

Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas

David Villanueva Lomelí*

El objetivo del presente artículo es reflexionar sobre la rendición de cuentas y la fiscalización superior en México, en el marco de la gobernanza, el gobierno abierto y participativo y la reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, para establecer posibles líneas de acción que se puedan llevar a cabo en el ámbito local, considerando que a la par se deben promover elementos de corresponsabilidad ciudadana, fomentar la participación social en las políticas, acciones y decisiones de gobierno, incrementar los estándares de integridad para los servidores públicos, propiciar el intercambio de buenas prácticas, así como implementar más instrumentos que promuevan el combate a la corrupción.

Introducción

En un entorno caracterizado por la complejidad, el cambio, la incertidumbre y la interacción entre ciudadanos y gobierno, los ámbitos social, económico y político-administrativo pueden ser impactados negativamente, lo que provoca una crisis de credibilidad, de legitimidad, de representación y de gobernabilidad de las instituciones públicas.

Paralelamente, en la mayoría de los países, se asiste a procesos de fortalecimiento y consolidación de la democracia, no sólo como forma de

gobierno, sino como mecanismo de vinculación entre la ciudadanía y sus autoridades.

Los gobiernos democráticos, desde sus orígenes, han sido sometidos al escrutinio público; sin embargo, en los últimos años, los conceptos y las prácticas relativas a la rendición de cuentas se perfeccionaron, generando, por un lado, que el ámbito público cada vez fuera más responsable ante la ciudadanía y, por otro, una democracia más funcional y participativa.

En este sentido, al considerar el avance democrático que se ha venido experimentando y en el marco de la gobernanza interactiva, Kooiman (2005: 57) sostiene que la gobernanza interactiva o sociopolítica tiende a ser un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración aspectos, oportunidades y problemas tanto del sistema de gobierno como del sistema

a gobernar, lo cual se aplica a interacciones público-público y público-privado, dentro de la cual el gobierno abierto y participativo es uno de los pilares que deben promoverse, a fin de potenciar el desarrollo y fortalecimiento de gobiernos efectivos. Es conveniente destacar que estos últimos deben tener dos características importantes: la primera, contar con un alto perfil público en el que las principales decisiones sean tomadas bajo esquemas democráticos, de modo que sean éstas abiertas, conocidas, consensuadas o aceptadas por las mayorías; y la segunda, promover el desarrollo de buenos gobiernos.

El buen gobierno (*good Governance*) se reconoce por la forma de ejercer el poder público, el cual debe tener rasgos de eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, participación de la sociedad civil y Estado de derecho. La integración

* Auditor Superior del Estado de Puebla. Doctor en Administración Pública, con mención honorífica, por la Universidad Anáhuac, en convenio con la Universidad Sorbona de París (Sorbonne Nouvelle).

de estos elementos revela la determinación del gobierno por utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social, es decir, gobiernos que den resultados y que dispongan de una amplia capacidad de respuesta institucional para atender y resolver los problemas públicos.

Por lo anterior, el objetivo del presente artículo es reflexionar sobre la rendición de cuentas y la fiscalización superior en México, en el marco de la gobernanza, el gobierno abierto y participativo y la reforma constitucional que da origen al Sistema Nacional Anticorrupción, considerando que a la par se deben promover elementos de corresponsabilidad ciudadana, fomentar la participación social en las políticas, acciones y decisiones de gobierno, generar mecanismos de mayor colaboración gobierno-gobierno y gobierno-sociedad, incrementar los estándares de integridad para los servidores públicos, propiciar el intercambio de buenas prácticas, contar con mayores instrumentos que promuevan el combate a la corrupción, así como las adecuaciones al marco legal que favorezcan la rendición de cuentas, con la finalidad de estar en posibilidad de plantear algunos escenarios para su instrumentación en los gobiernos locales.

Hacia la construcción de un concepto integral

Actualmente, el término “rendición de cuentas” se ha convertido en una pieza central de prácticamente todos los discursos públicos, esto debido a que en países como México hemos transitado de un régimen cerrado y vertical a uno en proceso de apertura y más democrático; desde luego, sin dejar de reconocer los desacuerdos que se han enfrentado.

Sin embargo, este avance democrático ha permitido el fortalecimiento de los mecanismos de elección de representantes y la definición de las características y facultades de las instituciones responsables de la toma de decisiones gubernamentales.

La rendición de cuentas es un requisito indispensable en todo gobierno democrático, le otorga legitimidad y contribuye a ponderar el bienestar común sobre los intereses particulares. Los ciudadanos deben ser enterados de los asuntos públicos y las autoridades están obligadas a informarles de manera oportuna y confiable.

Por ello, una vez planteados estos aspectos, el debate y la discusión actualmente se centran en la organización y funcionamiento de los gobiernos democráticos; y, en este escenario de reflexión y análisis, la rendición de cuentas ocupa un lugar protagónico al ser considerada como uno

de los ejes rectores del gobierno abierto que tiene entre sus principales características asumir el compromiso de garantizar que la administración y operación de todos los servicios públicos que brinda puedan ser supervisados por la comunidad, es decir, que estén abiertos al escrutinio de la ciudadanía (Ramírez, 2011: 101).

En ese sentido, y reconociendo la importancia que tiene la rendición de cuentas para los gobernantes y ciudadanos, son pocos los que definen con claridad qué significa y, lo más importante, qué implica una rendición de cuentas efectiva.

La falta de una idea clara de lo que significa este concepto nos ha llevado a manejar uno que puede resultar contradictorio o poco útil para su instrumentación operativa como mecanismo de control de las acciones de gobierno.

La literatura especializada en la materia ha identificado dos aspectos determinantes que no han permitido construir una definición operativa y conceptualmente sólida al presentar elementos que han llevado a reflexiones excluyentes o dicotómicas (Bovens, 2010 citado en Ríos, 2012). El primero de ellos plantea que la rendición de cuentas es un punto de llegada y, por tanto, un ideal a alcanzar, en contraposición a la idea que plantea de que se trata de una herramienta a través de la cual se puede lograr algo. Esta situación pone de manifiesto una confusión entre la rendición de cuentas como meta y como un medio para alcanzar un fin. El segundo aspecto está relacionado con la polisemia del término, situación que hace necesaria la construcción de una idea clara y argumentada sobre lo que debe entenderse por rendición de cuentas.

Tal como lo señalan Becerra y Cejudo (2011), la rendición de cuentas como objetivo sólo es alcanzable mediante instrumentos institucionales concretos. Al hablar de mecanismos de rendición de cuentas nos referimos a instituciones e instrumentos concretos, que son observables, medibles y evaluables, que la hacen visible.

De allí la importancia de contar con una definición sólida, integral y argumentada, ya que permite disponer de una base efectiva para identificar actores, mecanismos, situaciones y procesos que son fundamentales para implementar políticas públicas en materia de rendición de cuentas, pues “[...] definir el concepto es definirse en el debate” (Ríos, 2012: 12).

¿Qué es la rendición de cuentas?

La reflexión contemporánea sobre la rendición de cuentas tiene su antecedente inmediato en el vocablo inglés *accountability*, el cual no tiene una traducción precisa al español.

En algunas ocasiones, se traduce como control; en otras, como fiscalización; en otras tantas, como responsabilidad; aunque la traducción más común y utilizada tanto en círculos académicos como políticos es la de rendición de cuentas.

Frente a esta situación, Schedler (2009: 11) señala que “hay matices que separan los dos conceptos. Mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad”. Esto significa que el concepto de *accountability* es más integral, ya que, además de entender a la rendición de cuentas como una obligación, también la concibe como un derecho, por lo que en este caso las obligaciones de unos –los servidores públicos– son los derechos de otros –los ciudadanos–; por tanto, vincula a los que rinden cuentas y a los que las exigen.

Asimismo, Schedler (2009: 12) señala que la rendición de cuentas se sustenta en tres ejes, a través de los cuales se puede:

1. Prevenir y corregir abusos de poder.
2. Obligar al poder a someterse al escrutinio ciudadano.
3. Forzarlo a explicar sus actos y someterlo a sanciones.

Con estas acciones la rendición de cuentas permite realizar funciones de vigilancia, auditoría, fiscalización y penalización, todas ellas orientadas a limitar y controlar el ejercicio del poder, estableciendo de manera clara que su esencia y razón de ser son el ejercicio del mismo, mientras que su objetivo principal es reducir las incertidumbres que se presentan durante su ejercicio, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su funcionamiento y mantenerlo dentro de las normas y procedimientos previamente establecidos, pero nunca eliminarlo.

Así, la fiscalización superior se considera la etapa de vigilancia y evaluación del gasto público realizada por el poder legislativo, a través de una entidad encargada para ello, que comprende la planeación, el desempeño y los logros en el uso de los recursos públicos. La fiscalización superior forma parte de los controles de tipo externo dentro de los mecanismos de la rendición de cuentas horizontal, como un verdadero sistema de pesos y contrapesos.

Las características que comparten las diversas entidades de fiscalización superior son, generalmente, las siguientes:

- Asumen el sistema de control y vigilancia de la función pública.
- Son entidades reconocidas socialmente y con fuerte peso moral.
- Están dotados de facultades de investigación, promoción de sanciones y emisión de recomendaciones.
- Mantienen independencia respecto al poder Ejecutivo y cuentan con un grado importante de autonomía técnica y de gestión.

En este mismo sentido, tal como lo establecen las Normas Profesionales del Sistema Nacional de Fiscalización, Niveles 1, 2 y 3, los organismos fiscalizadores tienen una alta responsabilidad ante la ciudadanía como coadyuvantes de la correcta utilización de recursos y fondos públicos, del adecuado manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones de las autoridades responsables (Auditoría Superior de la Federación, 2013).

Antecedentes en nuestro país

El 16 de noviembre de 2014 se conmemoró el 190 aniversario del origen de la institución encargada de la revisión y fiscalización del uso y destino de los recursos públicos autorizados para el impulso del desarrollo nacional y el bienestar de la población, consagrada en la norma suprema del país y con atribuciones legalmente conferidas por la legislación reglamentaria.

Desde sus orígenes, nuestro país ha contado con diversos instrumentos de rendición de cuentas y control, ya que sin ellos no hubiera sido posible el desarrollo de las grandes culturas en el territorio nacional. “La premisa simple y llana de recoger y repartir el tributo y consumirlo en bienestar de toda la sociedad, fue lo que llevó a un estricto control a cargo del tlatoani, quien personalmente llevaba a cabo la tarea de supervisar el ingreso, su recuento y distribución”.

El antecedente más antiguo, durante la Colonia, se remonta al Tribunal Mayor de Cuentas, creado por las cortes españolas en 1453, el cual fiscalizaba las funciones de la hacienda real. En 1524 se creó el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España, institución encargada de revisar los gastos realizados en la expedición de Hernán Cortés y que funcionó durante tres siglos.

A partir de esa fecha y hasta 1999, la entidad fiscalizadora fue transformándose de acuerdo con las circunstancias de cada periodo, por lo que el 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación

las reformas a los artículos constitucionales 73, 74 y 79, de las que nació la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, marcando el inicio de la transformación institucional en México, tanto de la regulación como del órgano fiscalizador, sus relaciones y procedimientos en materia del control ex post de la Cámara de Diputados sobre el gasto público federal. El 20 de diciembre del año 2000, esta cámara aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (H. Cámara de Diputados/Auditoría Superior de la Federación, 2009).

Las reformas pretendían abatir la corrupción y disminuir las ineficiencias de los tres poderes de la Unión en los distintos órdenes de gobierno al fortalecer la facultad de fiscalización, a través de un órgano con mayor independencia y autonomía dotado de mayor oportunidad en su trabajo. Este órgano tendría un carácter técnico imparcial y con autonomía de gestión sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones, pero dependiente de la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, en mayo de 2015 se llevó a cabo un suceso que marcaría la historia de la fiscalización superior, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en México: la promulgación de la Reforma Constitucional que materializó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos.

De igual forma, estas reformas tienen como propósito colocar a nuestro país en sintonía con la tendencia mundial de fortalecer los órganos superiores de fiscalización y otorgarles el reconocimiento expreso de su autonomía técnica, así como la ampliación de sus funciones tradicionales, para emprender a plenitud tareas de verificación de principios contables, verificación de la legalidad, auditoría financiera y potestad de evaluación, tanto de desempeño como de resultados.

No obstante, aún queda pendiente atender las disposiciones normativas que se generen de la publicación de las leyes generales que considera la Reforma Constitucional, así como lo establecido en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción”.

El Sistema Nacional de Fiscalización

Para fortalecer las acciones de fiscalización y rendición de cuentas en México, en el marco de la XIII Asamblea General Ordinaria de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), celebrada en Mazatlán, Sinaloa, los días 28 y 29 de abril de 2010, se reiteró la necesidad de instrumentar un Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) a través del cual se integrara el control interno y la fiscalización externa como mecanismos indispensables para garantizar una adecuada supervisión, evaluación y control del gasto público, desarrollando esquemas similares en los estados y municipios del país.

De esta manera, el Sistema Nacional de Fiscalización surgió de la necesidad de formar un frente común en todos los órdenes de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis, para examinar a fondo la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos, con el fin de evitar la dispersión en la vigilancia del uso de los recursos públicos y tomar acciones concretas orientadas a buscar un mejoramiento en la situación.

Adicionalmente, se reconoce como un subsistema consolidado y autónomo pero que funciona como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción no se llevarán a cabo de forma aislada (H. Congreso de la Unión, 2015).

El SNF se define como el conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, que buscan establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país, para trabajar con una misma visión profesional, con estándares similares, valores éticos y capacidades técnicas, para dar certidumbre a los entes auditados y garantizar a la ciudadanía que la revisión del uso de los recursos públicos se hiciera de manera ordenada, sistemática e integral (Sistema Nacional de Fiscalización, 2013).

Su implementación consolida la labor efectiva en materia de fiscalización de los recursos públicos de los tres órdenes de gobierno, sin rebasar sus marcos legales de actuación, a efecto de desempeñar de manera coordinada una serie de actividades que favorezcan los procesos auditores, mediante el intercambio efectivo de información, una homologación en la manera de planear, ejecutar y reportar los trabajos de auditorías, y un compromiso y obligación de las partes por cumplir con los deberes que se derivan de este sistema.

Así, el Sistema Nacional de Fiscalización deberá promover las adecuaciones legales necesarias que permitan articular de manera eficiente y eficaz la coordinación entre sus miembros, respetando su autonomía y con el cuidado permanente del respeto a las atribuciones, normatividad e independencia de todos los integrantes, sin que ello implique la subordinación al mismo.

En este sentido, la fiscalización superior debe ser concebida como una actividad técnica que, en gran medida, se desenvuelve en la esfera de lo político (Fuentes, 2013: 9); no debe ser entendida como un recurso para sancionar prácticas incorrectas o dolosas de funcionarios públicos, sino como una herramienta para revisar acciones de gobierno, corregir desviaciones y mejorar el desempeño.

Para garantizar la calidad y el prestigio que requieren los procesos que realiza el sistema, se integraron seis principios que en su conjunto y en interacción forman una estructura que debe contemplarse en todas las acciones que se lleven a cabo, a efecto de convertirla en un referente obligado para la administración pública, siendo estas:

- Transparencia
- Oportunidad
- Imparcialidad
- Rigor técnico
- Integralidad
- Confiabilidad

A pesar de que existe un número importante de mecanismos de control y supervisión tanto internos como externos, los esfuerzos para vigilar el desempeño de los entes auditables, así como el uso de los recursos públicos en los tres órdenes de gobierno, se encuentran fragmentados o, en su caso, atomizados, lo que ha generado opacidad y discrecionalidad.

Para una mayor eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, se consideró necesaria la incorporación de todos los órganos que realizan actividades de fiscalización en el país, independientemente del poder o el orden de gobierno al que correspondan, motivo por el cual el SNF se integra por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y las Entidades de Fiscalización Superior de las entidades federativas y los Órganos Estatales de Control.

La inclusión de estas instancias tiene como consecuencia generar condiciones que permitan un mayor alcance en las revisiones y asegurar que los beneficios de la fiscalización lleguen a todos los órdenes de gobierno, en especial al

municipal, que representa para los ciudadanos el contacto más directo con las autoridades gubernamentales.

Asimismo, para contar con un efectivo Sistema Nacional de Fiscalización, particularmente en lo relativo al seguimiento al gasto federalizado, es importante fortalecer las atribuciones y los mecanismos de coordinación de las Entidades de Fiscalización Superior Locales (Auditoría Superior de la Federación, 2013) y la Auditoría Superior de la Federación, lo cual permitiría garantizar una cobertura integral de la cuenta pública en este tipo de fondos públicos.

Por ello, en la medida en que existan mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y se fortalezca y funcione de manera eficiente el Sistema Nacional de Fiscalización, se estarán estableciendo las condiciones operativas para que la auditoría gubernamental contribuya al fortalecimiento de la rendición de cuentas en México, tomando en consideración el peso que tiene la fiscalización superior en cuanto a establecer un mayor equilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Fuentes, 2013).

Para implementar y fortalecer el sistema es indispensable sustentar las acciones de todos sus integrantes en cuatro elementos, con la finalidad de avanzar de manera paralela y sustancial en el cumplimiento de sus objetivos, los cuales son los siguientes:

- Lograr un adecuado nivel de participación por parte de todos los órganos de fiscalización, a efectos de alcanzar una cobertura nacional y homogénea.
- La implementación y seguimiento de acciones incorporadas en un plan general de trabajo que defina metas de corto, mediano y largo plazos que den continuidad a los esfuerzos del SNF de manera coherente y verificable.
- La promoción y eventual realización de las adecuaciones legales necesarias que permitan articular de manera eficiente y eficaz las acciones del SNF, con el respeto de las atribuciones y soberanías de cada actor que forma parte del sistema.
- El intercambio efectivo de información y coordinación eficaz entre las instancias de los tres poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno (Sistema Nacional de Fiscalización 2015: 12).

Rendición de cuentas y gobiernos locales

En la última década, los gobiernos locales han adquirido un papel protagónico en el escenario político administrativo, esto debido a que se ha generado un movimiento impor-

tante encabezado por académicos, estudiosos, gobierno federal, estatal y asociaciones de gobiernos locales de fortalecimiento institucional de los municipios.

En específico, la consolidación del sistema de rendición de cuentas en los gobiernos locales se observa en el diseño de esquemas institucionales más participativos, no sólo en asuntos financieros, sino a través de conceptos de eficiencia y eficacia del actuar público, que permiten sustentar la toma de decisiones en argumentos de alto nivel técnico.

Como resultado de las reformas al Artículo 115 Constitucional, los municipios gozan de mayor autonomía financiera, tienen la posibilidad de generar acuerdos de coordinación intermunicipal para la ejecución de obras conjuntas con una visión metropolitana y hacerse de recursos a través de fuentes alternas, tanto nacionales como internacionales, entre otros.

Asimismo, el municipio, como orden de gobierno, es muy importante para el desarrollo de la vida económica y el bienestar de la sociedad, ya que es el responsable de operar un conjunto de disposiciones administrativas para la apertura de negocios, la prestación de servicios públicos, la expedición de licencias y permisos, el crecimiento urbano, la participación ciudadana, la convivencia armónica y la paz social para los municipios.

Por otra parte, los municipios han sido un referente importante en el proceso democratizador y de modernización administrativa en los últimos años, lo que ha puesto en el centro de la discusión el tema de la rendición de cuentas como una condición necesaria de un gobierno moderno, de resultados y con un alto perfil público.

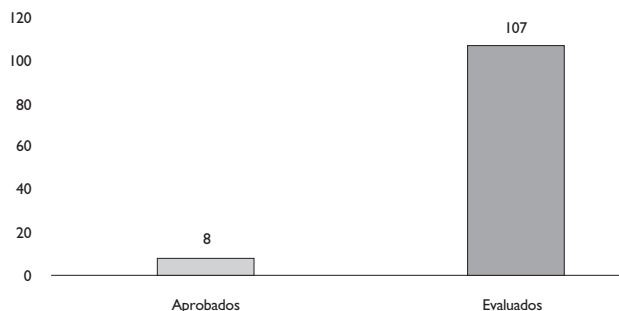
En este sentido, diversos estudios, observatorios ciudadanos (CIMTRA, IMCO), la propia Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior Locales han identificado la fragilidad institucional del municipio para responder de manera efectiva a sus obligaciones en materia de transparencia y de rendición de cuentas (Bautista, 2013: 53).

Frente a esta situación, se ha definido una serie de interrogantes que sirven de marco orientador para superar esta situación, entre las que destacan: ¿existe un diagnóstico municipal en materia de rendición de cuentas?; ¿el marco jurídico existente es el adecuado para garantizar la rendición de cuentas en el orden municipal?; ¿en qué medida la reelección de alcaldes fortalece la rendición de cuentas?; ¿qué cambios se requieren para mejorar la rendición de cuentas en los municipios?

A continuación se presenta un panorama general sobre la situación que guarda la rendición de cuentas en los municipios de México.

- Según datos del “*Ranking de Transparencia 2011*”, publicado por el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra), de 107 municipios evaluados en 12 estados, sólo ocho de ellos (7%) aprobaron las mediciones de transparencia (Bautista, 2013: 54). Y en su informe 2014, Cimtra señala que la calificación promedio de los 95 municipios evaluados fue de 25.1 sobre 100.

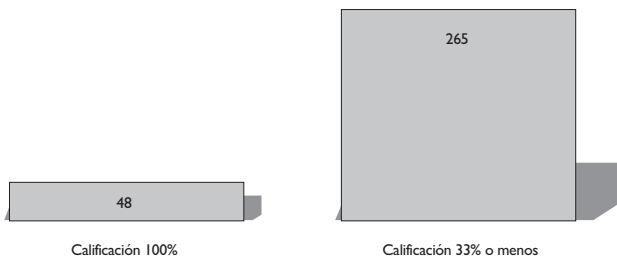
Gráfica I
Municipios evaluados en materia de Transparencia



Fuente: Elaboración propia con datos de Cimtra, 2011.

- Los resultados de las evaluaciones aplicadas arrojan que los promedios de calificación obtenidos en cada uno de los rubros son muy bajos, ya que ninguno alcanzó niveles aprobatorios (60 puntos). Esto significa que menos de 9% de los municipios aprueban las evaluaciones, y más de 50% de ellos obtiene calificaciones inferiores a 10 puntos de 100 que se establecen como parámetro de evaluación (Bautista, 2013: 54).
- Las áreas más transparentes de los municipios evaluados fueron los rubros de atención ciudadana y de cabildo, esto debido a que la información es de uso cotidiano en los ayuntamientos. Por su parte, las áreas menos transparentes fueron las relacionadas con los asuntos urbanos, gastos, inventarios y consejos ciudadanos (Bautista, 2013: 54).
- Con base en datos del Índice de Información Municipal Presupuestal elaborado por el IMCO en 2013, 78% de los municipios evaluados incumplen condiciones mínimas vinculadas a la rendición de cuentas de su gasto público; y el Índice de Información Presupuestal Municipal 2015 señala que de los 48 municipios que obtuvieron 100% de calificación, 38 son de Coahuila, 8 del Estado de México y 2 de Puebla; de los 413 municipios evaluados, 265 obtuvieron 33% o menos de calificación y en 62 de los 80 criterios evaluados el nivel de cumplimiento fue de 50% o menos.

Gráfica 2
Índice de Información Presupuestal Municipal 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de IMCO 2015.

En materia de rendición de cuentas, de acuerdo con el estudio realizado por Cejudo y Ríos (2010) a nivel municipal, encontramos los siguientes datos:

- 78% de los municipios reportaron contar con una contraloría en operación y el 22% no.
- La tesorería es fundamental para elaborar información para la rendición de cuentas; sin embargo, enfrenta una falta de capacidades organizacionales y de personal calificado para desarrollar estas funciones.

En síntesis, para superar estos desafíos y fortalecer la rendición de cuentas en los gobiernos municipales, es necesaria una amplia discusión, el análisis para un rediseño de la arquitectura municipal y la profesionalización de los servidores públicos, así como atender y combatir de manera efectiva dos temas sustantivos que impactan negativamente el funcionamiento del gobierno: la corrupción y la impunidad.

Los avances en la construcción de un sistema de rendición de cuentas en nuestro país son significativos; no obstante, los retos son aun mayores para consolidar una cultura que nos permita asegurar que las prácticas de gobierno en esta materia se realicen de forma eficaz y eficiente.

La intensa vigilancia en los recursos públicos en ocasiones ha dejado al descubierto inconsistencias e irregularidades por parte de las estructuras gubernamentales, las cuales no necesariamente aplican los recursos de forma transparente y eficiente, por lo que la fiscalización se convierte en una importante función del Estado en contra de la corrupción.

Todavía queda mucho por hacer en el combate a la corrupción y a la impunidad; sin embargo, la coordina-

ción que debe incrementarse entre los tres órdenes de gobierno y las entidades de control interno y externo en materia de rendición de cuentas, bajo la premisa de que dicha coordinación no implica subordinación, permitirá impulsar conciencias entre los actores públicos, fortalecer la transparencia y transitar hacia gobiernos más abiertos y participativos que centren su actuar en la generación de valor a la sociedad.

El esfuerzo por posicionar a las entidades de fiscalización como instituciones confiables y de gran reconocimiento social es, sin duda, uno de los grandes desafíos que se ha alcanzado al garantizar un trabajo objetivo, sin intereses políticos y para privilegiar el actuar en aras de la legalidad y la rendición de cuentas.

Consideraciones finales

Después de haber realizado una breve descripción sobre los retos y perspectivas que enfrentan los gobiernos municipales en México en materia de rendición de cuentas, se pueden establecer las consideraciones siguientes:

1. En un escenario de apertura y pluralidad democrática, los gobiernos están obligados a someter al análisis y escrutinio ciudadano su actuación, así como a rendir cuentas de sus decisiones.

2. En un gobierno democrático, más abierto y participativo, las decisiones públicas más importantes deben ser claras, conocidas y aceptadas en su mayoría por los miembros de la sociedad.

3. El tema de rendición de cuentas se ha colocado como estratégico y de primer orden en la agenda de gobierno, debido a que está vinculado con valores y conceptos promovidos por diversos grupos sociales. Un manejo transparente y honesto de los recursos públicos remite a una práctica ética de la función pública; por ello, es en función de su presencia o ausencia que se analizan los resultados sobre la gestión de instituciones y servidores públicos.

4. La rendición de cuentas debe ser una práctica permanente por parte de los servidores públicos, ya que con ello se logra fortalecer la relación de confianza entre gobernantes y gobernados, en virtud de que, por disposición legal, todas las dependencias y entidades que manejan recursos públicos están obligadas a rendir cuentas a los ciudadanos.

Para fortalecer la rendición de cuentas en los municipios, es necesario redefinir su diseño institucional en

diferentes vertientes; por un lado, la viabilidad de una mayor autonomía económica y financiera; por el otro, establecer canales efectivos de participación ciudadana, reforzar los mecanismos de control interno y dar cumplimiento a la normatividad en materia de fiscalización superior, ya que con ello se promueve la pluralidad, la inclusión y la deliberación de temas como la transparencia y la rendición de cuentas.

Es necesario respetar las particularidades que existen en los tres órdenes de gobierno, para que, dentro de sus respectivas competencias, sin invadir las esferas legales de su actuación y sin que exista subordinación entre ellos, puedan, de manera coordinada, hacer frente a los grandes desafíos que tiene la nación.

Homologar los criterios, procedimientos, técnicas y modelos que contribuyan a la disminución de la fragmentación en materia de fiscalización superior y rendición de cuentas.

Implementar, derivado de la legislación secundaria que se enuncia en la Reforma Constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, los Sistemas Locales Anticorrupción, atendiendo el modelo que se aplique en el orden federal.

Generar sistemas de evaluación del desempeño con una metodología sólida que permita establecer indicadores internos que faciliten la toma de decisiones y de referencia externa para la implementación de buenas prácticas de gobierno.

En suma, sin dejar de reconocer que existen avances importantes en materia de rendición de cuentas, aún queda trabajo por realizar; por ello, se requiere avanzar en los siguientes tópicos:

- Coordinar acciones para lograr su efectiva operación e instrumentación.
- Contar con perfiles adecuados, fortaleciendo sus competencias, y con la profesionalización de los servidores públicos.
- Generar y difundir una cultura de rendición de cuentas.
- Considerar presupuestos que apoyen el proceso de implementación de herramientas orientadas a los usuarios.
- Invertir en el desarrollo y uso de tecnologías de la información.
- Fortalecer las capacidades administrativas de los tres órdenes de gobierno.

- Elevar los niveles de integridad en el servicio público, mediante instrumentos y herramientas que permitan combatir la corrupción y cerrar el paso a la discrecionalidad, creando proceso más objetivos y sistemáticos.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (2013). *Mapa de Fiscalización del Gasto Federalizado*. México: Autor.
- Bautista, J. (2013). "La rendición de cuentas en los gobiernos municipales: diagnóstico y propuestas", *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior* 5.
- Becerra, R. y Cejudo, G. (2011). "La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México". En López, S.; Merino, M. y Morales, L. (coords.), *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. México: Centro de Investigaciones y Docencia Económicas/Auditoría Superior de la Federación.
- Cejudo, G. y Ríos, A. (2010). *La rendición de cuentas del gobierno municipal*. En Merino, M.; López, S. y Cejudo, G. (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: UNAM/CIDE.
- Fuentes, B. (2013). "Democracia y fiscalización: modelos y aportaciones", *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior* 5.
- H. Cámara de Diputados/Auditoría Superior de la Federación (2009). *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria 185 Aniversario (1824- 2009)*. México: Editorial Color.
- H. Congreso de la Unión (2015). *Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción*. Recuperado de <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>>.
- Kooiman, J. (2005). "Gobernar en gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramírez, Á. (2011). "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública", *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* IX.
- Schedler, A. (2009). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Sistema Nacional de Fiscalización (2015). *Información General SNF 2015*. Recuperado de <<http://www.snf.org.mx/mayor-informacion.aspx>>.