicos y analistas de las finanzas gubernamentales y el gasto público dispuesta a realizar evaluaciones y a compartirlas con un público amplio. Surgen también organizaciones cívicas dispuestas a observar con lupa las acciones y obras del gobierno; un ejemplo es la Red Ciudadana Chihuahua, que desde 2001 se ha dedicado no sólo a fiscalizar la política fiscal e impulsar la transparencia legislativa y municipal, sino también a capacitar a la ciudadanía para desarrollar estas tareas (véase www.redchihuahua.org). Este tipo de desarrollo social constituye una institución que se construye a base de experiencia y aprendizaje social.

No obstante, el avance democrático en la rendición de cuentas no se restringe ni concreta a la simple diversidad de actores que fiscalizan al gobierno. Ni tampoco se expresa en la manifestación de visiones encontradas ni en la exacerbación del conflicto. El desarrollo de comunidades de interpretación implica alcanzar un delicado equilibrio entre la unidad y la diversidad. La democracia comprende la idea de que tanto la unidad como la diversidad pueden convivir y apoyarse mutuamente a través de un sistema de tolerancia informada y empática (March y Olsen, 1995, 169). El objetivo de la construcción social de las cuentas públicas no es asegurar el apoyo plebiscitario a las acciones del gobierno, sino asegurar la existencia de comunidades de interpretación dentro de las cuales pueda surgir el entendimiento mutuo y políticas con consenso (Habermas citado por March y Olsen, 1995, 449). La imagen de una comunidad de interpretación no es, por lo tanto, el reportaje periodístico que atiza el escándalo y exagera la nota, ni la rivalidad irreconciliable y paralizada de grupos partidistas polarizados, ni tampoco la búsqueda morbosa de ganadores y perdedores, sino que es similar a una comunidad de jueces y abogados dedicados a la tarea del razonamiento legal y la interpretación constructiva de decisiones judiciales. El reto de la transición democrática es auspiciar el desarrollo de comuni-

dades de interpretación compuestas de seres y grupos humanos que puedan comunicarse entre sí en un marco de responsabilidad compartida para el desarrollo e intercambio de información y para el mantenimiento de la colectividad (March y Olsen, 1995, 177).

En resumen, puede decirse que, en México, la revisión y calificación de las cuentas municipales todavía conserva rasgos autoritarios. Sin embargo, hay indicios de cambio y de una creciente apertura. Su democratización dependerá del desarrollo de redes sociales abiertas y plurales de interpretación de la realidad política. Estas instituciones constituirían una comunidad de argumentación que observa, revisa, fiscaliza y juzga las acciones del gobierno.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. En una democracia, la rendición de cuentas constituye un proceso social de construcción y negociación de una visión de la realidad. A diferencia de los sistemas autoritarios, donde la visión de la realidad es impuesta por un discurso vertical y unilateral, en la democracia, la rendición de cuentas es propuesta por las autoridades, sujeta a normas, revisada, y calificada por órganos técnicos, observada y evaluada por una red de actores de grupos y organizaciones sociales y negociada en un marco multilateral y plural. Las cuentas de las autoridades están, por lo tanto, sujetas a múltiples ciclos de revisión y reinterpretación.
2. El informe conocido como “cuenta pública” es uno de los principales instrumentos que tienen los gobiernos para rendirle cuentas tanto a la legislatura como a sus gobernados. Al mismo tiempo, para los ciudadanos, la cuenta pública, y particularmente los dictámenes que elabora y publica el órgano técnico del congreso, constituyen un medio para fiscalizar el ejercicio de los fondos públicos y vigilar que el interés general prevalezca sobre intereses particulares. Sin embargo, para que este instrumento sea más efectivo, requiere primeramente que sea público y accesible a la ciudadanía y no se reduzca a un proceso técnico de revisión que se realiza en el marco cerrado de un órgano técnico del poder legislativo. Además, es necesario que no sea

la única instancia que participa en la revisión y vigilancia de las cuentas públicas, sino que también se dé oportunidad para que otros grupos y organizaciones hagan lo propio. De esta manera, el proceso de rendición de cuentas se orientará a la construcción de una “comunidad de interpretación” (March y Olsen, 1995, 175) que refleje los diferentes lugares, sectores, especialidades e intereses afectados por las acciones del gobierno.

3. Las bases para democratizar y hacer efectiva la presentación y calificación de las cuentas públicas son la información y las sanciones. Esto implica que haya una base de publicidad, transparencia y escrutinio crítico no sólo de las operaciones aritméticas, sino principalmente de los supuestos, explicaciones, interpretaciones y, en general, de la visión de la realidad que presenta la cuenta pública. Además, este proceso de escrutinio de la información debe culminar en la calificación, evaluación y, en caso de irregularidades, la sanción de las desviaciones y deficiencias detectadas. De otra manera, el proceso pierde sentido y corre el riesgo de volverse un mero ritual.
4. Para que la rendición de cuentas a través de los informes de la cuenta pública sea efectiva, este estudio propone que la información sea pública y accesible, clara y comprensible, verídica y confiable, exhaustiva y comparable, que pueda ser revisada a detalle o en resúmenes, que informe de los compromisos contraídos y de la deuda, y que verifique el avance y cumplimiento de metas. Además, el proceso debe ser periódico, regular y frecuente, debe permitir y alentar la fiscalización ciudadana e imponer sanciones a los desvíos y mal uso del presupuesto público. Un proceso democrático de rendición de cuentas también debe dar oportunidad para que los gobernados y destinatarios de los programas manifiesten su opinión y califiquen las acciones de gobierno. De este modo, en un entorno democrático, la revisión y calificación de la cuenta pública es hecha por una red de organizaciones, grupos y actores independientes que constituyen una “comunidad de argumentación”.
5. El marco legal de las cuentas públicas del estado de Sonora, vigente en el proceso de las cuentas públicas de 2003, no estipulaba que los dictámenes de dichas cuentas se publicaran o hicieran accesibles a la ciudadanía. Sin em-

bargo, en la práctica, los dictámenes de las cuentas públicas del año 2003 se publicaron por primera vez en la página de internet del congreso del estado de Sonora y, de este modo, se hicieron accesibles a la ciudadanía en general. Posteriormente, la Ley de Acceso a la Información, aprobada el 25 de febrero de 2005, estableció que la información de la cuenta pública sea accesible a la ciudadanía.

6. Entre los aspectos del contenido de las cuentas públicas que se revisaron, se detectó que la revisión del cumplimiento de objetivos y metas de los programas es superficial e insuficiente. Entre las deficiencias detectadas se observó que esta fiscalización no hace referencia a un documento anterior que haya señalado previamente los objetivos y metas. Además, el criterio para determinar el cumplimiento de una meta se reduce a si el gobierno municipal remite la documentación probatoria o no. También sería conveniente verificar la pertinencia de algunas de las metas señaladas. Esto hace, en general, que no se manejen indicadores, como por ejemplo acciones realizadas por mil habitantes o porcentajes en la reducción de un problema. En suma, hay aún mucho que podría hacerse para mejorar e innovar en la revisión y evaluación de las metas y objetivos de los gobiernos municipales.
7. Con respecto a la fiscalización de las obras públicas, en general los dictámenes de éstas informan de anomalías tanto documentales como físicas. Las documentales consisten en falta de expediente técnico, expediente técnico incompleto, falta de comprobación y realización de obras que no han sido presupuestadas. Las físicas se desprenden de la inspección visual que realiza el órgano técnico del congreso y señalan discrepancias entre las fechas del expediente y la realización concreta de la obra, así como deficiencias en la calidad de la obra. Esta inspección física es uno de los grandes méritos y cualidades de la revisión de la cuenta pública y puede contribuir significativamente a mejorar el desempeño de los gobiernos municipales. Sin embargo, la calidad de esta fiscalización podría mejorarse considerablemente si se abren vías para la participación ciudadana y de otros grupos interesados en este proceso.
8. En lo que se refiere a la calificación de la cuenta pública, si bien los dictáme-

nes hacen observaciones sobre irregularidades y anomalías a todos los municipios, no queda claro el criterio para concluir que unas cuentas públicas sean aprobadas y otras no. Por ello, sería conveniente definir de manera más clara y abierta los criterios de calificación, así como explicar y justificar las calificaciones que se emiten en cada caso. Incluso podría pensarse en un esquema y escala de calificación más sensibles, expresivos y cualitativos que la simple dualidad de aprobado o no aprobado. De otra manera, la simple asignación de la calificación de aprobado/no aprobado sin mayor explicación deja la impresión de que existe un margen para la discrecionalidad o para introducir elementos ajenos a la estricta revisión del ejercicio presupuestal y la evaluación de la gestión pública.

9. Un aspecto clave de la democratización de la rendición de cuentas es la imposición de sanciones cuando la información generada es desfavorable a los actores políticos e interpretada como la presentación de malos resultados. En el caso de las cuentas públicas municipales del estado de Sonora, se aprecia que existe todavía un esquema bastante confuso y vago de sanciones a las irregularidades y desviaciones, el cual se basa principalmente en la lógica de lo correcto y legal. Este esquema no se ha abierto a la publicidad, transparencia y participación ciudadana, y se maneja de manera reservada entre el órgano técnico del congreso del estado y las contralorías internas de los gobiernos municipales. Hace falta, por lo tanto, una mayor claridad, apertura, transparencia y pluralidad institucional en el proceso de calificación y aplicación de sanciones a los actores políticos que resulten con información desfavorable.
10. Aunque se ha comenzado a hacer pública y accesible la cuenta pública y esto constituye un avance hacia la apertura del proceso de rendición de cuentas, todavía hace falta que la participación de grupos, organizaciones y de la ciudadanía en general se integre y participe en la red de observadores y calificadores de las acciones de gobierno, a fin de que ésta sea más diversa, plural y negociada en el espacio público. Esto es parte de un proceso de desarrollo institucional hacia la creación de una comunidad de interpretación que posibilite y haga más efectiva la acción del gobierno.

11. En general, se aprecia que se ha comenzado a descomponer la forma autoritaria de presentar las cuentas públicas y se han dado los primeros pasos para la democratización del proceso de rendición de cuentas y para que la cuenta pública se convierta en un instrumento valioso para vigilar no sólo el buen uso de los fondos públicos, sino también la pertinencia, efectividad y calidad de las decisiones tomadas y las acciones realizadas. En la medida en que haya mayor apertura, pluralidad y participación cívica en el proceso de revisión de las cuentas públicas, se estará avanzando hacia la construcción de comunidades de interpretación que contribuyan significativamente al mejoramiento de la gestión de los gobiernos municipales y el bienestar colectivo. **GE**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aziz Nassif, Alberto y otros (coords.) (2003), *México al inicio del siglo XXI: democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- Cansino Ortiz, César (2000), *La transición mexicana, 1977-2000*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- Cornelius, Wayne A. (1999), "Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System", en Wayne A. Cornelius *et al.* (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Center for U.S. Mexican Studies, University of California, San Diego, pp. 3-16.
- Fundar y otros (2003), *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria 2003. Una comparación de 10 países*, coordinado por Briselda Lavielle, Mariana Pérez y Helena Hofbauer, México, Martínez y Gamboa.
- Gobierno del estado de Sonora (1984), Ley 54 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios, *Boletín Oficial*, núm. 29, sección II, 9 de abril de 1984, y sus modificaciones y adiciones del 26 de abril de 1993 y del 14 de diciembre de 1998.
- (1986), Acuerdo que aprueba el Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, *Boletín Oficial*, núm. 52, sección XXIII, artículo 17, 29 de diciembre.

- Gobierno del estado de Sonora (1998), Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, *Boletín Oficial*, núm. 44, sección II, 1 de junio.
- (2001), Ley de Gobierno y Administración Municipal, *Boletín Oficial*, núm. 31, sección I, 15 de octubre.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1995), *Democratic Governance*, Nueva York, The Free Press.
- Pineda Pablos, Nicolás y otros (2004), “Los planes de desarrollo de los municipios sonorenses”, *Quebacer parlamentario. Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del estado de Sonora*, núm. 10, enero-abril, pp. 47-94.