

**CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS  
SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL  
(CIESAS)**

**RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN  
SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**

**TRABAJO FINAL  
DIPLOMADO EN CONTRALORIA SOCIAL**

**MIGUEL GUERRA TARANGO  
Enero 2006**

## **I.- INTRODUCCIÓN.**

La complejidad que implica el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la transparencia no puede quedar en el aislamiento de una sola administración u orden de gobierno, de ser así, dicho esfuerzo estaría condenado al fracaso. Hoy en día en México, algunos municipios llevan en muchos sentidos, avances importantes en materia de transparencia, siendo algunos de ellos institucionalizados, lo que los hace valiosos.

Sin embargo aún falta mucho por realizar, existen grandes necesidades en los municipios mexicanos como son: mayor nivel de escolaridad de los empleados y funcionarios municipales, mayor experiencia en la administración municipal, un proceso de reelección que fomente el buen desempeño del alcalde y su equipo de trabajo, leyes que fortalezcan la participación ciudadana, una mayor coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, así como proyectos de coordinación intermunicipal, y por supuesto una mayor conciencia de la ética y el servicio a la ciudadanía.

Informar a la población con oportunidad de las acciones realizadas, establecer espacios de comunicación a través de comités, o consejos de participación y brindar atención a la ciudadanía, son requisitos insoslayables de una autoridad de cara a los ciudadanos. Un gobierno transparente es aquel que realiza sus acciones ante la mirada y la opinión de sus gobernados; un gobierno a los ojos de todos.

## **II.- DIAGNÓSTICO DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS.**

En la actualidad se desempeñan 2,435 alcaldes con el mismo número de presidencias municipales, en promedio existen 7 regidores por cabildo.

Podemos señalar que existen 20 municipios con una población que supera los 650,000 habitantes siendo Guadalajara el municipio más poblado con 1,646,319 pero también existen municipios sumamente pequeños con menos de 400 habitantes, considerándose Santa Magdalena Jicotlán, Oaxaca con 109.

Por otro lado en lo que se refiere a recursos humanos, trabajan aproximadamente 478,010 trabajadores municipales.

Analizando la escolaridad del personal no-sindicalizado, podemos concluir lo siguiente: el 51% es personal universitario, el 19.6% cuenta con carrera técnica, preparatoria o carrera comercial, el 29% solo cuenta con estudios de primaria y secundaria y el 0.4% no tiene ninguna instrucción.

En lo que se refiere a rotación de personal, en el área de la Secretaría del Ayuntamiento, Oficialía Mayor, Tesorería, Servicios Públicos, Seguridad Pública, Contraloría y Planeación, el 90% del personal tiene menos de 3 años de antigüedad. Todos estos aspectos señalados conforman la realidad municipal, y sus ventajas y desventajas benefician o perjudican al ciudadano.

En lo que corresponde a los recursos económicos, en el año 2002 fueron transferidos a los ayuntamientos del país un total de 456,000 millones de pesos, lo que corresponde al 59.8% de la recaudación federal participable (RFP), y en este tópico nos referiremos precisamente a dos aspectos fundamentales: La transparencia en el uso de los recursos, y la eficacia en el uso de los mismos.

### **III.- FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARA APOYAR EL PROCESO DE FEDERALISMO MUNICIPAL**

#### **1.-FORTALEZAS.**

- ? Actuación formalizada, coordinada y corresponsable entre los órdenes de gobierno federal y estatales, en materia de control, inspección, y vigilancia y evaluación en la aplicación de los recursos federales canalizados para su ejercicio a estados y municipios, situación que ha propiciado que la Secretaría de la Función Pública no cuente con delegaciones.
- ? Establecimiento del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública en cada entidad federativa.
- ? Fortalecimiento de las contralorías estatales.
- ? Integración y operación de unidades de control y evaluación en los Comités para la Planeación del Desarrollo de los Estados.
- ? Promoción de la incorporación gradual de los municipios en los Sistemas Estatales de Control y Evaluación de la Gestión Pública.
- ? Consolidación de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación como órgano colegiado.
- ? Promoción de la participación ciudadana para el control y desarrollo administrativo.
- ? Impulso a la contraloría social

- ? Impulso al desarrollo y modernización de las administraciones públicas locales.
- ? Reestructuración integral de la Administración Pública Federal acorde con la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## *2.-DEBILIDADES.*

- ? Marco normativo excesivamente regulatorio que permite la discrecionalidad y el abuso de autoridad de los servidores públicos en la prestación de los servicios bajo su responsabilidad.
- ? Desarrollo desigual de las administraciones públicas de las entidades federativas.
- ? Información limitada sobre las áreas proclives a la corrupción
- ? Marcos jurídicos locales incongruentes con el federal o, en su caso, inexistentes, en materia de responsabilidades e imprecisión de las instancias locales facultadas para vigilar el manejo de los recursos federales transferidos a estados y municipios.
- ? Ausencia de un entorno de confianza que facilite la participación de servidores públicos y ciudadanía para advertir y denunciar conductas irregulares.
- ? Mecanismos e instancias de control existentes orientados a verificar el cumplimiento estricto de la normatividad y no a detectar prácticas de corrupción
- ? Énfasis en la vigilancia formal y en el enfoque correctivo.
- ? Limitados e insuficientes mecanismos de contraloría social y sistemas de quejas y denuncias
- ? Limitado aprovechamiento de las organizaciones sociales para la solución de problemas de corrupción y en la mejora de los servicios públicos.
- ? Insuficiente atención a la formación y capacitación de los servidores públicos.

## IV.- MARCO TEÓRICO

El Municipio Mexicano como parte fundamental de la composición política estatal, ha sido dotado de leyes por parte de los Estados, y la República Mexicana que le dan representación formal ante los ciudadanos. Así la Constitución señala:

### *Constitución Federal*

Artículo 115.- “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine...

### *Constitución Estatal*

De igual manera La constitución Política de los estados tienen un apartado referente a la administración municipal, en el que regula la relación entre el Ejecutivo Estatal, Los Congresos estatales y el Municipio.

La Constitución Política del Estado de Veracruz en:

Artículo 67.- Conforme a esta constitución y la ley; los organismos autónomos de estado contarán con personalidad jurídica propia, tendrán autonomía técnica presupuestal, y solo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

Estos organismos desarrollarán las actividades estatales siguientes:

...III.- La fiscalización en el Estado se realizará por el órgano de Fiscalización Superior, de conformidad con las atribuciones siguientes y en los términos que disponga la ley:

a)Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo , la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado y de los Ayuntamientos, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas respectivos, en los términos de la ley

...c) Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, de los Poderes del estado, de los Ayuntamientos y de los demás organismos autónomos del estado...

### *Ley Orgánica Municipal Del estado de México*

De la Contraloría Municipal

Artículo 110.- Las funciones de la Contraloría interna estarán a cargo del órgano que establezca el Ayuntamiento.

Artículo 111.- La Contraloría municipal tendrá un titular denominado Contralor, quien será designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

Artículo 112.- El órgano de Contraloría interna municipal, tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I.- Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;
- II.- Fiscalizar el ingreso y el ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos;
- III.- Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;
- IV.- Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal;
- V.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones;
- VI.- Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos, y los convenios respectivos;
- VII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal.
- VIII.- Coordinarse con la Contaduría General de Glosa y la Contraloría del poder legislativo y con la secretaria de la contraloría del estado para el cumplimiento de sus funciones;
- IX.- Designar a los auditores externos y proponer el ayuntamiento, en su caso, a los comisarios de los Organismos Auxiliares;
- X.- establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias;
- XI.- Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al ayuntamiento;
- XII.- Participar en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del municipio;
- XIII.- dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la contaduría general de glosa;
- XIV.- vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables;
- XV.- Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes e inmuebles propiedad del municipio, que expresará las características de identificación y destino de los mismos;
- XVI.- Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la ley de Responsabilidades de los servidores Públicos del Estado y Municipios
- XVII.- Las demás que le señalen las disposiciones relativas.

## **V.-HIPÓTESIS.**

Nuestro país ha emprendido una lucha importantísima en contra de la corrupción, sin embargo esta acción no puede ir desligada de la acción municipal, por lo tanto, los ayuntamientos son pieza clave dentro de este esfuerzo y mientras este orden de gobierno no se sienta pieza clave en la

solución de este gran problema de nuestro país poco serán los resultados que se obtengan a favor de la honestidad y la transparencia.

Por otra parte, la autoridad no está sola en esta actuación, también el ciudadano es pieza fundamental en este proceso, ya que se vuelve, parte de la corrupción a veces pretendiendo que a través de atajos logre evadir la acción de la justicia en menores o mayores actos de ilegalidad, pero al final de cuentas sale perdiendo, al propiciarse un ambiente enrarecido en el que las cosas avanzan solamente a partir de la clásica mordida, o lo que es lo mismo “el que no tranza no avanza”

En días pasados se realizó una investigación para conocer grado de involucramiento de algunos alcaldes en estos puntos observándose los siguientes comentarios.

## **VI.-ACCIONES ESTRATEGICAS A DESARROLLAR PARA FORTALECER LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Con la finalidad de atender en forma integral el proceso del Nuevo Federalismo Mexicano, que no es otra cosa más que aplicar las Constitución y darle el verdadero reconocimiento a la Autoridad Municipal el Gobierno Mexicano a través de las distintas dependencias ejercita diferentes estrategias que con lleven a lograr el crecimiento y la madurez del municipio, pero el fin es acompañar estas fases de desarrollo de tal manera que ni la autoridad, ni el ciudadano tengan complicaciones o desatenciones, en este cambio de paradigma para aplicar la real división política del territorio mexicano.

Probablemente habrá muchos aspectos a revisar y corregir en las propuestas presentadas, pero aquí están a manera de ejemplo una parte de las bases sobre las cuales se puede partir.

### ***1.- Promover, desarrollar y fortalecer sistemas integrales de control, evaluación y gestión administrativa.***

#### ***VISIÓN***

Las entidades federativas contarán con una plataforma jurídica y administrativa que asegure la aplicación de los recursos públicos en términos de transparencia, equidad, eficiencia y rendición de cuentas.

#### ***MISIÓN***

Promover entre los Poderes Ejecutivos y Legislativos de las entidades federativas la adopción de una serie de propuestas de reforma a los marcos

jurídicos estatales que garanticen la transparencia en la aplicación de los recursos públicos, así como la continua mejora administrativa y acción preventiva en los procesos de gestión pública, considerando la participación que corresponda a la ciudadanía para propiciar el ejercicio de las administraciones públicas locales bajo los principios de control, evaluación, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de los servidores públicos.

## **AGENDA DE TRABAJO PENDIENTE**

En virtud de la gran cantidad de recursos de origen federal que son canalizados para su ejercicio hacia estados y municipios( 62.2 % de la recaudación federal participable, que significa aproximadamente 789, 000 millones de pesos), así como la importancia relativa que tienen los programas gubernamentales federales que son asignados, reasignados, transferidos o descentralizados hacia los órdenes locales de gobierno, resulta indispensable que las entidades federativas cuenten con un marco legal y un aparato administrativo acordes con las responsabilidades que automáticamente asumen en el proceso de federalización.

En razón de lo anterior, se efectuará un análisis de los ordenamientos legales estatales aplicables en materia de ejercicio, control, evaluación y rendición de cuentas del gasto público, así como de las responsabilidades de los servidores públicos locales, a fin de plantear con absoluto respeto a la soberanía de los estados propuestas de reforma a dichas disposiciones, para que sean congruentes con el marco legal federal correspondiente y con las políticas nacionales.

Asimismo, se colaborará con los gobiernos estatales y municipales en la elaboración de estudios de desarrollo organizacional y humano al interior de las administraciones públicas locales, con el objeto de identificar las áreas o procesos que originan el incumplimiento de los objetivos institucionales y de formular propuestas de mejora continua, reingeniería de procedimientos, actualización tecnológica e impulso de la modernización y transparencia administrativa.

Por último, se explotará el recurso incalculable que representa la participación ciudadana para que se consolide como un elemento coadyuvante de la gestión pública, abriéndole nuevos cauces de expresión y de atención a sus inquietudes y propiciando su acceso a los resultados del quehacer gubernamental.

## **AGENDA A DESARROLLADA A LA FECHA**

Las acciones emprendidas por la Secretaría de la Función Pública en apoyo al federalismo se han constituido en elementos coadyuvantes en el proceso descentralizador de atribuciones y recursos hacia las entidades

federativas y los municipios, para que en los referidos órdenes de gobierno, se establezcan instrumentos de programación presupuestaria, regulación y supervisión del erario involucrado.

Los avances alcanzados hasta el momento consisten en: la integración y, en su caso, la actualización del marco legal básico aplicable para el ejercicio del control administrativo; la formalización del marco de actuación coordinada entre los órdenes de gobierno federal y estatal para fortalecer y consolidar el Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública existente en cada entidad federativa; el fortalecimiento organizacional y financiero de los órganos de control de los gobiernos estatales; la consolidación de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación; el impulso al desarrollo administrativo; la modernización de la infraestructura de los gobiernos locales; el fortalecimiento del régimen jurídico que regula las adquisiciones y contrataciones gubernamentales; el establecimiento de un programa de capacitación permanente a disposición de los gobiernos locales; y la creación y ampliación de espacios de participación social.

Sin embargo, en consideración a la nueva filosofía de la Secretaría de la Función Pública consistente en actuar de manera más preventiva que punitiva y, ante el reclamo de la sociedad de hacer un frente decidido y eficaz contra los actos que se apartan de los principios que rigen la actuación de los servidores públicos y que fomentan la corrupción e impunidad en diversos aspectos, resulta indispensable para el actual gobierno federal emprender un cambio profundo en las formas de ejercer la gestión pública y propiciar una actuación clara, transparente, honesta, eficiente y de rendición de cuentas en todos los niveles de la Administración Pública Federal, así como promover una coparticipación comprometida y decidida de las autoridades de los órdenes de gobierno estatales y municipales y de la propia ciudadanía.

### **LÍNEAS DE ACCIÓN**

- ? Actualizar permanentemente el marco jurídico administrativo para facilitar la coordinación entre los órdenes de gobierno federal y estatales, con la finalidad de fortalecer los Sistemas Estatales de Control y Evaluación de la Gestión Pública y colaborar en materia de transparencia y combate a la corrupción.
- ? Emitir un convenio modelo para apoyar la reasignación de recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de transferir responsabilidades y, en su caso, recursos humanos y materiales correspondientes a programas federales.
- ? Incorporar en los convenios criterios de transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de los recursos, en los términos que voluntariamente acepten las propias entidades.

- ? Formar un frente común para promover la cultura de transparencia en la gestión pública y atacar los actos de corrupción, aumentando la eficacia de las medidas que se establezcan en la materia en todos los órdenes de gobierno.
- ? Fortalecer la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.
- ? Promover la expedición de ordenamientos legales en los ámbitos federal y locales, que garanticen el acceso de los ciudadanos a la información sobre el desempeño y responsabilidad en la actuación de sus gobernantes y de una rendición de cuentas clara, completa y oportuna.
- ? Impulsar reformas a los marcos jurídicos y normativos federal y locales para hacer más transparente la gestión pública y combatir de manera efectiva las prácticas deshonestas y la impunidad, promoviendo con las entidades federativas modelos congruentes de legislación, que tengan renglones mínimos genéricos.
- ? Establecer instrumentos claros de coordinación entre los órdenes de gobierno federal y estatales, que permitan el desarrollo de las acciones de control, vigilancia e inspección sobre la aplicación de los recursos federales asignados, reasignados, transferidos y descentralizados a entidades federativas y municipios, de acuerdo con la legislación aplicable y con los compromisos asumidos con los organismos financieros internacionales, en el caso de los programas y operaciones financiadas con créditos externos.
- ? Promover el perfeccionamiento del marco legal y administrativo para lograr la descentralización total de los recursos del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación vigente, a fin de que las autoridades locales sean las únicas responsables de definir, ejercer, supervisar, controlar y fincar responsabilidades administrativas y penales inherentes al uso de dichos recursos, con base en la aplicación de las legislaciones locales.
- ? Generalizar la operación de los Sistemas Electrónicos Gubernamentales como Compranet y Tramitanet, para promover la transparencia de la gestión pública y el combate a la corrupción.
- ? Elevar los niveles de transparencia de la gestión pública, mediante la publicación en medios electrónicos de comunicación de las obras y acciones que son financiadas parcial o totalmente con recursos federales, así como de sus avances físicos y financieros.
- ? Fortalecer el Sistema Nacional de Quejas y Denuncias de Atención Ciudadana con un renovado proceso de recepción, trámite, atención y resolución de demandas y planteamientos sociales sobre la

actuación de los servidores públicos y los servicios de la administración pública.

- ? Instrumentar y ofrecer a los gobiernos locales capacitación y asistencia técnica, dirigidas a lograr la plena profesionalización y dignificación de los servidores públicos, resaltando la inducción, fortalecimiento y consolidación de los principios de ética, vocación y calidad en el servicio.
- ? Colaborar con los gobiernos locales en la realización de estudios de desarrollo organizacional y humano para la formulación de propuestas de mejora continua, reingeniería de procedimientos, actualización tecnológica e impulso a la modernización y transparencia administrativa.
- ? Reorientar gradualmente la política pública federal relacionada con el control, inspección y vigilancia de los recursos federales canalizados para su ejercicio a estados y municipios, en función del grado de transferencia de estas facultades hacia los órganos locales de supervisión y control.

## ***2.- Propiciar la participación ciudadana y poner a disposición de los órdenes de gobierno y la sociedad nacional el acervo en materia de federalismo y desarrollo municipal.***

La conformación actual de la sociedad exige la instrumentación de estructuras y mecanismos de participación ciudadana en la planeación, implementación y evaluación de políticas públicas, así como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para mejorar los resultados de la gestión pública y la corresponsabilidad de los gobiernos.

### **VISIÓN**

México será un Estado moderno e incluyente que promueva en todos sus órdenes de gobierno la participación ciudadana activa y eficiente en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

### **MISIÓN**

Propiciar la participación ciudadana activa, responsable, plural y permanente en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, que fomente la rendición de cuentas eficiente para el establecimiento de un Auténtico Federalismo y la consolidación de la gobernabilidad democrática y participativa.

### **AGENDA DE TRABAJO PENDIENTE**

Por mucho tiempo el desempeño de la participación ciudadana en el ámbito local se limitó a municipalidades predominantemente urbanas, cuyo trabajo se perdía en el anonimato del acontecer nacional. Al concluir la década de los sesenta, también finalizó una larga etapa en la que la organización social se daba sólo mediante agrupaciones con intereses particulares, como el sindicalismo y los grupos burocráticos, campesinos, empresariales y otros, pero con pocos métodos y mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales.

En la actualidad, la promoción de la participación ciudadana empieza a cobrar la relevancia que requiere; sin embargo, son incipientes los programas que implementan acciones específicas de participación ciudadana local, en los que se dé importancia a la colaboración intermunicipal y a la difusión de las prácticas plurales. Asimismo, no existe una estructura federal que asesore a las administraciones municipales y a la ciudadanía en el tema.

El reto inmediato para el gobierno nacional es diseñar, promover y difundir mecanismos de participación ciudadana que contribuyan a involucrar al ciudadano en el quehacer gubernamental, para lograr mayor eficiencia y eficacia en la función pública local, lo que habría de derivar en una mejor calidad de vida para sus habitantes y en un incremento de su representatividad.

Dichos procesos son condición indispensable para la instauración de un Auténtico Federalismo y una gobernabilidad democrática, objetivos expresados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

El Proyecto tendrá como metas: lograr la instalación y la eficientización de estructuras y mecanismos de participación ciudadana en la mayoría de los gobiernos locales y en las secretarías y organismos federales; alentar la rendición efectiva de cuentas mediante su inclusión en los procesos de las políticas públicas, fomentando el cambio hacia actitudes sociales más responsables y productivas en la gestión,. También se busca realizar y difundir la investigación necesaria para el desarrollo del tema, así como divulgar las prácticas exitosas de participación social entre los distintos órdenes de gobierno y la ciudadanía en general.

### ***LÍNEAS DE ACCIÓN***

- ? Promover la participación ciudadana en el ámbito municipal mediante talleres de sensibilización e instrumentación de las Estructuras y Mecanismos Municipales de Participación Ciudadana.
- ? Integrar un equipo de asesoría a gobiernos locales que proponga metodologías eficientes de participación y organización ciudadana local.
- ? Establecer un sistema nacional de seguimiento y evaluación de la participación ciudadana en el ámbito municipal.

- ? Promover la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en las instancias encargadas de determinar los rubros a los que se destinará el gasto descentralizado.
- ? Proponer reformas constitucionales y legales que normen la participación ciudadana en todas las instancias del quehacer público.
- ? Institucionalizar la figura de “Participación Ciudadana” en los tres órdenes de gobierno.
- ? Promover la instauración de una Comisión de Participación Ciudadana en todos los cabildos del país.
- ? Realizar foros nacionales de participación social en coordinación con la Cámara de Diputados.
- ? Realizar campañas de divulgación de la participación ciudadana en los ámbitos nacional, regional y local.
- ? Diseñar, producir y difundir manuales, metodologías y modelos de participación ciudadana para comunidades con distintas características sociopolíticas.

## **VII.- BIBLIOGRAFIA**

- ≠ Plan nacional de desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República
- ≠ Programa Especial para un auténtico Federalismo 2002-2006, Secretaría de Gobernación
- ≠ Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos
- ≠ Constitución Política del Estado de Veracruz-Ilave
- ≠ Ley Orgánica Municipal del estado de México