



Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración

T e s i s

“La Entrega de la cuenta pública de los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, periodo 2001-2004”

Que para obtener el grado de:

**Doctor en Ciencias de la
Administración**

Presenta: Martha Elena Lajud Neme

Tutor: Dr. Jesús Justo Tovar Mendoza

México, D.F.

Febrero 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración

T e s i s

“La Entrega de la cuenta pública de los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, periodo 2001-2004”

Que para obtener el grado de:

**Doctor en Ciencias de la
Administración**

Presenta: Martha Elena Lajud Neme

Tutor: Dr. Jesús Justo Tovar Mendoza

Asesores de apoyo:

**Dra. Irma Manrique Campos
Dr. Ramón Donato Martínez Escamilla
Dra. Isabel Rueda Peiro
Dra. Vitalia López Decuir**

México, D.F.

Febrero 2010

INDICE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN..... | 4 |
| 1. RENDICIÓN DE CUENTAS..... | 23 |
| 1.1. CONCEPTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS..... | 23 |
| 1.1.1. Significación de la Rendición de Cuentas..... | 23 |
| 1.1.2. Dimensiones básicas del concepto en el ámbito político..... | 24 |
| 1.1.3. Interpretaciones inexactas del vocablo “ <i>accountability</i> ”..... | 26 |
| 1.1.4. Tipos de Rendición de Cuentas..... | 27 |
| 1.2. LA TEORÍA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS..... | 33 |
| 1.2.1. Principios Filosóficos y Políticos..... | 33 |
| 1.2.2. Conjunción de los Principios Filosóficos y Políticos..... | 36 |
| 1.3. MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS..... | 37 |
| 1.3.1. Comparecencias e Informes de Gobierno..... | 38 |
| 1.3.2. Presentación, revisión y aprobación anual de la Ley de Ingresos y del Presupuesto..... | 39 |
| 1.3.3. Presentación de la Cuenta Pública..... | 39 |
| 1.3.4. Juicio Político y Declaración de Procedencia..... | 40 |
| 1.3.5. La relación mando – obediencia en el Sector Publico..... | 40 |
| 1.3.6. La Declaración Patrimonial..... | 41 |
| 1.4. LA DEMOCRACIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS..... | 41 |
| 1.4.1. Orígenes democráticos de la Rendición de Cuentas..... | 41 |
| 1.4.2. La Rendición de Cuentas y la calidad de la democracia..... | 42 |
| 1.4.3. Las Responsabilidades del Poder Público y la Rendición de Cuentas..... | 43 |
| 1.5. LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LAS TEORIAS ORGANIZACIONALES..... | 45 |
| 1.6. ANÁLISIS CRÍTICO ESPACIAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS..... | 47 |
| 1.6.1. Limitaciones de la Rendición de Cuentas Vertical..... | 47 |
| 1.6.2. Limitaciones de la Rendición de Cuentas Horizontal..... | 48 |
| 1.7. EL PODER LEGISLATIVO Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS..... | 48 |
| 1.7.1. Órganos encargados de la Rendición de Cuentas..... | 48 |
| 1.7.2. Costos de información de la Rendición de Cuentas..... | 49 |
| 1.7.3. Limitaciones de la Rendición de Cuentas Transversal..... | 50 |

| | |
|--|-----------|
| 2. CONTEXTO HISTORICO Y ADMINISTRIVO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO Y VERACRUZ..... | 51 |
| 2.1. LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO..... | 51 |
| 2.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO..... | 52 |
| 2.2.1. Periodo Prehispánico..... | 52 |
| 2.2.2. Periodo Colonial..... | 56 |
| 2.2.3. Constitución de Cádiz..... | 58 |
| 2.2.4. México Independiente..... | 60 |
| 2.2.4.1. Las Primeras Constituciones..... | 60 |
| 2.2.4.2. Las Bases Constitucionales de 1835 y el Centralismo..... | 63 |
| 2.2.4.3. Restauración del Federalismo: 1846..... | 65 |
| 2.2.4.4. Las Bases de la Administración de la República:1853-1855 | 66 |
| 2.2.4.5. La Constitución de 1857..... | 68 |
| 2.2.4.6. La Constitución de 1917..... | 71 |
| 2.2.4.7. Reformas del Periodo 1936-2000..... | 72 |
| 2.2.4.8. Últimas Reformas:2000..... | 75 |
| 3. LA RENDICIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ..... | 78 |
| 3.1. LA CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL..... | 78 |
| 3.2. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO DE VERACRUZ..... | 79 |
| 3.3 LA CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ..... | 81 |
| 3.3.1. Acopio de la Información..... | 82 |
| 3.3.2. Contabilización o sistematización de la información recabada... | 85 |
| 3.3.3. Integración de la Cuenta Pública y sus Anexos..... | 87 |
| 3.3.4. Integración y presentación de la Cuenta Pública..... | 89 |
| 3.3.5. Revisión y análisis de la Cuenta Pública Municipal..... | 90 |
| 3.3.6. Aprobación de la Cuenta Pública Municipal..... | 90 |
| 3.3.7. Recepción y aprobación de la Cuenta Pública por parte del Congreso..... | 91 |

| | |
|---|------------|
| 4. INSUFICIENCIA DE COHERENCIA ADMINISTRATIVA..... | 95 |
| 4.1. CONOCIMIENTO Y OBSERVANCIA DE LA NORMATIVIDAD..... | 96 |
| 4.1.1. Análisis de las respuestas de los entrevistados..... | 97 |
| 4.1.2. La sistematización por medio de reglas..... | 100 |
| 4.2. SISTEMAS DE PLANEACIÓN CONTROL Y EVALUACIÓN..... | 103 |
| 4.2.1. Existencia, conocimiento y grado de cumplimiento del Sistema de Planeación..... | 103 |
| 4.2.2. Existencia y desempeño de las instancias de Control..... | 106 |
| 4.2.3. Existencia de actividades de evaluación y seguimiento de programas..... | 110 |
| 4.3. CRITERIOS UTILIZADOS PARA LA CONTRATACIÓN Y PROMOCIÓN DE PERONAL..... | 113 |
| 4.4. INTERÉS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES EN EL RENDIMIENTO, LA EFICIENCIA Y LA PRODUCTIVIDAD DEL APARATO ADMINISTRATIVO..... | 118 |
| 4.5. CONCLUSIONES..... | 121 |
| 5. SUBORDINACIÓN ADMINISTRATIVA A LOS INTERESES POLÍTICOS..... | 125 |
| 5.1. ACCESO DEL CABILDO EN CONDICIONES DE IGUALDAD A LA VIGILANCIA DE LOS ACTOS O DECISIONES DE GOBIERNO POR PARTE DEL CABILDO..... | 126 |
| 5.1.1. Periodo de tiempo que los miembros del Cabildo emplean en revisar la Cuenta Pública..... | 127 |
| 5.1.2. El Procedimiento de toma de decisiones o la existencia de desacuerdos para su aprobación..... | 129 |
| 5.1.3 El Grado de conocimiento de las normas de presentación y entrega de la Cuenta Pública por parte de los ediles..... | 131 |
| 5.2. PARTICIPACIÓN EN LA FORMULACIÓN O EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEDIO DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO MUNICIPAL..... | 132 |
| 5.2.1. Existencia en los Ayuntamientos de Consejos de Desarrollo Municipal..... | 134 |
| 5.2.2. El Procedimiento para la elección de sus integrantes..... | 135 |
| 5.2.3. Atribuciones y funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Municipal..... | 136 |
| 5.3. CONCLUSIONES..... | 137 |
| CONCLUSIONES FINALES..... | 140 |
| ANEXOS..... | 158 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS..... | 204 |

INTRODUCCIÓN

Si bien en el Artículo 115 de la Constitución General de 1917 se concedió la autonomía política a los ayuntamientos y la libre administración de su hacienda, este mismo artículo dicta que ciertas áreas fundamentales de competencia municipal quedan sujetas a las disposiciones del Congreso local, tales como la necesaria aprobación de las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y la revisión de sus respectivas cuentas públicas por parte de las legislaturas locales.

En México, el tema de la rendición de cuentas de los distintos ámbitos gubernamentales ha cobrado una importancia creciente, principalmente como resultado del proceso de transición democrática que se ha traducido tanto en alternancia en la ocupación de los puestos de elección popular, como en la pluralidad de la conformación de los congresos y los cabildos. A esta discusión se han incorporado estudiosos de las diversas disciplinas concernientes al complejo campo de la rendición de cuentas. No obstante, es notable la escasez de estudios empíricos rigurosos que confronten las distintas propuestas teóricas con el estado de la rendición de cuentas en el país, especialmente de los ayuntamientos.

Derivado de las circunstancias anteriores, nos propusimos abordar en nuestra investigación la problemática a la que se enfrentan los funcionarios de las tesorerías de los ayuntamientos y los ediles en general, en el proceso de integración y presentación de la Cuenta Pública Municipal ante las legislaturas estatales, y específicamente del caso del Estado de Veracruz¹.

¹ De acuerdo a lo dispuesto en los artículos: 21 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, 72 fracción XIII de la Ley Orgánica del Municipio Libre y del 378 al 381 del Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz Llave, los ayuntamientos en Veracruz tienen la obligación de presentar la Cuenta Pública al Congreso del Estado, durante el mes de mayo siguiente a su ejercicio fiscal, para que éste con el apoyo del Órgano de Fiscalización Superior (ORFIS) la estudie, dictamine y en su caso la apruebe.

ALGUNAS PREMISAS TEÓRICAS.

Dunn (1999: 298-9) ha destacado la condición jurídica de que para que un gobierno tenga la obligación de rendir cuentas deben concurrir las sanciones pertinentes, las cuales pueden ser: la denuncia, la exhibición pública, la remoción del cargo, hasta las sanciones financieras y penales. Cheibub y Przeworski (1999:225) destacan la obligación que tienen los funcionarios públicos de rendir cuentas a los ciudadanos y la consecuente sanción por parte de los mismos, así como las condiciones para su permanencia en el cargo; sin embargo, sostienen que aunque se establezcan los mejores sistemas de información, quienes rinden cuentas seguirán incurriendo en faltas y delitos: improvisando resultados de actividades, alterando las cifras de los gastos, presentando documentos de comisiones no efectuadas, en fin, disfrazando la situación con la pretensión de congraciarse con sus superiores o de obtener algún tipo de ganancias.

El propósito de esta investigación consiste en valorar el proceso de rendición de cuentas que los ayuntamientos realizan frente al Congreso de Estado en el caso de Veracruz, estudiando la manera en que los funcionarios y ediles elaboran y aprueban sus informes de cuenta pública, los cuales con frecuencia presentan diversos tipos de inconsistencias (Anexo 1), ya sea de forma o de contenido, lo cual permite suponer un uso doloso de los recursos que han manejado.

Analizando las respuestas de nuestros entrevistados, cuyas características se describen en nuestro apartado de metodología, encontramos ciertas pistas que nos permiten aproximarnos a las razones que se mezclaron en dicho procedimiento en el contexto de los ayuntamientos seleccionados. Así, planteamos el siguiente marco analítico que busca acercarnos a esta lógica decisional tocante al deficiente resultado en la presentación de la cuenta pública.

Nuestra área específica de interés está directamente relacionada con la organización y el comportamiento de quienes intervienen en este procedimiento, para lo cual intentamos comprender las distintas perspectivas

que asumen los entrevistados, y por tanto estudiar el proceso decisional de una conducta aparentemente “ilógica” como es la presentación inadecuada de la Cuenta Pública Municipal.

Reconocer a los citados funcionarios como sujetos de estudio implica aceptar la siguiente premisa de racionalidad: los funcionarios asumen una decisión previa a la ejecución de sus programas y registro de sus operaciones, valorando las consecuencias posibles que tendría el hecho de presentar una Cuenta Pública incorrecta, como serían: la aceptación de observaciones por parte de los organismos revisores y la subsiguiente sanción por parte de los poderes legislativo y judicial.

Esta valoración de las consecuencias ulteriores nos remite a otro concepto significativo de nuestro marco analítico, que es la **elección intertemporal** y que se refiere a la relación entre el presente y el futuro. En razón de esta clase de elección los sujetos efectúan cálculos estratégicos para decidir sobre su actuación, de forma tal que establecen una comparación entre la satisfacción de sus intereses de forma inmediata, o la postergación de esa satisfacción a cambio de una mayor gratificación en el futuro.

Otro supuesto analítico del presente trabajo es que la acción de los individuos refleja la decisión escogida, de tal modo que desde el punto de vista del investigador, esta acción podría ser interpretada como la opción que los individuos más valoraron, ya sea porque les fue más satisfactoria (deseos y creencias) o porque estuvo más a su alcance (conjunto de oportunidades), o por la combinación de ambas.

La perspectiva analítica de este trabajo toma un marco teórico frecuentemente aplicado a los procesos decisionales: la elección racional, para lo cual utilizamos el denominado “camino de dependencia” que nos permite reconstruir las conductas de nuestros entrevistados “hacia atrás”², es decir la

² La perspectiva metodológica escogida para la presente investigación desde una dimensión cualitativa, pretende tener una coherencia con nuestro objetivo analítico, el cual consiste en una búsqueda a profundidad de la información desde sus propias fuentes: los funcionarios municipales, de tal manera que podamos reconstruir del modo más completo, el curso que siguió su toma de decisiones hasta la forma en que actuaron.

reconstrucción de una práctica profesional determinada hasta el proceso decisional que le dio origen, de tal manera que podamos entender cómo dichos funcionarios procesaron las influencias externas (conjunto de oportunidades o presiones del contexto o de otros actores) y las internas (creencias y deseos) que los indujeron a asumir un determinado tipo de actuación.

Un proceso decisional comprende un conjunto de opciones que ofrece el entorno a ciertos individuos, de forma que éstos: ordenarán, evaluarán y escogerán algunas de ellas en función de las pretensiones que quieran satisfacer. La coherencia de la decisión no implica que quien la toma sea cien por ciento racional, ni tampoco que los resultados cumplan con las expectativas racionales que tuvieron los involucrados.

Elster (1997) aborda los problemas de la racionalidad del actor, y llama **“racionalidad imperfecta”** al hecho de que los individuos no son consecuentes con las decisiones pasadas. Para estos casos se expone la tesis de que: a pesar de los caprichos y deseos, se logra la racionalidad por medios indirectos. El hombre está consciente de que con frecuencia no es racional, pero puede “atarse a sí mismo” como Ulises, para protegerse contra el canto de las sirenas de esa irracionalidad.

Reconocer que existen casos de racionalidad imperfecta, no anula nuestra presunción de racionalidad del proceso de toma de decisiones de los funcionarios respecto de su encargo. Por tanto, la lógica de la decisión de los individuos se convierte en tema clave de nuestro análisis. Exploraremos así, con nuestro método analítico, las consideraciones contextuales que influyen en la capacidad decisional de los entrevistados, y cómo estas influencias son procesadas internamente en función de sus propias creencias y deseos, y puestas en acción previo cálculo mental de las opciones (que considera las restricciones de información y de recursos materiales), frente a las posibles consecuencias o resultados de dicha elección.

La investigación del proceso de revisión de la Cuenta Pública en el Estado de Veracruz, por medio del cual el Congreso a través del Órgano de Fiscalización

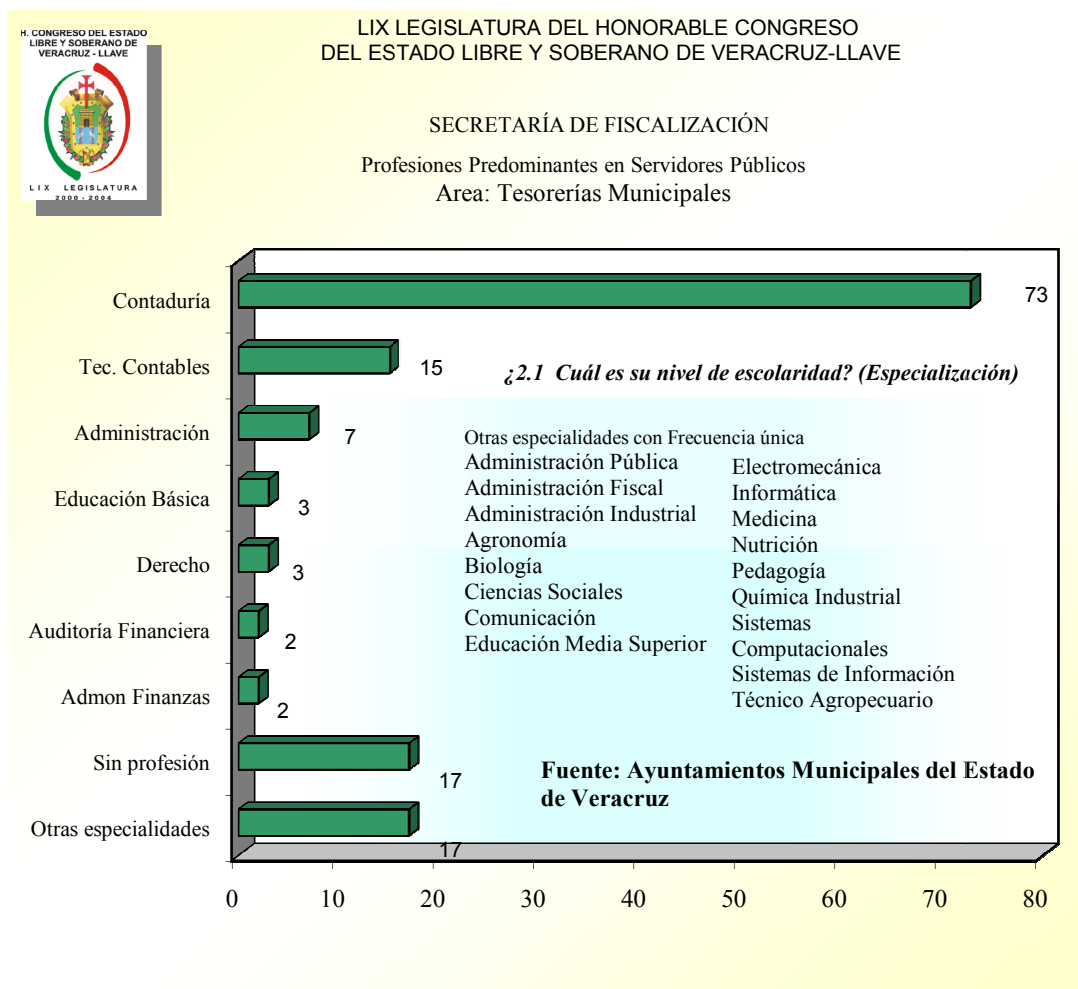
Superior del Estado de Veracruz tiene la atribución de supervisar a los ayuntamientos, busca elaborar un diagnóstico de la etapa de integración y presentación de la Cuenta Pública por parte de los funcionarios municipales, en el caso de algunos ayuntamientos en el estado de Veracruz.

En una primera aproximación efectuada a esta exploración, encontramos opiniones por parte de distintos funcionarios municipales que de alguna manera intervinieron en este proceso, que permitían inferir que las acciones de prevención y capacitación por parte de los organismos fiscalizadores no se presentaban en forma específica; además de que, en muchos casos recurrieron a argumentos sobre la falta de perfil del personal encargado de las funciones relacionadas con la Cuenta Pública Municipal.

Como resultado de estas opiniones preliminares, iniciamos este trabajo con un sondeo del campo por estudiar, analizando una encuesta aplicada por la Secretaría de Fiscalización del Congreso del Estado de Veracruz durante el año 2002 a funcionarios que laboraban en las tesorerías de todos los ayuntamientos del Estado de Veracruz. Con esa encuesta se buscaba determinar tanto el perfil de los funcionarios encargados de la elaboración de la Cuenta Pública, como sus necesidades de capacitación.

Gracias a los 139 cuestionarios contestados pudimos ver el caso desde otra perspectiva, ya que, como lo muestra el siguiente cuadro, en la variable *especialidad* o *profesión*, el 73% de los interrogados tenían estudios relacionados con la Contaduría o la Administración y de ellos el 3% había cursado una maestría y el 14% eran técnicos contables; el 15% contaban con estudios profesionales que nada tenían que ver con la función desempeñada y el 12% no tenía profesión alguna, situación que nos permite subrayar que sólo el 27% de ellos no contaba con el perfil idóneo para la función que desempeñaba.

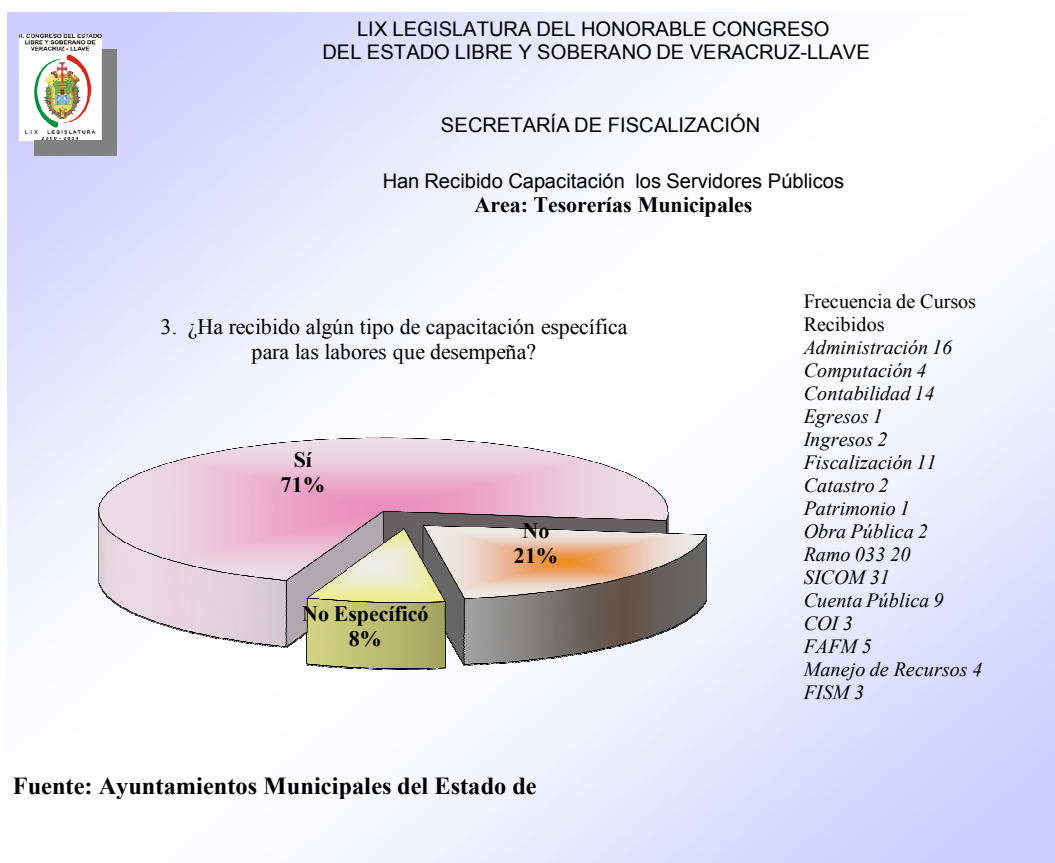
Cuadro No 1: Determinación del Perfil de los funcionarios encargados de la elaboración de la Cuenta Pública



Fuente: Resultado de la encuesta realizada por la LIX Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz, para determinar el perfil y las necesidades de capacitación del personal que efectúa funciones contables en las tesorerías de los Ayuntamientos.

En este mismo sentido pudimos observar que la mayor parte de los funcionarios encargados de las actividades contables y administrativas, habían recibido capacitación e información acerca de sus responsabilidades (como se observa en el cuadro No.2), lo cual contrasta notoriamente con los resultados de la deficiente entrega de la información presupuestal y financiera de los ayuntamientos, que hemos escogido como nuestra muestra de la presente investigación.

Cuadro No 2: Capacitación recibida por los funcionarios encargados de la elaboración de la Cuenta Pública.



Fuente: resultado de la encuesta realizada por la LIX Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz, para determinar el perfil y la necesidad de capacitación del personal que efectúa funciones contables en las tesorerías de los Ayuntamientos.

Posteriormente y con el fin de delimitar espacial y temporalmente la investigación y lograr abarcar una muestra específica de los ayuntamientos a estudiar, consideramos importante revisar los “Informes del Resultado de la Fiscalización a la Cuenta Pública”³ correspondientes a los ejercicios fiscales del periodo 2001-2004, es decir, el periodo comprendido por la gestión administrativa municipal de los 210 ayuntamientos del Estado de Veracruz; y como resultado, encontramos la clasificación de los siguientes grupos:

³ En el ejercicio de sus facultades, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz practicó auditorías a los 210 ayuntamientos del Estado de Veracruz, entre 2001 y 2004 y elaboró un informe de resultados de la revisión de cada ejercicio fiscal.

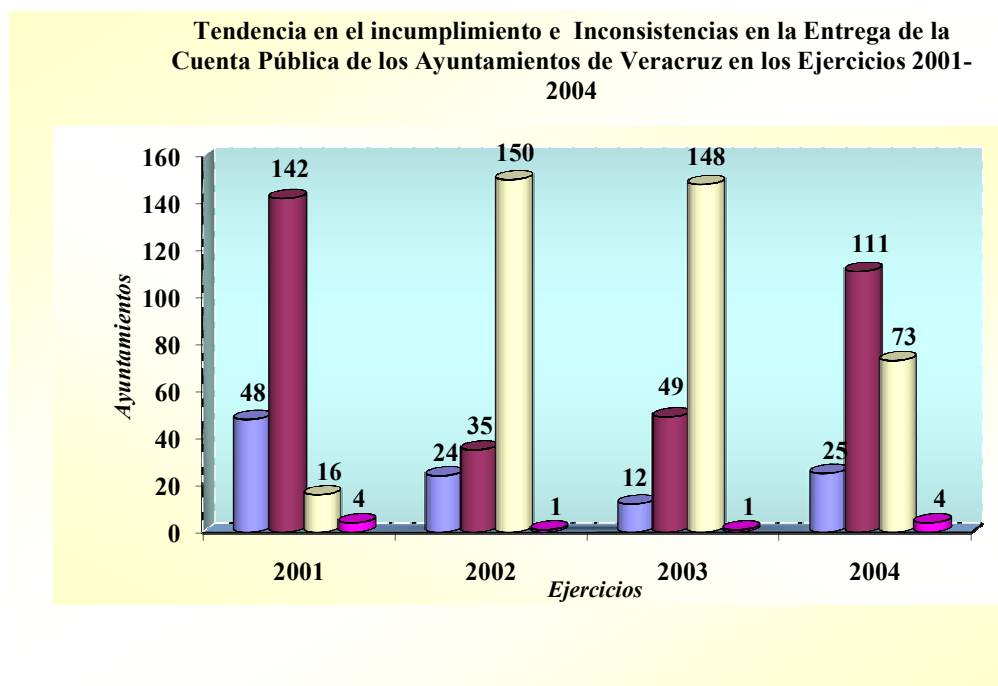
Grupo 1: Ayuntamientos que cumplieron razonablemente con los fundamentos legales y la normatividad aplicable, y se sugirió por parte del Órgano revisor que se les hiciera un reconocimiento público: Ejercicio 2001: 48 ayuntamientos; Ejercicio 2002: 24; Ejercicio 2003: 12; y Ejercicio 2004: 25 ayuntamientos. Estos resultados muestran, con excepción del último año, una tendencia decreciente en el número de ayuntamientos con alto grado de corrección en la gestión.

Grupo 2: Ayuntamientos que cumplieron razonablemente con las leyes y normas, pero tuvieron recomendaciones y observaciones administrativas que no implicaron daño patrimonial: Ejercicio 2001: 142 ayuntamientos; Ejercicio 2002: 35; Ejercicio 2003: 49; y Ejercicio 2004: 111 ayuntamientos. Lo cual muestra un comportamiento errático no progresivo.

Grupo 3: Ayuntamientos que incurrieron en inconsistencias administrativas no susceptibles de ser solventadas, además de haber presentado un sobre-ejercicio presupuestal o que tuvieron irregularidades cuantificables con daño patrimonial o presunto desvío de recursos: Ejercicio 2001: 16 ayuntamientos; Ejercicio 2002: 150; Ejercicio 2003: 148; Ejercicio 2004: 73 ayuntamientos. Salvo el año de 2004, se observa un aumento muy preocupante en este tipo de conducta administrativa.

Grupo 4: Ayuntamientos que no entregaron la Cuenta Pública al Congreso del Estado, por lo cual no se les efectuó su revisión: Ejercicio 2001: 4 ayuntamientos; Ejercicio 2002: 1; Ejercicio 2003: 1; Ejercicio 2004: 4 ayuntamientos. No se muestra una variación de comportamiento significativo.

Cuadro No 3: Tendencia en la calidad de la entrega de la Cuenta Pública Municipal.



Fuente: Elaboración propia con base en los Decretos 536, 577, 818, 820, 839, 840, 842, 843 y 844 de la LIX Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz. <http://www.orfis.gob.mx/principal.htm>. Información pública del Orfis – Decretos del H. Congreso del Estado

| | |
|--|---|
| | Grupo 1: Con alto grado de corrección en la gestión. |
| | Grupo 2: Con recomendaciones y observaciones administrativas. |
| | Grupo 3: Con irregularidades cuantificables con daño patrimonial o presunto desvío de recursos. |
| | Grupo 4: No entregaron la Cuenta Pública. |

El resultado anterior mostró una situación deficiente al paso de los años. Cabe resaltar la notoria disminución del número de ayuntamientos que cumplieron adecuadamente con la entrega de la Cuenta Pública (50% menos cada año) número perteneciente al Grupo 1. Al mismo tiempo, es digno de observar el

extraordinario incremento de ayuntamientos que incurrieron en irregularidades con respecto de su proceso de rendición de cuentas, tal como se aprecia en el cuadro anterior.

I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

Durante el periodo comprendido entre los ejercicios 2001-2002, sólo se había ofrecido como una guía a seguir por los ayuntamientos, un manual publicado por el ORFIS, el cual era considerado como bastante limitado por parte de los usuarios, debido a que no contaba con una Guía Contabilizadora para el registro adecuado de las operaciones, ni con manuales que nos mostraran las políticas de operación, condición aunada a la apreciación general por parte de los organismos revisores de que muchos de los funcionarios encargados del registro y la elaboración de la Cuenta Pública no cumplían con el perfil correspondiente a las funciones inherentes a sus cargos.

Para el ejercicio 2003, el Congreso del Estado de Veracruz modificó el Sistema de Contabilidad Municipal, a fin de promover un correcto cumplimiento de la entrega de la información de la Cuenta Pública, así como la homogenización del catálogo de cuentas⁴ con los utilizados por las órdenes estatales y federales. A raíz de este cambio, la Secretaría de Fiscalización del mencionado Congreso puso en práctica un programa de capacitación y elaboración de manuales orientados a brindar los conocimientos necesarios a los servidores públicos de los 210 ayuntamientos, tanto en el manejo del Sistema de Contabilidad Municipal 2003, como para la elaboración de los estados financieros mensuales y la Cuenta Pública Anual.

Los resultados de la entrega de la Cuenta Pública de los ayuntamientos del Estado de Veracruz, durante los ejercicios 2001, 2002, 2003 y 2004 muestran una disminución en la eficiencia del proceso de rendición de la Cuenta, la cual se expresa claramente al menos en dos grupos de ayuntamientos: cada vez son menos aquellos que entregan correctamente su informe anual (Grupo1), y

⁴ Catálogo de cuentas.-Listado clasificado pormenorizado de los conceptos que integran el Activo, Pasivo y Capital así como los ingresos y egresos de una entidad económica; debe contener todas las cuentas que se estima serán necesarias para instalar un sistema contable, con el fin de facilitar el registro diario de las operaciones de la misma.

cada vez son más los ayuntamientos que entregan sus informes con graves irregularidades (Grupo 3). Este incremento de la ineficiencia en el periodo 2003 es particularmente sorprendente por su incongruencia, la que nos lleva a comprobar un resultado paradójico, ya que en ese año se llevaron a cabo mejoras en el procedimiento contable y un programa de capacitación generalizado con asesorías individuales.

Preguntas de investigación:

Lo anterior nos hizo pertinente el planteamiento de las siguientes preguntas de investigación que orientaron el desarrollo del análisis:

- ¿Qué factores obstaculizan la entrega correcta de la Cuenta Pública?
- ¿Existe el conocimiento necesario de la normatividad, por parte de los funcionarios municipales?
- ¿Existen en los ayuntamientos áreas encargadas de la planeación, del control y de la evaluación de obras y acciones? ¿Cuál es su grado de cumplimiento?
- ¿El perfil del personal encargado y la capacitación técnica en materia de aspectos contables y administrativos, influyen en la entrega correcta de la Cuenta Pública?
- ¿Tienen las autoridades de los ayuntamientos interés en presentar correctamente la Cuenta Pública?
- ¿Las actividades administrativas se encuentran subordinadas a la lógica política de los ediles?

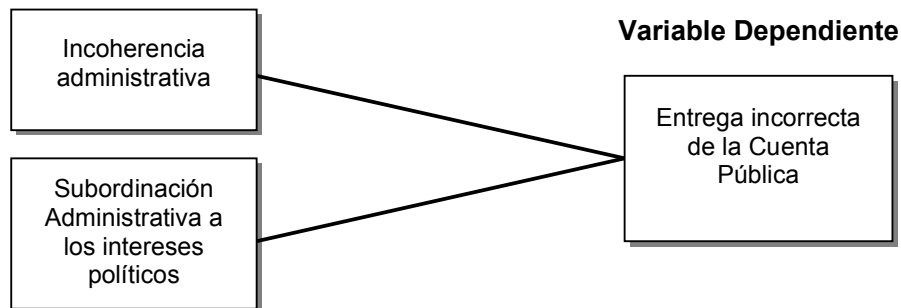
II. HIPÓTESIS DEL TRABAJO.

La insuficiencia de una coherencia administrativa (conocimiento de la normatividad, perfil profesional, comprensión contable, capacitación e interés por parte de las autoridades), y una dinámica interna de subordinación de la administración a la lógica política en los ayuntamientos, ejercen una influencia

en el incremento de la ineficiencia de la entrega de la Cuenta Pública al Congreso del Estado.

Cuadro No 4: Hipótesis del trabajo

Variables independientes



Metodología de Investigación.

En el presente trabajo analizamos el comportamiento de los funcionarios de los ayuntamientos a partir de entrevistas hechas a ediles y técnicos contables que laboraron en las alcaldías seleccionadas durante el periodo 2001-2004. Este estudio buscó reconstituir la lógica decisional de estas personas con respecto al no cumplimiento de las reglas que norman la presentación de la Cuenta Pública en el Estado de Veracruz. La investigación fue de carácter explicativo y cualitativo y para ello se cubrieron tres líneas de trabajo:

a) Revisión analítica de los siguientes documentos:

- Decretos de la LIX Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Veracruz; relativos a la Cuenta Pública por los ejercicios 2001, 2002, 2003 y 2004 de los ayuntamientos de la Entidad.
- Informes del Resultado de la Fiscalización a la Cuenta Pública de los ejercicios 2001- 2004 de los ayuntamientos del Estado de Veracruz (ORFIS).

b) Revisión de cuestionarios elaborados por la Secretaría de Fiscalización en torno a la determinación de perfiles y de necesidades de capacitación.

b) Entrevistas a funcionarios públicos y autoridades de los ayuntamientos determinados en la muestra.

Determinación de la muestra:

Se consideró conveniente tomar como muestra a los nueve ayuntamientos del Estado de Veracruz que, según los informes del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, incurrieron en inconsistencias administrativas no susceptibles de ser solventadas, además de haber presentado un sobre-ejercicio presupuestal o que tuvieron irregularidades cuantificables con daño patrimonial o presunto desvío de recursos o que no presentaron su Cuenta Pública, durante los cuatro años consecutivos del periodo 2001-2004 (lista de los ayuntamientos que se mantuvieron en el tercero y cuarto grupo).

Cuadro No. 5: Ayuntamientos definidos en la Muestra

| AYUNTAMIENTOS | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------------------|---------|---------|---------|---------|
| ACTOPAN | Grupo 3 | Grupo 3 | Grupo 3 | Grupo 3 |
| COYUTLA | Grupo 3 | Grupo 3 | Grupo 3 | Grupo 3 |
| HUEYAPAN DE OCAMPO | Grupo 3 | Grupo 3 | Grupo 3 | Grupo 3 |
| LERDO DE TEJADA | Grupo 3 | Grupo 3 | Grupo 3 | Grupo 3 |
| MEDELLIN | Grupo 3 | Grupo 3 | Grupo 3 | Grupo 3 |
| PASO DE OVEJAS | Grupo 3 | Grupo 3 | Grupo 3 | Grupo 3 |
| CUICHAPA | Grupo 3 | Grupo 3 | Grupo 3 | Grupo 3 |
| ORIZABA | Grupo 4 | Grupo 4 | Grupo 3 | Grupo 3 |
| SAN JUAN EVANGELISTA | Grupo 4 | Grupo 3 | Grupo 3 | Grupo 3 |

Elaboración propia en base al Cuadro No. 3, del cual se seleccionan aquellos ayuntamientos que han incurrido consistentemente en irregularidades durante los cuatro años seguidos.

En cuanto a las entrevistas, construimos su respectiva guía (ver anexo No.2), la cual nos presenta un tipo de diálogo semiestructurado, con un contenido que refleja las principales variables de las hipótesis.

La información recopilada de las entrevistas fue estudiada considerando los diversos criterios de análisis de contenido y procurando reproducir tanto los intereses como las estrategias de los actores involucrados en el proceso que

constituye nuestra unidad de análisis (el proceso de integración y presentación de la Cuenta Pública Municipal).

De la muestra de nueve ayuntamientos solo se logró contactar con los funcionarios de siete, considerando como un criterio para la elección de los entrevistados, su posición dentro de la organización de cada ayuntamiento:

- Técnicos contables que trabajaron directamente en la elaboración de la Cuenta Pública Municipal (en forma externa o interna).
- Funcionarios pertenecientes al grupo de poder: Los tesoreros, presidentes municipales, o los ediles que trabajaron de acuerdo con la Administración.
- Funcionarios no pertenecientes al grupo de poder: los ediles de oposición al Presidente Municipal.

La metodología usada fue por medio de entrevistas a profundidad con una guía semi-estructurada y en todos los casos se realizó en una sesión. La naturaleza del tema de la entrevista nos exigió una prolongada búsqueda de los contactos, con el propósito de lograr el nivel de confianza necesario para obtener la misma, además se requirió el desplazamiento a cada uno de los municipios en donde se encontraban las personas elegidas, procurando en todos los casos tener una pequeña charla introductoria sobre nuestra investigación, con el fin de lograr una información fidedigna.

A continuación presentamos la información básica de cada uno de los entrevistados en los tres grupos distintos:

Cuadro No. 6: Algunos datos primarios del Grupo de Funcionarios:

| AYUNTAMIENTO | CARGO | POSICIÓN POLÍTICA |
|----------------------|---------------------|-------------------|
| ACTOPAN | Tesorero | Oficial |
| ACTOPAN | Regidor | Oposición |
| ACTOPAN | Contador | Técnico |
| LERDO DE TEJADA | Síndico | Oficial |
| LERDO DE TEJADA | Regidor | Oposición |
| LERDO DE TEJADA | Tesorero | Técnico |
| MEDELLIN | Síndico | Oficial |
| MEDELLIN | Regidora | Oposición |
| MEDELLIN | Interventor | Técnico |
| ORIZABA | Director de Egresos | Oficial |
| ORIZABA | Regidor | Oposición |
| ORIZABA | Tesorera | Técnico |
| PASO DE OVEJAS | Síndico | Oficial |
| PASO DE OVEJAS | Regidor | Oposición |
| PASO DE OVEJAS | Tesorero | Técnico |
| COYUTLA | Oficial Mayor | Oficial |
| COYUTLA | Secretario | Oposición |
| COYUTLA | Tesorero | Técnico |
| SAN JUAN EVANGELISTA | Tesorero | Oficial |
| SAN JUAN EVANGELISTA | Auditor | Oposición |
| SAN JUAN EVANGELISTA | Contador | Técnico |

La intención de las entrevistas como ya se mencionó anteriormente, fue analizar tanto el entorno como el comportamiento de los funcionarios municipales seleccionados con el fin de explorar la lógica decisional de estas personas con respecto al incurrimento de los errores e inconsistencias en el manejo de los recursos municipales, que dan como resultado el no cumplimiento de las reglas que norman la presentación de la Cuenta Pública en el Estado de Veracruz.

La presente investigación tiene la siguiente estructura. En el primer capítulo se desarrolló un marco teórico conceptual de la Rendición de Cuentas, que comprende: la evolución del concepto alejándolo de su sentido estrecho de simple auditoría, con una somera descripción de sus dimensiones básicas en el ámbito político considerándolo como “El deber de los servidores públicos de proporcionar cuentas” , haciendo referencia tanto a las distintas Interpretaciones que se le han dado al vocablo “*accountability*” como a sus tipificaciones desde los criterios temporal, temático y espacial; incluyendo una propuesta adicional sobre otra perspectiva del concepto de rendición de cuentas transversal, que se presenta cuando las entidades de los poderes ejecutivos estatales y de los municipios rinden cuentas al Poder Legislativo, situado en un orden superior de gobierno.

Se hace también referencia a la conjunción de los principios filosófico-políticos (los cuales sostienen que dentro de la Teoría de la rendición de cuentas, ésta se vio fortalecida con el advenimiento de la democracia representativa, y se ha convertido en el elemento central de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad) y organizacionales al buscar el relacionar teóricamente la rendición de cuentas tanto con la teoría del Agente – Principal, como con la teoría de la burocracia de Weber, que la puntualiza como la obligación permanente de los representantes o agentes para informar a sus mandantes o principales de las acciones que realizan como resultado de una delegación de autoridad.

El segundo capítulo se orienta a un análisis histórico y administrativo de la rendición de cuentas en México a manera de un resumen cronológico del desarrollo de las entidades revisoras de las cuentas públicas en México, por medio del cual puede observarse la forma como estas instituciones han auxiliado al Poder Legislativo en el cumplimiento de la rendición de cuentas tanto horizontal como transversal, recorriendo un largo camino en el cual en la última década se les han concedido un mayor número de atribuciones para el correcto cumplimiento de sus responsabilidades fiscalizadoras.

Se inicia con el Periodo Prehispánico el cual refleja un ejemplo primario de la rendición de cuentas horizontal⁵, consistente en una especie de co-existencia entre dos poderes representados por el Tlatoani (Poder Ejecutivo) y el Consejo (Poder Legislativo), además de la figura del Cihuacoatl (Presidente y juez mayor del Rey); también se considera el periodo colonial el cual se desarrolló de acuerdo al modelo político absolutista por medio del cual el Rey representaba al Estado, razón por la cual le correspondían en propiedad los bienes del territorio.

El mencionado análisis se refiere también al periodo iniciado con el Acta Constituyente de la Federación Mexicana en el cual se adopta el sistema bicameral, significando un parteaguas que involucró una serie de cambios⁶, que se prolongó por más de un siglo para que México se sobrepusiera a su etapa como colonia española, para convertirse en una nueva república.

Un tercer periodo estudiado abarca desde el año de 1904 en que se promulga la primera Ley Orgánica de la Contaduría, la instauración en 1910 de la Dirección de Contabilidad y Glosa en la Secretaria de Hacienda como una dependencia distinta de la Tesorería, la promulgación de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1936) la cual estuvo en vigencia hasta el 1978, fecha en la que se expide el Decreto que crea una nueva Ley Orgánica de la

⁵ Desde el punto de vista del criterio espacial sostenido por O'Donnell.

⁶ Regreso del país al centralismo ,con las limitaciones de atribuciones al Poder Legislativo (1835), la posterior restauración del federalismo en (1846), la suspensión de las funciones legislativas en los Estados y Territorios (1853), la ratificación de la facultad del Poder Legislativo para exigir cuentas al Poder Ejecutivo de cualquiera de los tres Ordenes reestablecida en la Constitución de 1857

Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se complementó con el Reglamento Interior de dicha Contaduría en 1980.

El último periodo estudiado se refiere a las vigentes Reformas aprobadas por el Congreso de Unión, las cuales dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación (1999) así como la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior, la cual tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública a cargo de la Cámara de diputados con el apoyo de la Auditoría Superior de la Federación el 29 de Diciembre del año 2000.

El tercer capítulo busca describir y analizar tanto los actores que intervienen, como los recursos y procedimientos necesarios para la elaboración, entrega, revisión, evaluación y aprobación de la Cuenta Pública municipal en el Estado de Veracruz.

La formulación de la Cuenta Pública Municipal comprende tres segmentos: el primero se refiere a las actividades que implican la recopilación y sistematización de los documentos fuente que amparan las operaciones financieras del Ayuntamiento; el segundo se relaciona con la preparación y emisión de los diversos informes y anexos que debe contener la Cuenta Pública, en los que quede expuesta tanto la situación financiera en su conjunto, como el análisis particular de sus componentes y el tercero consiste en determinar la estructura de presentación del documento propiamente dicho.

A continuación se describe el proceso de análisis evaluación y aprobación de la Cuenta Pública, en primer término por la Comisión de Hacienda Municipal y por el Cabildo en pleno y posteriormente por el H. Congreso del Estado a través de su Comisión de Vigilancia y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

También se detalla el procedimiento a seguir por los organismos revisores para fundamentar su opinión oficial respecto a la entrega de la Cuenta Pública y la posterior emisión del Dictamen de Aprobación correspondiente (en su caso), mismo que se somete a la consideración del Pleno del Congreso Estatal, pues es propiamente ahí donde finalmente se aprueba o se rechaza.

En el cuarto capítulo se desarrolla el análisis de una de las variables independientes que consideramos en nuestra hipótesis, y que es la insuficiencia de coherencia administrativa en los ayuntamientos estudiados, razón por la cual procedimos a evaluar cuatro indicadores al respecto:

a) La determinación de la carencia o existencia de sistemas que mostraran las particularidades de las tareas a efectuar, como son: el grado de interés y de conocimiento en la aplicación de la normatividad inherente a sus nombramientos, y el grado de sistematización por medio de reglas e instrucciones claras y precisas que aseguraran su cumplimiento por parte del personal del área de tesorería de los ayuntamientos:

b) El análisis del: uso, conocimiento y grado de cumplimiento en los sistemas de planeación, de control y evaluación municipal, así como de la existencia y desempeño de las instancias correspondientes.

c) También se procedió a la revisión de la existencia de procedimientos para designar a las personas que debían efectuar las tareas como son: los criterios para la contratación y promoción de personal, así como los sistemas de profesionalización de los funcionarios en cuanto a los conocimientos técnicos necesarios, la capacitación y el conocimiento en cuanto a la elaboración y presentación de la Cuenta Pública.

d) El último punto tratado en este capítulo se refirió al interés por parte de las autoridades de los ayuntamientos seleccionados con respecto a la presentación correcta de la Cuenta Pública y a la normatividad inherente al proceso.

Para finalizar en el quinto capítulo nos referimos a la segunda variable independiente de nuestra hipótesis, que es la preexistencia en los ayuntamientos estudiados de una subordinación Administrativa a los intereses políticos de sus ediles que pueden derivarse tanto de diferencias ideológicas, de militancias partidistas, de intereses de poder político o económico que se

traducen en una falta de concertación municipal y de respeto a la pluralidad del Cabildo.

Hemos tomado como base para desagregar esta variable aspectos tales como:

a) el grado de concertación entre los miembros del Cabildo, evaluando: el periodo de tiempo que sus integrantes empleaban en revisar la Cuenta Pública, el procedimiento de toma de decisiones o la existencia de desacuerdos para su aprobación y el grado de conocimiento de las normas de presentación y entrega de la Cuenta Pública por parte de los ediles.

b) El grado de participación de los Consejos de Desarrollo Municipal en la formulación o ejecución de políticas públicas para lo cual determinamos que los cuestionamientos pertinentes para el análisis de este indicador se enfocarían hacia: la existencia en los ayuntamientos determinados en nuestra muestra, de los mencionados Consejos, la forma de elección de sus integrantes y la determinación de sus objetivos y funciones.

1. RENDICIÓN DE CUENTAS.

1.1. CONCEPTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS.

1.1.1. Significación de la Rendición de Cuentas.

La rendición de cuentas es un proceso instituido con el objetivo de controlar tanto a los gobernantes como a los funcionarios públicos designados por ellos; con el fin de que éstos informen y expliquen sus decisiones y actos de gobierno a los representantes de la sociedad (en nuestro caso a nivel del Estado de Veracruz), de tal manera de que asuman su responsabilidad del ejercicio de la autoridad que les fue otorgada. Asimismo, la rendición de cuentas implica la creación de instancias competentes y con las atribuciones necesarias para verificar y evaluar la gestión de gobierno mediante una red de mecanismos, y con la potestad de imponer en su caso sanciones a quienes han quebrantado las obligaciones inherentes a su labor pública.

El citado proceso se considera, por lo tanto, como un elemento importante de las democracias, ya que supone la facultad de las instituciones para hacer responsables a los funcionarios de sus actos y decisiones en los distintos niveles de autoridad, lo que hace posible evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder; o su muy variada ineficacia e ineficiencia.

Los funcionarios públicos rinden cuentas para que los ciudadanos puedan discernir si el gobernante está actuando en su propio interés o en el de la comunidad y sancionarlo en concordancia, de forma tal que los gobernantes en funciones que sí cumplen su mandato puedan ser reelectos o mejorados en sus posiciones de trabajo, y aquellos que no, sean propensos a perder su cargo o ser sujetos a una sanción legal, en último caso, este proceso permite que se concilie el interés particular de los gobernantes (asumir y mantener el poder) con el de la comunidad (Cheibub y Przeworski, 1999: 225).

La coincidencia de intereses entre los políticos, sus administradores y los ciudadanos se hace posible, sobre todo, en momentos de competencia electoral; ya que para ganar votos, los elegibles realizarán su mayor esfuerzo para formular programas que respondan a las demandas de los electores.

Las razones para que estas convergencias de intereses de los ciudadanos y los políticos tengan lugar son:

- a) La pretensión de los funcionarios tanto de prosperar en sus carreras profesionales como de evitar sanciones por parte de las instituciones.
- b) El estrecho escrutinio público al que estarán sujetas las autoridades por parte de los partidos políticos de oposición.
- c) La constante observación pública a la que también estarán supeditados por parte de los electores.

Actualmente, el concepto de rendición de cuentas ha evolucionado para englobar procesos más complejos de la vida pública, alejándose de su sentido estrecho de simple auditoría, y refiriéndose más ampliamente a la disposición del Estado y sus instituciones para ofrecer a la ciudadanía acceso a la información respecto de todas las actuaciones políticas, administrativas o financieras, así como para someter a los actores políticos a la más rigurosa fiscalización por parte de la autoridad (Ugalde, 2003: 23-36).

Un funcionario podría ser removido de su puesto como sujeto de responsabilidad por falta de eficacia, o castigado penalmente como resultado de una responsabilidad legal relativa a la honestidad; y al saber que puede ser sancionado, éste tendrá mayor cuidado de incurrir en el abuso del poder, tendencia contraria a la impunidad gubernamental, sello del autoritarismo.

1.1.2. Dimensiones básicas del concepto en el ámbito político.

En el campo de la ciencia política, la rendición de cuentas significa el deber de los servidores públicos de proporcionar cuentas, es decir, de exponer y justificar el uso de sus atribuciones y obligaciones a los ciudadanos, que son los últimos depositarios de la soberanía en una democracia, buscando como resultado el que acepten su responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño, y actúen en consecuencia como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados. Todo esto partiendo del supuesto de que, para que exista la obligación de rendir cuentas por parte de un gobierno deben existir las sanciones pertinentes, las cuales pueden ser: la denuncia, la exhibición pública, la remoción del cargo, hasta las sanciones financieras y penales (Dunn, 1999: 298- 299).

La categoría “*accountability*” parece ser el vocablo adecuado para describir esa actividad propia de las democracias representativas con separación de poderes, la cual se ha traducido al castellano como *rendición de cuentas*. Schedler (1999:13-17) identifica dos dimensiones con relación a dicho concepto. En primer lugar, “*answerability*” (que lo traducimos como “responsividad”), que, por un lado, consiste en el derecho ciudadano a recibir información y, por el otro, en la obligación de los funcionarios públicos de proveerla, es decir, de informar y explicar que están haciendo, además de la justificación de sus actos. En segundo lugar, “*enforcement*” (cuya traducción literal es sanción o coacción), que se asienta en la capacidad de las agencias fiscalizadoras para hacer cumplir la ley y sancionar a los funcionarios y representantes que incumplan su mandato o que violen sus responsabilidades públicas, a fin de que paguen las consecuencias de sus actos, activando al mismo tiempo mecanismos tanto de control preventivo que disuadan a los potenciales infractores de la ley, como de supervisión de los actos de gobierno.

Una tercera dimensión puede ser añadida como el elemento “*receptivennes*” (receptividad), es decir, la capacidad de los funcionarios públicos para tomar en cuenta las opiniones de los ciudadanos.

Lo anterior se complementa con lo que Schedler (1999:15-17) sugiere como las tres características principales de la rendición de cuentas:

1ª La información que se proporciona sobre el acto o la serie de actos de un político u órgano político.

2ª La justificación, es decir, las razones suministradas por los funcionarios o gobernantes por sus acciones y decisiones.

3ª El castigo/recompensa, como una consecuencia de la evaluación de la información y de las justificaciones, las cuales recaen directamente sobre el funcionario.

Así, percibido de manera conjunta, el sistema de la rendición de cuentas está constituido por un acoplamiento de fuerzas legales, políticas, socioculturales y económicas cuyo objetivo es lograr un efectivo control de las acciones de los

servidores públicos en tres perspectivas: las relacionadas con los recursos financieros, los beneficios y resultados obtenidos, así como el trato equitativo a los ciudadanos involucrados. (Olvera e Isunza, 2003:348).

1.1.3. Interpretaciones inexactas del vocablo “*accountability*”.

Algunos conceptos con los que guarda estrecha relación la “*rendición de cuentas*” provoca que en ocasiones éstos se usen como sinónimos debido a su semejanza; sin embargo, sus significados son diferentes o abarcan sólo algunos aspectos de la misma, entre ellos se pueden mencionar los siguientes:

“*Responsabilidad política*” se usa con frecuencia como la traducción inexacta del vocablo “*accountability*”, sin embargo no transmite el significado completo de dicho término, pues no implica necesariamente obligación de dar cuentas a otra instancia ni tampoco la existencia de mecanismos de vigilancia y sanción en caso de incumplimiento (Schedler, 1999:19).

Otro término parecido al de rendición de cuentas es “*responsividad*”, el cual se refiere a la “*sensibilidad política*” de un gobierno para renovarse oportunamente en función a las preferencias, críticas o demandas de la sociedad; es decir cuando las políticas propuestas por los ciudadanos son tomadas en cuenta para la planeación y ejecución de las acciones (Ferejohn, 1999:132).

“*Control*” y “*fiscalización*” son vocablos que también se consideran sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de que éstos sólo son mecanismos de dicho sistema para supervisar los actos de gobierno, y que no siempre involucran la obligación de los funcionarios para informar sobre sus decisiones y acciones, como en el caso de un sistema de fiscalización en estricto sentido, en donde el funcionario no está obligado a proveer la información que no le sea solicitada, sino solamente cuando se le pide.

La “*transparencia*” también se considera como otro elemento del sistema integral de rendición de cuentas, que mediante procedimientos de clasificación y difusión abre la información de las organizaciones gubernamentales al escrutinio público, es decir para que aquellos interesados en la misma, puedan

revisarla y analizarla; por lo tanto no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, “*sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública*” (Ugalde, 2002:17).

1.1.4. Tipos de Rendición de Cuentas.

La rendición de cuentas es un concepto integral que reconoce tipificaciones de acuerdo a diversos criterios de un solo fenómeno, cuya particularidad es la acción civil para controlar al gobierno, apoyándose en recursos legales, en un conocimiento técnico adecuado y en una estrategia política factible, evidenciando así que las exigencias políticas, financieras y organizativas que la rendición de cuentas plantea a la sociedad, son enormes.

Criterio temporal

Cuando se diserta sobre la ex temporalidad de la rendición de cuentas como un factor adverso a su desarrollo, se hace referencia a un evento que se desarrolla en forma posterior al ejercicio de gobierno; sin embargo, este es un punto de vista limitado del concepto, ya que debe encuadrarse como la totalidad de un proceso integrado por tres posibles momentos para su ejecución (Olvera e Isunza, 2003: 349-351)

a) *Prospectiva*, que consiste en el diseño y planificación de las políticas públicas, en el que grupos organizados de la sociedad civil participan activamente. Por supuesto, que es necesario cierto conocimiento técnico especializado que permita plantear las necesidades en la forma apropiada y la existencia de instancias de diálogo y negociación con el gobierno. Serán los grupos de ciudadanos con más alta capacidad de organización, quienes sostengan una mayor participación en el proceso político y, por tanto, los que tendrán más alta probabilidad de influir en las decisiones.

b) *Procesal*, es el segundo momento en el que la sociedad civil puede involucrarse en el seguimiento y monitoreo de las políticas públicas, obteniendo razones y juicios como justificación de lo hecho y por hacer, aún cuando la dimensión participativa es menos importante, es más trascendente la

necesidad de un conocimiento técnico y de un cuerpo profesional permanente que tenga capacidad de interacción y diálogo con las entidades estatales.

c) *Retrospectiva*, que radica en la evaluación de las políticas públicas y de las acciones de las que se rinde cuentas, insistiendo que el control sobre las mismas debe realizarlo un actor diferente a aquel que las ha ejecutado, para lo cual requiere de conocimientos técnicos y experiencia política.

Criterio temático

Desde esta lógica, Schedler (1999:22,23) señala las diferentes temáticas de la rendición de cuentas, entre las cuales se tiene:

a) *Política*, que utiliza el escrutinio público para evaluar el buen uso tanto de las políticas inherentes como de sus procesos de elaboración, y puede ser realizada a partir de acciones dirigidas a influenciar a los distintos poderes del Estado, para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a las preferencias del electorado.

b) *Administrativa*, que se sustenta en la revisión de la conveniencia y exactitud en el procedimiento de los actos burocráticos, mediante la determinación y evaluación de los objetivos y el uso de los recursos, así como de la implementación de controles e indicadores.

c) *Financiera*, subordina el uso del patrimonio público a las normas oficiales de austeridad, eficiencia y propiedad.

d) *Legal*, que se basa en la eficacia y el respeto a la ley, la justicia pronta y expedita, las normas de conducta proba y la atención de quejas; además exige tener los recursos técnicos y financieros que implica cualquier denuncia y seguimiento de juicio, así como también de la existencia de un marco jurídico; es decir, es necesario un sistema legal con capacidad para imponer la ley y para hacer que los gobernantes la obedezcan (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 26-27).

Criterio espacial

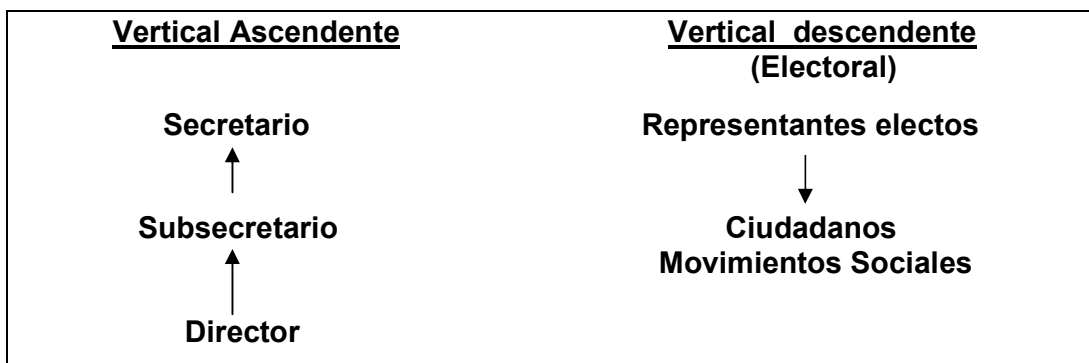
Guillermo O'Donnell (1999:30-34) propone uno de los supuestos analíticos más utilizados para entender los mecanismos de la rendición de cuentas, a partir de

una metáfora espacial, indicando el eje de operación de las instituciones de control, las cuales divide en:

a) *La Rendición de Cuentas Vertical.* Describe cuando algún poder superior jerárquico sujeta a la rendición de cuentas a actores de poder inferior (rendición burocrática ascendente); también implica la existencia de controles externos al Estado por medio de los cuales la sociedad controla las acciones de los funcionarios públicos a través del mecanismo electoral, según el cual los ciudadanos someten a juicio a sus representantes a través de elecciones periódicas (descendente). Otro mecanismo de control desde la sociedad (rendición social vertical) está representado por las demandas sociales y la difusión a través de los medios de comunicación, los cuales reproducen las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 32-33).

La estructura vertical y rígida de la burocracia explica como se delegan obligaciones y se piden cuentas sobre las acciones relacionadas con el desempeño laboral, ya que la estructura piramidal del gobierno termina por depositar en una sola persona la potestad última, en la cual no hay jefe ulterior; esa posición es la jefatura de gobierno, por lo que surge entonces el argumento concerniente acerca de quién vigila a ese jefe.

Cuadro No. 7: Rendición de Cuentas Vertical.



b) *La Rendición de Cuentas Horizontal.* Se refiere a un sistema intraestatal de controles que sostiene la idea del control o equilibrio entre los poderes del

estado, y significa la existencia de agencias gubernamentales que tienen la autoridad legal para controlar o fiscalizar a otras agencias, además de que están operativamente preparadas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta la aplicación de sanciones legales como consecuencia de sus actos u omisiones que pueden, presuntamente, ser calificados como ilícitos (O'Donnell 1999:29-45).

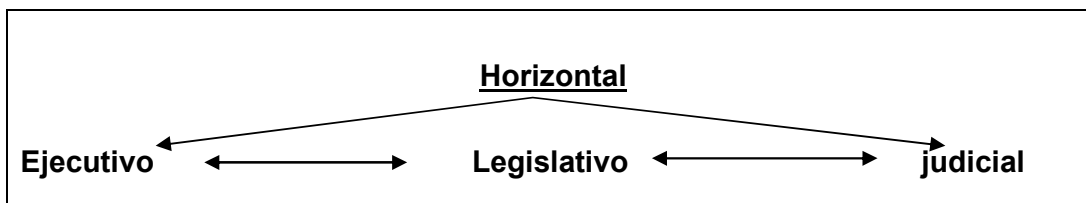
Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los diferentes ámbitos de gobierno además de cumplir sus funciones propias, deben rendirse cuentas entre sí y frente a otras instituciones autónomas cuya tarea es revisar su comportamiento. Esta rendición es horizontal en tanto se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico pero independientes entre sí, cumpliendo con el principio de pesos y contrapesos que descansa en la suposición de que ningún agente se impone sobre los demás, pues si algún poder, hipotética o reglamentariamente, gozara de facultades para regular el ejercicio de los otros poderes, el principio se debilitaría y la rendición de cuentas horizontal sería unidireccional y terminaría por facilitar la arbitrariedad y la discrecionalidad del poder más fuerte, lo mismo tratándose del Ejecutivo que del Legislativo.

O'Donnell (2002:92-94) distingue dos tipos de agencias de Rendición de Cuentas horizontal: agencias de balance, las cuales están integradas por los tres grandes poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y agencias asignadas, como son: fiscalías, Órganos Superiores de Fiscalización, Conseils d'Etat, y similares. Entre algunas ventajas de las agencias asignadas se cuenta su carácter proactivo y permanente en las tareas de control; a la vez que pueden sostenerse en criterios profesionales "*apolíticos*", razonamientos que tienden a disminuir los conflictos, y que pueden funcionar complementariamente con las agencias de balance.

En base a lo anterior, la rendición de cuentas horizontal puede ser más efectiva en cuanto se promueva la existencia de una red de agencias generalizada y funcionando coordinadamente, que además cuente con la suficiente autorización legal, autonomía decisoria y voluntad para hacer valer las

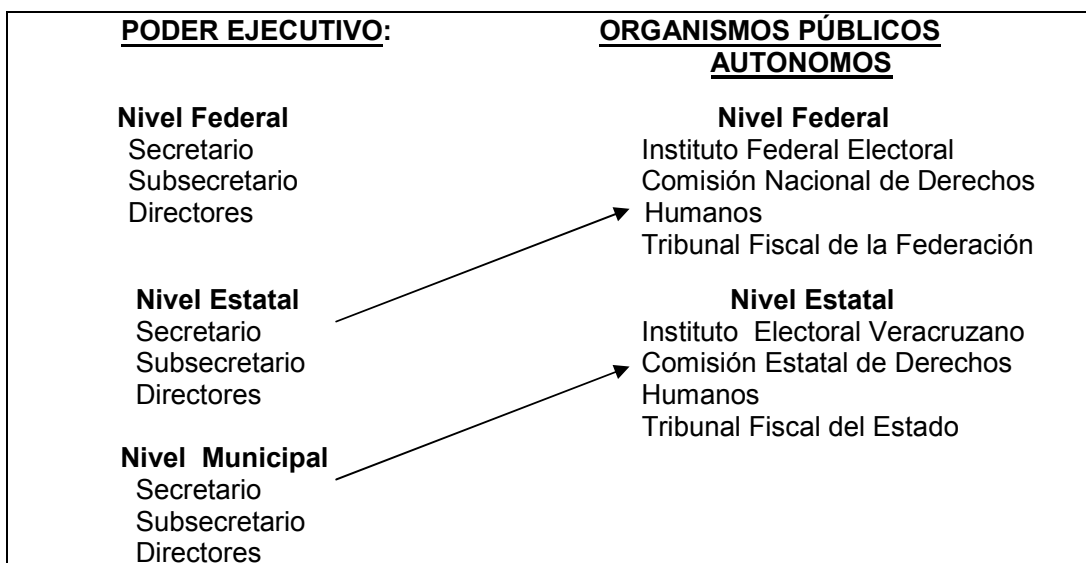
ejecutorias contra individuos situados en otras agencias del Estado, culminando sobre todo en las altas instancias del Poder Judicial, pues es allí donde suelen tomarse las decisiones finales del proceso.

Cuadro No. 8: Rendición de Cuentas Horizontal.



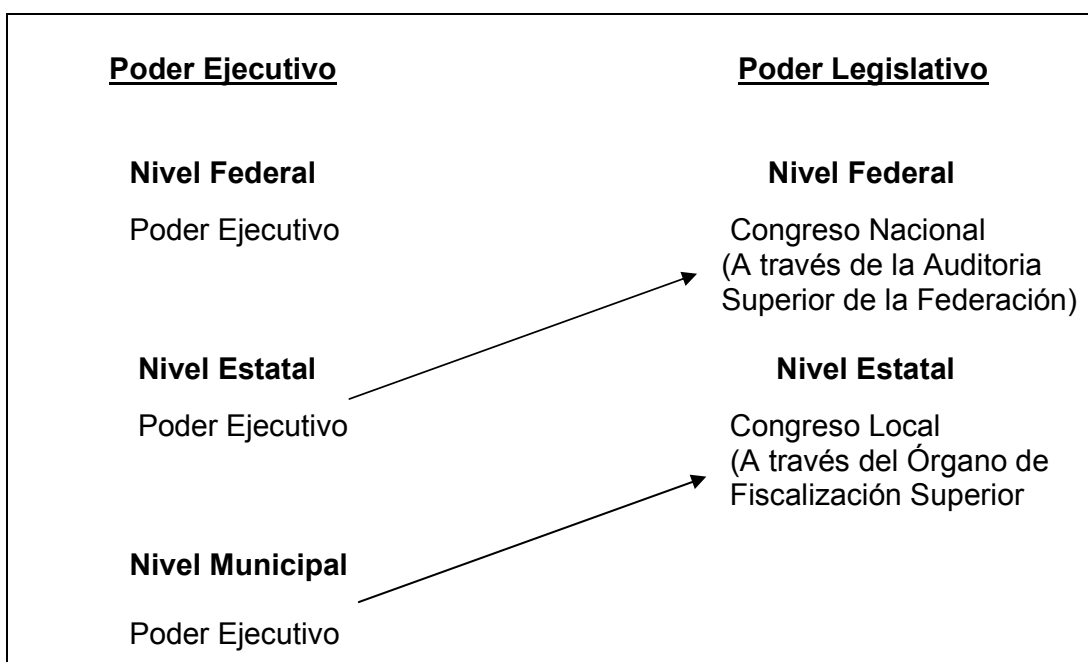
c) *La Rendición de Cuentas Transversal.* A estos tipos de rendición de cuentas se puede añadir la rendición de cuentas *transversal* que es tutelada a través de las instituciones del Estado al espacio de la sociedad civil y viceversa, que, o bien tienen funciones directivas -como los institutos electorales- o bien tienen funciones consultivas y de control -como en las comisiones gubernamentales de derechos humanos. Estos mecanismos transversales tienen fuerza jurídica y capacidad institucional si su diseño es apropiado, pues la sanción a los burócratas puede ser directa o tener consecuencias (Olvera e Isunza, 2003: 348).

Cuadro No. 9: Rendición de Cuentas Transversal.



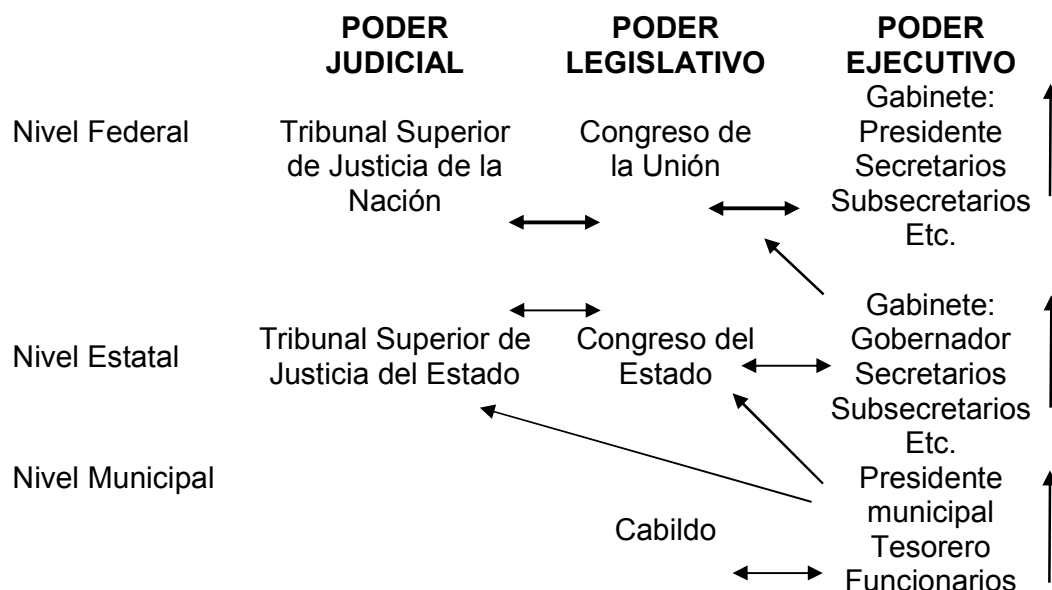
Como un supuesto adicional, propongo otra perspectiva del concepto de *rendición de cuentas transversal*, que se presenta cuando las entidades de los poderes ejecutivos estatales y de los municipios rinden cuentas al Poder Legislativo, situado en un orden superior de gobierno, como el caso específico de nuestro tema de estudio, en el que las autoridades municipales tienen la obligación de entregar la Cuenta Pública del ejercicio inmediato anterior ante el Congreso del Estado, y éste a su vez se auxilia de sus organismos fiscalizadores (internos o autónomos) para la revisión de la información y, si es procedente, su aprobación.

**Cuadro No. 10: Rendición de Cuentas Transversal.
Un supuesto adicional.**



Si vemos en conjunto todos los tipos espaciales de rendición de cuentas, podemos configurar un sistema integral que comprenda todos los órdenes y poderes del Estado, de tal modo que muestre los contrapesos reales de los actores e instituciones, tanto de la sociedad política, como de ésta con la sociedad civil.

Cuadro No. 11: Rendición de Cuentas Espacial Integrado.



El cuadro anterior sólo contempla algunos casos de rendición de cuentas institucionales de tipo vertical, horizontal y transversal, pudiéndose mostrar muchos más ejemplos si cruzamos más órdenes y poderes, y además no incluye la rendición de cuentas vertical electoral y social en las que intervienen los ciudadanos.

1.2. LA TEORÍA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

La rendición de cuentas es un concepto que proviene de finales del siglo XVIII y principios del XIX y se instituyó como una de las condiciones para el buen funcionamiento de un sistema administrativo democrático, por lo que, para comprender las implicaciones de esta teoría, es conveniente desarrollar una exploración de ciertos principios filosóficos en un contexto de evolución histórica y del pensamiento político como punto de partida para su discusión.

1.2.1. Principios Filosóficos y Políticos.

El primer elemento para la teoría de la rendición de cuentas surge de las argumentaciones de Hobbes en donde enfatiza que al renunciar a sus derechos, los hombres suscribieron un acuerdo para conferir autoridad o encomendar un mandato a un tercero, delegándole el poder de crear y ejecutar

leyes para la salvaguarda tanto de sus vidas como de sus propiedades, es decir otorgándole un poder soberano. Sostiene también que una vez obtenido el poder, el soberano no tenía obligación para con los súbditos, ya que con el pacto ellos se comprometían a aceptar todas sus decisiones sin otro límite que la propia vida.

En su discurso, Hobbes afirmaba que todas las funciones debían concentrarse y tener como titular al soberano, quien a su vez tenía el derecho de delegar en sus subordinados sean ministros o magistrados, la realización de las funciones; es decir, éstos formaban el cuerpo orgánico que administraba los mandatos de la autoridad respondiendo de sus actos únicamente al soberano. Un ejemplo de administración especial citado por él, es la descripción de la función de tesorero “*como recoger, recibir, erogar tributos, impuestos, ventas, enmiendas o cualquier otra entrada pública o llevar las cuentas de ella*” (Leviatán, XXIII, p.236).

Locke (1632-1704) fue una figura central en el desarrollo del liberalismo, para quien la autoridad política del gobierno era concedida para propósitos delimitados y podía ser revocada si el gobierno se excedía o abusaba de sus poderes, este autor fue un antecesor de la doctrina de separación de poderes y del Estado de derecho, pues al retomar el principio de delegación de poder, lo supedita a la consecución del interés público, a partir de una doble autoridad delegada en dos instancias: la legislativa, que tiene la responsabilidad de crear y regular las pautas de interacción social, las cuales deben representar el interés público; y la ejecutiva, cuyo cometido consiste en aplicar la Ley. No obstante esta separación de mando, los individuos tienen la atribución de revocar el gobierno, si éste no vela por el interés de la comunidad.

Durante las discusiones que sostuvieron los federalistas y que son consideradas como el antecedente inmediato de la Constitución estadounidense de 1789, el diseño de pesos y contrapesos “*madisoniano*” cuyas pautas eran el federalismo y la separación de poderes, no tenía otra justificación que la preocupación por supervisar el poder y el temor de que las pasiones humanas pudieran cegar a los hombres y hacerlos susceptibles de la ambición y de pervertir el poder, idea similar a la cita de Locke (1999: 97-98):

“entregar a quienes ya tienen el poder de legislar, también el de ejecutar las leyes, sería provocar una tentación demasiado fuerte para la fragilidad humana, ya de por sí sujeta a la ambición”.

La filosofía política como objeto de estudio de la rendición de cuentas se ve complementada por un sentido sociológico representado principalmente por la propuesta de Max Weber (1864-1920), la cual analiza la distribución del poder y el papel que desempeñan los funcionarios tanto elegidos como designados de acuerdo con la estructura burocrática del Estado.

Tomando el criterio de Max Weber, que considera al Estado como una unidad de índole institucional en el interior de un territorio, que se auxilia de la “burocracia” como una organización racionalmente organizada y basada en la separación entre la propiedad y la administración, es decir, los funcionarios no pueden vender, comprar o heredar su posición o su cargo, razón por la cual éstos no pueden pasar a ser de su propiedad. Dicha organización además, está unida por normas y reglamentos establecidos por escrito, que definen cómo se debe funcionar, buscando cubrir de manera exhaustiva todas sus áreas y previendo todas las situaciones posibles dentro de un esquema definido, confiriéndoles a las personas investidas de autoridad un poder de coacción sobre los subordinados (Weber, 1994: 1060).

La estructura de las nascentes formas políticas y la cultura de la burocracia que en ellas se desarrolló, se proveyó de los recursos materiales necesarios y también de funcionarios, creando un equipo de profesionales dedicado plena y exclusivamente a su servicio, para poder desempeñar sus funciones básicas.

A los funcionarios se les remunera en especie o en dinero y están sujetos a rendición de cuentas ante sus instancias superiores de acuerdo al principio de jerarquías administrativas, pues dichas instancias están delimitadas por competencias y atribuciones específicas para desempeñar adecuadamente sus tareas en el ejercicio de sus funciones.

1.2.2. Conjunción de los Principios Filosóficos y Políticos.

Los elementos constitutivos de la rendición de cuentas, como producto de la conjunción de la filosofía política con los principios sociológicos se integran de la siguiente forma: por una parte, la acción de delegar autoridad a una agencia, la cual designa a un grupo de funcionarios a la labor de la administración pública. Dicha instancia gubernamental está sujeta a mecanismos de control internos para evitar abusos del cargo; por otra parte, dicha agencia actúa en nombre y en representación de los intereses de la ciudadanía, la cual cuenta, por lo menos, con un mecanismo de control externo y periódico para sancionar o recompensar la gestión de sus representantes.

Sin embargo, a pesar de los principios mencionados, la ciudadanía no tiene acceso a información suficiente sobre la forma en que los funcionarios tanto electos como designados administran los asuntos del Estado, razón que puede derivar en un mal manejo de los recursos públicos o en abuso de atribuciones y poder, constituyendo una problemática en los sistemas democráticos; pues, tomando nuevamente el apoyo de Weber, se puede añadir que los funcionarios pueden transformar su saber profesional en un saber secreto, lo que les permite perseguir sus propios objetivos sin necesidad de justificar sus acciones, así como también corregir errores sin ofrecer explicaciones además de protegerse de críticas hostiles y como un medio para asegurar su posición contra todas las formas de control, haciéndose de un fuerte instrumento de poder (Cortés, 2003: 23).

1.3. MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS.

La rendición de cuentas, de acuerdo a lo sugerido en apartados anteriores, no puede ser considerado sólo como un concepto, sino como un sistema integral que involucra una serie de mecanismos y procedimientos instaurados en los gobiernos democráticos, con el fin de coadyuvar al logro de la Administración Pública de una manera eficiente y eficaz, con un sentido de transparencia y buscando abatir la corrupción. Entre los mecanismos más conocidos se encuentran (Ugalde, 2002:12-20).

1.3.1. Comparecencias e Informes de Gobierno.

La comparecencia de funcionarios del poder ejecutivo ante el congreso, que podemos considerar una rendición de cuentas horizontal, se lleva a cabo por cualquiera de los siguientes tres motivos: para aclarar o ahondar en la discusión de algún tema relacionado con su área, para evaluar una legislación que se discute en la asamblea, o bien para informar al pleno sobre los avances de su ámbito de acción.

1.3.2. Presentación, revisión y aprobación anual de la Ley de Ingresos y del Presupuesto.

Los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) envían a sus respectivos congresos las propuestas de ingreso y gasto del próximo ejercicio, para su discusión y aprobación. Desde una lógica espacial podemos considerar este mecanismo como una rendición de cuentas horizontal cuando hablamos de poderes ubicados en el mismo orden de gobierno (Ejecutivo Federal-Legislativo Federal, Ejecutivo Estatal-Legislativo Estatal), o bien una rendición de cuentas transversal cuando se trata de poderes ubicados en distintos órdenes de gobierno (Ejecutivo Municipal-Legislativo Estatal).

1.3.3. Presentación de la Cuenta Pública.

La presentación de la Cuenta Pública al Congreso por parte del Ejecutivo (Federal, Estatal o Municipal), constituye el punto de partida del proceso de fiscalización legislativa anual de la hacienda pública. Una vez recibida por el Congreso, éste la turna a los Órganos de Fiscalización Superior o a la Contaduría Mayor de Hacienda en su caso, para su revisión y dictamen estableciéndose entonces comunicación por parte de los mencionados organismos, con las diferentes dependencias para la solicitud de información más detallada, o para realizar supervisiones directas a fin de corroborar la veracidad de la misma. Siendo este mecanismo, el centro medular de este estudio, y siguiendo los supuestos mencionados en el apartado anterior, podemos considerar que si la rendición de cuentas se da entre instancias de órdenes de distinto nivel, su lógica espacial será transversal.

Adicionalmente, las referidas entidades públicas se encuentran obligadas a

presentar un informe pormenorizado y periódico de sus acciones y gasto (regularmente cada mes); de no cumplir con este requerimiento, la entidad se hace acreedora a sanciones provenientes del Congreso en contra de los funcionarios responsables.

1.3.4. Juicio Político y Declaración de Procedencia.

El juicio político es el proceso que se instrumenta para desaforar a un funcionario público por irregularidades o delitos y puede ser aplicado sólo contra funcionarios públicos investidos con la figura del fuero; a consecuencia del mismo se pueden determinar sanciones como son: la separación del cargo, inhabilitación para ocupar puestos públicos, sanciones económicas y si es procedente, la remisión del caso al poder judicial para efecto de determinar sanciones penales.

La declaración de procedencia, es una figura legal orientada a la aplicación del castigo a funcionarios que pueden o no disfrutar del fuero constitucional, y conduce a dirigir el proceso hasta el poder judicial para sus efectos legales que pueden derivar en una sanción penal o pecuniaria.

Estas dos figuras constituyen la máxima tribuna a la que puede someterse un funcionario público cuando incurre en un acto reprobable, y son un ejemplo claro de la rendición de cuentas horizontal.

1.3.5. La relación mando – obediencia en el Sector Público.

Los funcionarios públicos están obligados a rendir informes habituales del seguimiento y resultado de las funciones que le son delegadas, a sus superiores jerárquicos, con el fin de mantenerlos informados y a la vez de poder ser evaluados por los mismos ya que en caso de detectarse incumplimiento se procede a imponerles un castigo que puede variar desde una sanción de orden administrativo hasta su despido; siendo este mecanismo un ejemplo típico de la rendición de cuentas vertical.

1.3.6. La Declaración Patrimonial.

Los funcionarios públicos que laboren tanto en el poder ejecutivo, como en los poderes legislativo y judicial, tienen la obligación de presentar su declaración patrimonial, en la cual deben proporcionar datos suficientes sobre su situación económica, como son: propiedades, recursos financieros, otros ingresos, etcétera, tanto de él como de su cónyuge y/o dependientes económicos; esta responsabilidad que constituye un mecanismo de rendición de cuentas vertical, se debe cumplir en los siguientes tres momentos: en principio, al iniciar el encargo público, después cada año que se encuentren en el mismo, y por ultimo, al concluir la responsabilidad.

A continuación, se presenta una síntesis de los mecanismos y procedimientos de rendición de cuentas, en la cual se distingue el sujeto que tiene la obligación de informar (se asume la categoría de “*agente*”), y el sujeto que revisa la información (se asume la categoría de “*principal*”) . También se diferencia el tipo de lógica espacial que corresponde a cada mecanismo (ver cuadro siguiente).

Cuadro No. 12 Mecanismos y Procedimientos de Rendición de Cuentas

| Mecanismo | Sujeto Informador (Agente) | Sujeto revisor (Principal) | Lógica espacial |
|--|--|-----------------------------------|------------------------|
| Comparecencias e informes de gobierno | Funcionarios del Poder Ejecutivo Federal | Congreso De la Unión | Horizontal |
| Presentación, revisión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto | Gobierno Federal | Congreso De la Unión | Horizontal |
| Presentación, revisión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto | Gobierno Estatal | Congreso Estatal | Horizontal |
| Presentación, revisión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto | Gobierno Municipal | Congreso Estatal | Transversal |
| Presentación de la | Gobierno | Congreso | Horizontal |

| | | | |
|--|--|---|---------------------|
| Cuenta Pública | Federal | De la Unión | |
| Presentación de la Cuenta Pública | Gobierno Estatal | Congreso Estatal | Horizontal |
| Presentación de la Cuenta Pública | Gobierno Municipal | Congreso Estatal | Transversal |
| Juicio político y declaración de procedencia | Funcionarios públicos que hayan cometido irregularidades o delitos | Congreso de la Unión o Estatal y Poder Judicial | Horizontal |
| Relación mando-obediencia en el sector público | Funcionarios públicos | Superiores jerárquicos | Vertical ascendente |
| Declaración Patrimonial | Funcionario públicos de los tres poderes y de los tres órdenes de gobierno | Congreso Federal Secretaría de la Función Pública, Congresos y Contralorías estatales | Vertical ascendente |

1.4. LA DEMOCRACIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

Al definir O'Donnell (2005:55-59) el Estado democrático de derecho, considera que se requieren tres condiciones: sostener tanto las libertades políticas y las garantías de la poliarquía, como los derechos civiles de toda la población y establecer redes de responsabilidad para que todos los agentes privados y públicos sean sujetos a controles apropiados respecto a la legalidad de sus actos.

La rendición de cuentas se fortaleció con el advenimiento de la democracia representativa, y se ha convertido en el elemento central de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia, correspondiendo a la confianza otorgada por quienes los eligieron sus representantes, ya que este tipo de régimen político es el que más obliga a los gobiernos a rendir cuenta de sus actos a los votantes, a los parlamentos y a los poderes judiciales.

1.4.1. Orígenes democráticos de la Rendición de Cuentas.

Los antecedentes de la rendición de cuentas se pueden localizar en la democracia directa de Atenas, donde existían como lo menciona Jon Elster (1999: 253-278): *“elaborados sistemas de controles y balances, los cuales previnieron el abuso de poder por parte de sus dirigentes políticos”*, dichos mecanismos de control del poder eran los siguientes:

La institución del debate sobre *“ostracismo”*, que consistía en un mecanismo de castigo por razón de una deliberación efectuada una vez al año para decidir sobre el mandar o no a un ciudadano al exilio sin perder sus propiedades o sus otros derechos ciudadanos, *“ha sido interpretado tanto como un mecanismo de control ex-ante como un mecanismo de castigo ex-post”* (Elster1999:260).

El ostracismo como un mecanismo de castigo ex-post fue sustituido por el *“Graphe paranom”* considerado como una proceso legal en contra de algún ciudadano por haber presentado ante la Asamblea, una propuesta violatoria de la ley o que afectaba el interés general, gracias a este mecanismo el decreto era nulificado y el proponente del mismo se hacía acreedor a un castigo.

El *“Eisangelia”* consistía en una acusación habitualmente promovida por un particular por *“crímenes en contra del Estado”* cometidos por un ciudadano y que probablemente fue decidida en Asamblea, estos cargos fueron siempre enmarcados en términos de corrupción o traición.

El *“aphofasis”* era un concepto usado frecuentemente como similar del eisangelia, para los casos de enjuiciamientos por crímenes políticos (sobornos, traición o intento de derrocamiento de la democracia), la diferencia consistía en que los cargos eran presentados por el *“Areopagus”* (Tribunal Supremo de Atenas) el cual presentaba un veredicto preliminar ante la Asamblea, misma que podía objetar o confirmar para posteriormente turnarlo a las Cortes para su decisión final en caso de culpabilidad.

El *“euthynay”* y la *“dokimasia”* se instituyeron como un escrutinio obligatorio que debería realizarse en Asamblea, cuando un funcionario dejaba su cargo,

revisión de la cual podía derivarse una acusación, esta obligación fue transferida del Tribunal Supremo de la antigua Atenas al Consejo de los Quinientos.

En el proceso de Euthynay, un grupo de auditores examinaban las cuentas de los fondos públicos, cuyo resultado entregaban a los magistrados quienes lo turnaban a la corte; si en el resultado existían acusaciones contra el funcionario por cualquier abuso, este debía estar fundado, si los magistrados lo encontraban culpable el inculpado debía pagar diez veces el monto defraudado.

1.4.2. La Rendición de Cuentas y la calidad de la democracia.

Una democracia de calidad es aquella que ostenta una estructura institucional estable, cuyo objetivo es hacer posible la libertad e igualdad de los ciudadanos por medio del funcionamiento legítimo y acertado de sus instituciones y mecanismos; considerando que sólo puede moverse en espacios que cuenten con las condiciones de: gobierno de la Ley y rendición de cuentas (Morlino 2005:38).

Una democracia consolidada no se puede lograr sin una ciudadanía educada, fuertemente informada y con capacidad de observar, criticar, de exigir cuentas, debatir y deliberar, de ahí que la construcción de un vínculo público que une a un individuo con la organización estatal, tiene que ver directamente con la edificación de instituciones democráticas, que tengan en el centro la rendición de cuentas y el servicio público.

Por lo tanto, la calidad de la democracia en las sociedades modernas puede medirse, junto con otras particularidades que le son esenciales: por su capacidad de someter al escrutinio público los actos de la autoridad, el funcionamiento de las instituciones y la gestión de todos y cada uno de los funcionarios que sirven al Estado; allí donde existe una débil cultura de la rendición de cuentas también suele encontrarse una democracia frágil e incipiente, es un hecho comprobado que la ausencia de información y

transparencia en los asuntos públicos favorece la corrupción y suscita la desconfianza en la autoridad.

Una definición mínima de democracia, sugiere un régimen con las siguientes condiciones: “sufragio universal adulto, elecciones regulares libres competitivas y justas, más de un partido político y más de una fuente de información”. (Morlino, 2005:37).

La insurrección se practica frecuentemente en las democracias sin calidad, pues cuentan con un sistema legal donde existe corrupción incontrolada y crimen organizado, la independencia de la corte de justicia es limitada, la resolución de las disputas legales requiere una larga espera y el acceso al sistema judicial es caro y por lo tanto excluyente; características que coinciden con el concepto de O'Donnell (2005:58-59) de democracias delegativas, el cual menciona además la ausencia de rendición de cuentas horizontal y una débil rendición de cuentas vertical, con un poder ejecutivo muy centralizado y con congresos endebles, careciendo los ciudadanos de toda posibilidad para influir en los asuntos públicos que no sea el de poder elegir a sus representantes periódicamente.

1.4.3. Las responsabilidades del Poder Público y la Rendición de Cuentas.

Las responsabilidades del poder público representan un nuevo eje de la discusión política, y en este contexto el estudio de la rendición de cuentas, con sus características, debilidades y fortalezas, se ha convertido en motivo de análisis en todos los espacios políticos, que se han distinguido por la pluralidad y la alternancia. *“Entre más responsables políticamente sean los gobernantes con los ciudadanos más alta será la calidad de la democracia”* (Schmitter, 2005:63).

La democracia, con sus controles institucionales, con sus pesos y contrapesos, lejos de sugerir la confianza de los ciudadanos hacia sus gobernantes, manifiesta su profunda desconfianza debido a la tendencia a la deshonestidad en los funcionarios; además de que la operación de esos mecanismos de

compensación ha estado bloqueada por un Poder Ejecutivo que se consideraba como la representación de la democracia y de la nación, pero que consideraba a dichos controles como obstáculos para el desarrollo de sus funciones.

En América Latina, por razones genéricas e idiosincrásicas, existe un consenso extendido de que los sistemas de control son débiles; estos argumentos se centran en paradigmas culturales e institucionales que se confabulan contra la existencia de incentivos para que los gobernantes tiendan a responsabilizarse por sus actos (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 31).

Un sistema político debe cumplir cuando menos con las siguientes tres condiciones, supeditadas con la función de llamar a cuentas a los gobernantes, para que pueda considerarse la existencia de una democracia política eficaz y legitimada (Crespo, 2001:8-10).

- a) “Que todos los gobernantes, en todos los niveles, estén sujetos a la rendición de cuentas”.
- b) La rendición de cuentas debe fluir de los niveles inferiores hacia los superiores, considerando que son las propias instituciones representativas, los ciudadanos y los tribunales, los que deben poder llamar a cuentas a los gobernantes.
- c) “Las instituciones políticas tendrán la capacidad de llamar a cuentas a los gobernantes, pero de manera pacífica.”

La idea central consiste en dotar al jefe de gobierno de suficiente poder para tomar decisiones que puedan ser aplicables a la comunidad y obedecidas por ésta, frenando al mismo tiempo la posibilidad de que abuse de ese poder; así, el titular del poder ejecutivo será estrechamente supervisado o vigilado por los miembros del poder legislativo, con algunas facultades para tomar ellos mismos ciertas disposiciones o modificar las del Ejecutivo; a su vez, un tercer poder que es el judicial, tendrá facultades para supervisar que las decisiones emanadas de los otros dos poderes se mantengan dentro de cierto marco legal previamente adoptado.

Los hombres según Maquiavelo, siempre serán malos si la necesidad no los fuerza a ser buenos, principio que aplicado a los gobernantes se traduce en que la maldad del príncipe no se corrige con palabras, sino con la fuerza; lo semejante puede apuntarse acerca de cada uno de esos tres poderes, pues cada uno fiscalizará a los otros dos, formándose así un triángulo de vigilancia recíproca.

1.5. LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LAS TEORÍAS ORGANIZACIONALES.

Hechas las anteriores precisiones, se puede relacionar teóricamente la rendición de cuentas tanto con la teoría del Agente – Principal, como con la teoría de la burocracia de Weber, pues éste la puntualiza como la obligación permanente de los representantes o agentes para informar a sus mandantes o principales de las acciones que realizan como resultado de una delegación de autoridad, que se realiza mediante un contrato ya sea formal o informal y que implica la imposición de sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna (Cortés, 2003: 19-23).

Una relación *principal-agente*⁷ se da cuando un sujeto (llamado mandante o principal) delega a otro sujeto (llamado mandatario o agente) autoridad para ejecutar actos en su nombre, y a cambio de esa delegación, el agente se compromete a rendirle cuentas al principal, quien cuenta con la facultad para sancionarlo en caso de incumplimiento. El problema de cualquier relación *principal-agente* es que el agente tiene incentivos para desviarse del mandato del principal y actuar en beneficio propio debido a dos características intrínsecas al acto de delegar:

⁷ Algunas referencias clásicas que utilizan el modelo agente-principal para estudiar la Rendición de Cuentas: Elster (1999), Rose-Ackerman (1978) y Klitgaard (1988).

Por un lado, el principal y el agente tienen preferencias e intereses diferentes en materia política, por ejemplo un principal colectivo, como es el electorado, delega autoridad a un agente llamado Presidente, quien sin embargo tiene intereses propios que con frecuencia difieren de las preferencias de los votantes.

Por otro lado, hay asimetría de información: el agente siempre tiene más información que su principal, esto es debido a que el agente es el sujeto que ejecuta las acciones y, por tanto, cuenta con toda la información sobre las características de sus actos, por ejemplo el Congreso delega al Ejecutivo la autoridad para ejercer el presupuesto anual de egresos, pero una vez que la delegación se ha realizado y el gasto se ha ejercido, el Ejecutivo cuenta con los detalles del ejercicio de ese presupuesto, mientras que el Congreso en su carácter de principal sólo dispone de información parcial y limitada.

Como resultado de las dos características intrínsecas de cualquier relación entre un principal y un agente (intereses divergentes e información asimétrica), el agente cuenta con todos los incentivos para desviarse del mandato original y actuar en beneficio propio, por ejemplo, los ciudadanos delegan al gobierno la autoridad para recaudar impuestos y transformarlos en obra pública, pero dada la información limitada de los contribuyentes sobre el uso y destino de los impuestos, los gobiernos con frecuencia destinan parte de esos montos a actividades de apoyo político a su partido, a grupos de interés y de corrupción.

Los contribuyentes carecen de información para detectar esas desviaciones y ello facilita que sus agentes desvíen recursos fiscales para fines personales y políticos; para solucionar esos problemas de comportamiento, se han desarrollado algunas respuestas que buscan mitigar el oportunismo de los agentes frente a sus principales, como son:

Incentivos Adecuados.- En algunas burocracias se tiene la política de proporcionar bonos de desempeño a sus funcionarios, pero para que el principal sea capaz de ofrecer incentivos a sus agentes cuando cumplen su encargo, es preciso contar con sistemas de rendición de cuentas que permitan

medir el esfuerzo de los funcionarios públicos. En los países donde se permite, la reelección es un incentivo muy poderoso para que los congresistas actúen en beneficio de sus representados por la posibilidad de reelegirse en un periodo posterior.

Sanciones.- Finalmente, el principal debe contar con castigos para sancionar a los agentes que no cumplieron adecuadamente su mandato, sin sanciones los principales son impotentes frente a sus agentes; en materia política, los castigos incluyen sanciones penales, administrativas o electorales en las urnas durante la siguiente votación.

1.6. ANÁLISIS CRÍTICO ESPACIAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

1.6.1. Limitaciones de la Rendición de Cuentas Vertical.

Los mecanismos verticales de rendición de cuentas no funcionan en entornos en que se favorece el descuido de los intereses colectivos por parte de los gobernantes en turno, consintiéndoles evadir su responsabilidad política y cobijarse en la impunidad.

Diversos teóricos (Michels, 1969; Mosca, 1984) estudiaron la tendencia hacia la concentración en pocas personas de los recursos necesarios para gobernar y su utilización con fines de lograr la preservación del poder; lo cual conlleva algunas de las limitaciones en la aplicación de la rendición de cuentas vertical, que la mayoría de las veces tienden a excluir a la ciudadanía del eje de las decisiones políticas.

Las principales limitaciones señaladas por estos autores son:

- Las características propias de las organizaciones sociales y su dificultad para la obtención de información relevante y oportuna.
- La concentración de las decisiones tanto políticas como sociales y económicas en círculos muy reducidos de poder, con el argumento de imprimirles eficacia.

- La acción informativa de los medios es importante pero limitada debido tanto al control que sobre ellos ejerce la clase política, como a su baja penetración en los niveles marginados de la comunidad, aunado a que las elecciones sólo afectan a aquellos funcionarios electos y no a los designados.

1.6.2. Limitaciones de la Rendición de Cuentas Horizontal.

La rendición de cuentas horizontal con su distribución del poder, agencias públicas para la fiscalización y supervisión mutua entre poderes es insuficiente para asegurar transparencia, responsabilidad y legalidad en las acciones de gobierno debido a causas como: la poca claridad de su funcionamiento, la falta de legitimidad de las agencias de control frente a la ciudadanía, pues son vistas como meras extensiones administrativas del gobierno, el carácter limitado de las sanciones que son impuestas a individuos sin atender a instituciones, además de la incapacidad de las agencias de control para conectarse con la ciudadanía; sin embargo, debe reconocerse que en este nivel puede haber aplicación de la ley y por lo tanto resultados tangibles.

1.7. EL PODER LEGISLATIVO Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

En los años recientes y debido a la creciente presencia de la oposición, la vigilancia del Congreso a la administración pública ha empezado a desempeñar un papel relevante en la denuncia pública de la corrupción, mediante la creación de órganos técnicos especializados los cuales, no sólo fiscalizan al Poder Ejecutivo, sino a los otros dos poderes (Legislativo y Judicial), a los organismos públicos federales e incluso a las entidades federativas y a los municipios.

1.7.1. Órganos encargados de la Rendición de Cuentas.

La intervención del Poder Legislativo relativa el presupuesto y la cuenta pública data de largo tiempo, y se encuentra vinculado a la presencia de entidades especializadas llamadas comúnmente organismos superiores de fiscalización y control gubernamental dotadas de autonomía funcional, capaces de examinar con rigor técnico y con eficacia el estado de las cuentas estatales (Flores,2002:55-57); estos organismos brindan a los cuerpos legislativos el

soporte y las directrices técnicas para acometer dicha tarea que consisten en comprobar en qué medida se han respetado los lineamientos establecidos en la normatividad, y además se vuelven imprescindibles en materia de auditorías y seguimiento contable.

El esquema mexicano se basa en el modelo estadounidense. Con la creación de la Auditoría Superior de la Federación se dio inicio a una forma más eficaz y apropiada del control y la fiscalización externa; para la creación de este órgano de supervisión que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente del Congreso de la Nación, se reformó la Constitución, en sus artículos 73, fracción XXIV; 74, fracciones II y IV; y 79. Es conveniente destacar la capacidad de este órgano para fiscalizar a todos los poderes de la Unión y a cualquier ente que ejerza recursos federales, sean entidades federativas, municipios, o personas físicas o morales; es decir, a todo sujeto que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido dinero del erario federal.

1.7.2. Costos de información de la Rendición de Cuentas.

Cualquier sistema de rendición de cuentas enfrenta un problema derivado de los altos costos de información que implica su funcionamiento, la vigilancia implica costos de tiempo y dinero como son: adquirir información, procesarla y corroborarla, ya que la rendición de cuentas implica información imperfecta y opacidad. Si la información fuera suficiente y correcta, no habría necesidad de establecer instituciones de rendición de cuentas debido a que los electores estarían al corriente de los resultados de cada iniciativa política y conocerían pormenorizadamente el desempeño de sus gobernantes (Schedler,1999:13-28).

Un diseño institucional deficiente de rendición de cuentas puede volver demasiado oneroso controlar el abuso del poder y llamar a cuentas a los gobernantes, una sociedad puede invertir enormes cantidades de recursos en crear instancias burocráticas que vigilen al Ejecutivo en cualquiera de sus órdenes, para descubrir después que necesita otra instancia burocrática para vigilar a ese vigilante, y la cadena se puede prolongar sin producir resultados; es decir, las leyes pueden obligar a los gobernantes a informar de sus actos,

pero si resulta difícil comprobar esa información o si las sanciones en caso de incumplimiento son de difícil aplicación, el sistema de rendición de cuentas será ineficaz.

1.7.3. Limitaciones de la Rendición de Cuentas Transversal.

Los congresos estatales gozan de facultades para regular el ejercicio de los poderes ejecutivos municipales (aún cuando siempre se refieren a la necesidad de respetar la autonomía de estos órdenes de gobierno); sin embargo y de acuerdo con el criterio de algunos autores quienes señalan que el principio de pesos y contrapesos queda debilitado pues cuando uno de los poderes de orden Estatal (Legislativo) goza de facultades para regular el ejercicio de los otros poderes de orden municipal, el mencionado principio se atenúa y la rendición de cuentas se vuelve unidireccional pudiendo facilitar la arbitrariedad y la discrecionalidad del poder con nivel jerárquico más fuerte (queja muy común entre los Alcaldes de nuestro país).

Consideramos en el caso específico de este estudio retomar el exhorto del mencionado autor sobre la necesidad de explorar analítica y empíricamente algunas de las particularidades de la rendición de cuentas, en el contexto de las relaciones entre los poderes ejecutivos de los gobiernos municipales con el Poder Legislativo del Orden Estatal.

2. CONTEXTO HISTÓRICO Y ADMINISTRATIVO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO Y VERACRUZ.

2.1. LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO.

El concepto de “rendición de cuentas” constituye una innovación en la cultura política de México, pues por largo tiempo los detentadores del Poder Ejecutivo gozaron de una especie de derecho patrimonial que les permitía decidir con un amplio grado de discrecionalidad la forma de manejar los recursos públicos, manteniendo la apariencia de un mecanismo de equilibrio de poderes en el que el Poder Legislativo revisaba anualmente la Cuenta Pública. Así, la absoluta mayoría del partido oficial (PRI) en la Cámara de Diputados aprobaba automática y prontamente la Cuenta Pública sin discusión ni análisis; por lo tanto, el proceso de rendición de cuentas se podía considerar ficticio.

De esta manera, el PRI controlaba en el ámbito federal al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial, a ambas cámaras del Congreso, así como también a los gobiernos estatales, las legislaturas locales y las presidencias municipales; esto provocaba en última instancia una gran centralización del poder no sólo en el partido, sino que dada su peculiar estructura institucional, en el Presidente de la República.

Es hasta ahora, que el vocablo rendición de cuentas se empieza a usar de manera más amplia, al igual que otro término vinculado que es el de “transparencia” (Cortés, 2003:30). A partir del año 2000 y de la alternancia producida en el Poder Ejecutivo podemos decir que México pasó de un sistema de partido hegemónico y de un presidencialismo ilimitado a un régimen competitivo y plural, de la subordinación de poderes al Ejecutivo a la efectiva separación entre ellos; lo cual permite a su vez, desarrollar un incipiente ejercicio de las facultades constitucionales del Poder Legislativo por medio de la fiscalización superior, que constituye la plataforma institucional del sistema nacional de rendición de cuentas.

2.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO.

Respecto de la rendición de cuentas en sus diversos contextos tanto nacionales como subnacionales, así como de los mecanismos previstos en las constituciones y en las leyes orgánicas de los distintos órdenes de gobierno para regular el ejercicio de los poderes ejecutivos municipales, este capítulo se orienta a un análisis histórico y administrativo de la rendición de cuentas en México, con especial énfasis en la rendición de cuentas municipal.

2.2.1. Periodo Prehispánico.

Entre los antecedentes obtenidos en estudios sobre la organización social y política del periodo prehispánico podemos vislumbrar, aunque de manera aún poco documentada, un ejemplo incipiente de la rendición de cuentas horizontal⁸, reflejado en una especie de co-existencia entre dos poderes representados por el Tlatoani⁹ (Poder Ejecutivo) y el Consejo (Poder Legislativo), además de la figura del Cihuacoatl (Presidente y juez mayor del Rey), que muestra la diferencia del tipo de administración respecto del carácter estrictamente vertical de Imperio Español, que tenía un modelo político absolutista reflejado en un sólo poder (soberanía del Rey).

En los pueblos precolombinos encontramos la conformación del calpulli¹⁰, figura que representa un asentamiento con un alto grado de organización política y autonomía en su dinámica local, y reflejando a la vez un equilibrio de poder por colaboración, mismo que solo se sujetaba a los ordenamientos regionales cuando establecían alianzas con sus símiles.

Los Tlatocáyotl eran en principio estados independientes que contaban con dos tipos de organización:

⁸ Rendición de Cuentas Horizontal, se refiere a un sistema intraestatal de controles, que sostiene la idea del control o equilibrio entre los poderes del estado, y significa la existencia de agencias gubernamentales que tienen la autoridad legal para controlar o fiscalizar a otras agencias, además de que están operativamente preparadas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta la aplicación de sanciones legales como consecuencia de sus actos u omisiones que pueden ser calificados como ilícitos (O'Donnell, 1999:29-51).

⁹ Tlatoani, nombre cuyo significado es "el que habla"

¹⁰ Calpulli, barrios en que estaba dividida la ciudad (López 1980: 1)

a) Los calpulli ya mencionados, que se constituían con un gobierno de tipo gentilicio, con una sociedad igualitaria cuyos dirigentes eran los miembros del Consejo de Ancianos y los jefes eran designados por elección de sus miembros (López 1980:8). Su autonomía residía en la idea de procurar la autosuficiencia económica colectiva en su territorio, distribuyendo la tierra entre sus habitantes de acuerdo con sus respectivas capacidades, fines y necesidades (De La Hidalga, 1988:12).

Derivado de esta organización surge la figura del ejecutor, el cual se encarga del cobro de tributos, de la distribución de faenas de beneficio colectivo, de la aprehensión y ejecución de sentencias entre otras actividades. Asimismo eran nombrados anualmente dos jueces cuya función consistía en la prevención de delitos y en aliviar las necesidades de los pobladores carentes de recursos. Estas figuras fueron instituidas con el fin de conservar el equilibrio económico y el respeto entre las familias (De La Hidalga, 1988:14).

b) El gobierno de tipo estatal, fundado en un grupo gobernante, el cual se beneficiaba del excedente de producción de los pueblos dominados (López, 1980:8). Al frente del Estado se encontraba un Consejo Regional que estaba formado por los representantes de los calpulli. Estaba presidido por un Tlatoani elegido de entre un grupo de principales y ancianos, quien ejercía el mando a favor de la comunidad de la demarcación; a su lado y elegido por él actuaba el Cihuacoatl quien desempeñaba un importante papel en materia hacendaria, judicial y cultural.

Como producto de alianzas se formaban sólidas federaciones (hueitlatocáyotl) algunas de las cuales al dominar zonas extensas, llegaron a ser muy poderosas (De La Hidalga, 1988:14), pues estaban integradas en coaliciones de tres o cuatro miembros, siendo la más célebre: la nacida a raíz de la derrota de Azcapotzalco dando como resultado la alianza de los acolhua, los tenochca y los habitantes de tlacopan en 1430 y cuyo corolario consistió en la fundación del imperio azteca.

El gobierno de esta alianza residía en el Cohuatecuhtli (Rey o Emperador)

quien era elegido de entre los miembros de la familia real por los señores y principales del pueblo¹¹, lográndose de este modo una combinación de elección y dinastía¹²; una vez elegido el soberano, éste era consagrado por los sacerdotes (Chavero, 1958:546).

El Rey Moctezuma al estructurar el orden reglamentario de gobierno conforme a los lineamientos marcados por su antecesor y su Cihuacoatl¹³, ratificó como legítimos, numerosos de los antiguos preceptos producto de las costumbres; para tal fin convocó a todos los grandes del imperio y de las provincias quienes por medio de un consenso, lograron fijar en “Leyes sabias” el ordenamiento institucional de la Nación¹⁴. Tanto los fines oficiales de la población que no consideraban al hombre como un individuo aislado sino como un miembro de la comunidad, como los principios heredados de los toltecas se unían para formar en los mexicanos una conciencia de respeto a la moral y al orden jurídico, argumento que se refuerza con el hecho de que en el palacio (Tecpan) se establecieron los tribunales que en diversas jerarquías administraban justicia¹⁵.

Como se mencionó en párrafos anteriores, el poder supremo era ejercido por la dualidad integrada por el Tlatoani (representación masculina) y el Cihuacoatl (imagen femenina) junto con su consejo inmediato (Tlatocan). El consejo estaba integrado por cuatro pipiltin¹⁶ que eran también nombrados por medio

¹¹ ”Tezozómoc habla de la reunión de los principales viejos y sacerdotes...de los cuatro barrios”(Lopez, 1961:29).

¹² Tezozomoc y Durán nos pintan a toda la nobleza reunida escuchando las arengas de los ancianos, y nombrando entre todos al monarca (Chavero, 1958:561).

¹³ El Cihuacoatl era el Consejero principal del monarca y la principal autoridad judicial. Máximo dirigente de la Orden de los Caballeros Tigres (Velasco, 2005: 138,199).

¹⁴ Consideraba que cuando nadie ataca a la Nación, cuando la paz y la abundancia reinan, entonces únicamente los malos e ineptos gobernantes dejan de poner todo su cuidado en el arreglo de la buena administración. (Chavero, 1958:561).

¹⁵ Teccalli (casa de señores); Era una sala ubicada en el tecpan (palacio) a donde acudía la gente del pueblo a presentar sus quejas, ante un grupo de ancianos, quienes instruían las causas y resueltas las sentencias las turnaban al Tlaxcitlan. (López, 1980:52).

Tlaxcitlan (lugar de comparecencia); Tribunal que se encargaba de los asuntos de mayor cuantía y los que se referían a los pipiltin (auxiliares del gobierno cuyas labores eran administrativas, jurisdiccionales, hacendarias, militares y religiosas) (López, 1980:9).

Tribunal de Cihuacoatl.- (también llamado tlatocan, de apelación, de segunda instancia, o Tribunal Supremo); El cual recibía y discutía en pleno, todas las causas cuya sentencia en otros tribunales eran apeladas (López, 1980:55).

¹⁶ “El mando en la guerra contra los tepanecas sólo lo llevaron los pipiltin nombrados por Itzcóatl, los cuales una vez terminada la contienda, fueron reconocidos como jefes militares”. “Por medio de la milicia, se ascendía el escalafón burocrático, y éste se hallaba integrado, en el momento de la consolidación estatal, en sus puestos mas altos, por el pipiltin que se había distinguido en las últimas campañas” (López,1961:41).

de elección, y que los cronistas llamaron electores o “caciques principales y señores de título y nombradía en el señorío y mando de gobierno mexicano” (López, 1961:29)

EL control general de la Hacienda Pública de los aztecas correspondía al Cihuacoatl¹⁷ quien cuidaba de su distribución y buen empleo; signo de la alta dignidad de este personaje es que contaba con autoridad propia, de tal forma que el Rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues éstos debían aplicarse a lo que previamente y por el bien público estaba determinado. Al contar este personaje con las atribuciones mencionadas, queda entre los cronistas la duda de un ejercicio de poder compartido entre el Rey y el Cihaucoatl.

Bajo el mando del Cihuacoatl operaba el Hueycalpixqui o calpixqui mayor, quien era el encargado de recolectar todos los tributos que los calpixque menores le entregaban y de llevar las cuentas en los libros respectivos¹⁸. Los mecanismos de control represivos contra los funcionarios de la administración fiscal (calpixques) que incurrían en malos manejos en la recaudación de los tributos, consistían en: someterlos a prisión, echarlos de su casa junto con su mujer e hijos y la adjudicación de sus bienes al Rey, además de que en causas mayores se les condenaba a muerte (Chavero, 1958: 633).

Estos procedimientos originaron un florecimiento de la justicia en los reinados de México que causó admiración a los conquistadores, al grado que los juristas y cronistas hispánicos no vacilaban en considerar a los tribunales del pueblo azteca como modelo para los jueces españoles (Lanz, 1993:31).

¹⁷ Funcionario civil, especie de alter ego del rey y máxima autoridad de la organización fiscal, con funciones administrativas y judiciales; los cronistas lo mencionan como coadjutor, como un ministro universal, encargado de designar para los altos puestos a los miembros del Calmecac. (Chavero, 1958:652).

Tlacaélel (que también fue llamado Atempenécatl, pasó a ser Tlacochealcátl y de ahí a Cihuacóatl) empezó a surgir políticamente, pues se le colocó al lado de los Tlatoque de México Tenochtitlan, considerándose como el más grande consejero que la historia menciona. “Inteligente, hábil, astuto, valeroso, fue, como afirma León-Portilla (1959:1) “ un auténtico poder detrás del trono” (López, 1961:29).

¹⁸ Los aztecas, a través de los jeroglíficos llevaban una cuenta exactísima de las entradas de la Hacienda Pública, tanto por concepto de sus tributos como por los de los pueblos conquistados (Chavero, 1958: 651).

Haciendo un revisión sobre las características de gobierno prehispánico, nos atrevemos a sustentar la existencia de un incipiente modelo de rendición de cuentas horizontal desde el punto de vista del criterio espacial sostenido por O'Donnell (1999:29-51), basándonos en la premisa de que sólo a través de una división de funciones, es posible lograr un equilibrio de poderes, considerado como procedimiento único para evitar la arbitrariedad y la corrupción, ya que puede conformar un gobierno moderado que busca como objetivo el bienestar de la población, logrando al mismo tiempo un control sobre sus acciones y sus consecuentes sanciones.

2.2.2. Periodo Colonial.

El Tribunal Mayor de Cuentas constituido por las cortes españolas en el año 1453, se puede considerar como un antecedente primario del proceso de rendición e inspección de las cuentas de la Hacienda Real, sin embargo las interrelaciones entre el agente (que rinde cuentas) y el principal (que las revisa) surgen con un carácter estrictamente vertical, ya que se desarrolla de acuerdo al modelo político absolutista de la época, debido a que el Rey personificaba al Estado y por lo tanto era a él a quien correspondían en propiedad los bienes de un territorio (Lanz, 1993:33).

En 1524 se estableció la rendición de cuentas en la Nueva España, esto debido a la intervención del Tribunal Mayor de Cuentas cuyo propósito era la revisión de los ingresos que percibía Hernán Cortés en sus empresas de conquistas y que eran financiadas por la Corte.

Los oficiales que administraban las Cajas Reales no tenían entre sí ninguna dependencia, pues sus relaciones eran directas con el poder central español representado por el monarca y el Consejo de Indias¹⁹, y de modo secundario por la Casa de la Contratación de Sevilla²⁰ y el Consejo de Hacienda (Lanz

¹⁹ La Suprema Dirección de la Hacienda Indiana estuvo a cargo del Consejo Real y Supremo de las Indias durante los siglos XVI y XVII, salvo el periodo de 1557-1562 en que la dirección pasó a manos del Consejo de Hacienda. "Entre las actividades del Consejo de Indias en materia de Hacienda podían distinguirse dos funciones: una, velar por el desarrollo de la Hacienda Real, y otra, fiscalizar la actuación de los oficiales reales" (Lanz 1993:36).

²⁰ Esta institución regulaba el comercio, la navegación, la emigración, la exploración geográfica, etc., relacionada con la competencia por el dominio de las tierras a descubrir, explorar, conquistar y colonizar, estableciendo un control y protección en dichas actividades que beneficiara a la metrópoli.

1993:34), permaneciendo inalterable el criterio espacial vertical en las interrelaciones de los actores.

Al Virrey correspondía la administración mayor de las provincias bajo su mando, con la facultad de intervenir en todas las Cajas Reales, pero siempre dentro del marco de influencia que la Corona le delegaba en materia fiscal, pues aunque muchas de las disposiciones concernientes a la Hacienda se debieron a los órganos del Gobierno Colonial, las mismas quedaban condicionadas a la confirmación del Rey.

Las leyes de 1542-1543 instituyeron como obligación el rendir cuentas cada tres años mediante la elaboración de un tiento anual (resumen de lo recibido y gastado); en las Ordenanzas de 1554 se estableció un sistema único de toma de cuentas para todas las colonias (Lanz, 1993:52).

Al mismo tiempo es conveniente mencionar que en las ordenanzas dadas por Felipe II en el año de 1572, mandaban *“que hubiese un libro grande, encuadernado, con numeración de fojas, firmándose la primera y la última y rubricándose las demás por el jefe principal del distrito y por ministerio en presencia del escribano real de hacienda”* (López, 1980: 95). En el mencionado libro llamado: “Libro común del cargo universal de hacienda real” debían ser asentadas todas las operaciones procedentes del manejo de recursos pertenecientes al rey. En el año de 1591 se complementó dicha información con otro libro titulado “De la razón general de Real Hacienda”, que debía contemplar: los ingresos destinados al real erario, los bienes raíces, y los productos que sobre si obtuviesen.

El referido sistema rigió hasta que los Tribunales de Cuentas de Indias fueron establecidos por Felipe III en 1605, constituyendo uno de los medios más efectivos para que la Corona pudiera asegurar la rendición de cuentas de los territorios indianos, de manera periódica (Lanz, 1993:52).

Los mencionados Tribunales se establecieron en las ciudades de Los Reyes, México y Santa Fe, y estaban constituidos por tres contadores, dos oficiales

con título real para ordenar las cuentas y un portero de vara de justicia que ejecutaba los mandatos de los contadores quienes funcionaban como jueces legítimos y competentes; eran auténticas Audiencias y habían de ser obedecidas por todas las autoridades.

Las facultades de estas cortes consistían en tomar y dar finiquito de las cuentas de los oficiales reales y revisar el estado de la Real Hacienda, presentando como resultado una memoria relativa a la Cuenta General en la cual debían enviar al Consejo de Indias tanto sus observaciones como las propuestas de reformas derivadas de la revisión.

Con la creación en el año de 1714 de la Secretaría Universal de Indias, cuyo funcionamiento conjunto con las Cajas Reales y Depositaria General de Indias y la Superintendencia General de Hacienda, el Consejo de Indias fue reducido a un Tribunal Supremo de Justicia (López 1980: 87).

En 1726 se restableció en la Península Ibérica el Tribunal Mayor de Cuentas con ciertas modificaciones y restricciones en sus funciones de fiscalización de la Hacienda Pública, sin embargo en el año de 1772 se llevo a cabo una reorganización que se vio reflejada en un incremento tanto de salarios como de personal. Una observación importante es el hecho de la introducción de la partida doble como un método perfeccionado para llevar los libros de contaduría (López, 1980: 99).

Sin embargo, independientemente de la ubicación geográfica del Tribunal (en la península o en las colonias) la concentración del Poder en la figura del Rey, determinó que el criterio vertical de rendición de cuentas permaneciera por casi tres siglos (Lanz, 1993:526).

2.2.3. Constitución de Cádiz.

La Constitución Española en 1812, en la cual se instauró el principio político de la división de poderes con una monarquía hereditaria moderada, en que la

potestad de hacer la ley correspondía a las Cortes²¹ junto con el Soberano , el poder de ejecutar la ley solo al Rey y la autoridad de aplicar la ley a los tribunales establecidos. De esta manera, el Tribunal de Cuentas fue rescatado con sus funciones de fiscalización y se inicia un proceso de rendición de cuentas con una tendencia horizontal; que se fortalece con el establecimiento de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, los cuales no debían ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación.

Se instituye asimismo que la soberanía reside originalmente en el pueblo, el cual cuenta con una representación compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos y que constituyen el Supremo Congreso cuyas atribuciones consistían en establecer leyes, hacerlas ejecutar y aplicarlas a casos particulares. En los artículos 125 y 227 de la Constitución gaditana queda señalado el principio de colaboración entre los poderes manifestado en la posibilidad de los secretarios del despacho de hacer algunas propuestas en nombre del Rey a las Cortes, así como elaborar los presupuestos anuales de gastos de sus respectivos ramos, de los que posteriormente rendirían cuentas (De La Hidalga, 1988: 34).

En el capítulo II del Título VI se creó la figura de las diputaciones provinciales, disposición que nos puede confundir al pensar en una forma de descentralización del poder, la cual no se llevó a cabo debido a que solo era considerada como una junta administrativa de carácter consultivo, sin facultades legislativas.

La mencionada Constitución fue elaborada con el objeto de romper el absolutismo de Fernando VII, atribuyendo al mismo tiempo la responsabilidad a cargo de los secretarios de despacho, tanto en la formulación del presupuesto como en su aplicación; su vigencia en la Nueva España fue por poco tiempo ya que mediante el decreto del 4 de mayo de 1814, Fernando VII desconoce lo hecho por las Cortes proclamando en el mes de septiembre del mismo año su

²¹ Las Cortes se constituían con la reunión de todos los diputados que representaban a la nación y sus facultades consistían en fijar los gastos de la Administración Pública, establecer las contribuciones de impuestos, examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos y hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho y demás empleados públicos.

abrogación, sin embargo el rey se ve obligado a restablecerla ordenando su juramento al virrey Apodaca , quien procede a reinstalar los ayuntamientos y seis diputaciones provinciales previamente autorizadas para este territorio (De La Hidalga, 1988: 34).

Como una síntesis de las mayores contribuciones de la Constitución de Cádiz al mundo hispanoamericano, se pueden enumerar: las concepciones del poder conteniendo al poder, la soberanía depositada en la nación y representada por las Cortes y el principio de la representación popular, los derechos naturales y políticos del hombre (Rabasa, 2004:76).

2.2.4. México Independiente.

A partir de la independencia se dio inicio a un proceso de integración de las nuevas instituciones que involucró una serie de cambios, que se prolongó por más de un siglo para que México se sobrepusiera a su etapa como colonia española, para convertirse en una nueva república.

2.2.4.1. Las Primeras Constituciones.

El Acta Constituyente de la Federación Mexicana, misma que sería el fundamento de la Constitución Central de ese mismo año, se pronunciaba enfáticamente por el federalismo²² como norma de gobierno, adoptando el sistema bicameral, refiriéndose a la división de poderes encomendando el ejecutivo a uno o varios individuos, el legislativo a las cámaras integrantes del Congreso y el judicial a una Corte Suprema aunada a los tribunales necesarios establecidos en los estados. En cuanto a las entidades federativas²³ determinaba que la división de poderes guardaría la misma estructura del orden federal²⁴, con la pretensión de lograr una forma de equilibrio y freno al

²² “Punto crucial en donde se inician las dos grandes corrientes ideológicas antagónicas que han alimentado la vida política del país y que han caracterizado, con breves intervalos, el sistema constitucional mexicano. República federal, significaba, como seguramente bien lo entendió Ramos Arizpe, no sólo la división de poderes dentro del gobierno nacional, sino también dentro de la organización política local” (Rabasa, 1997: 27).

²³ En el artículo 7º. Del proyecto de Acta Constitutiva de la Federación, se reconocía como Estado de la nueva Nación Mexicana, entre otros, al Estado de Veracruz; siendo éste un punto de partida que conformaría uno de los niveles de gobierno (GIDI, 1991:11).

²⁴ Gobierno particular de los Estados: Se establecen los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; de acuerdo a las constituciones estatales, condicionando que éstas no podrían oponerse al Acta o a la Constitución (Rabasa, 1997:23).

poder gubernamental conforme a los preceptos de sus propias constituciones, pero cuidando la congruencia con el marco de la Ley Fundamental (De La Hidalga, 1988: 51).

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, guarda la misma estructura del Acta Constituyente en cuanto a la división de poderes, enfatizando la soberanía nacional, el federalismo y su forma de integración, incluyendo la figura del municipio libre. Como una expresión del citado federalismo, en el Estado de Veracruz se establece en el año de 1825 la “Ley para la Organización, Policía y Gobierno del Estado, su división y sus dotaciones”, la cual divide al Estado en cuatro Departamentos que a su vez se fraccionan en cantones.

El sentido de equilibrio y colaboración entre los poderes conservando al mismo tiempo su autonomía de funciones, así como la delimitación de autoridad en los tres órdenes de gobierno, nos lleva al supuesto de que la Rendición de Cuentas transversal²⁵ se instauró en México en el año de 1824, con el nacimiento de la República Representativa Popular Federal y con la expedición de la “Ley sobre el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública”, con la que se dotó al Congreso de la Nación de facultades para llevar a cabo la revisión de las cuentas del Gobierno Federal al término de cada año, suprimiendo el Tribunal Mayor de Cuentas hispánico y creando para tal efecto la Contaduría Mayor de Hacienda²⁶ como un órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados, cuya función consistía en practicar el examen y la glosa de las cuentas que anualmente debían presentar tanto el secretario del Despacho de Hacienda como el del Despacho de Crédito Público²⁷.

La Contaduría Mayor se encontraba dividida en dos secciones: Hacienda y Crédito Público, las cuales examinaban las cuentas que se presentaban en sus

²⁵ Rendición de cuentas transversal, se presenta cuando las entidades de los poderes ejecutivos estatales y de los municipios rinden cuentas al Poder Legislativo, situado en un orden superior de gobierno (Capítulo 1)

²⁶ Se ha consignado por destacados estudiosos del Derecho Constitucional que en el año de 1824 no sólo tuvo lugar el nacimiento de la República Federal, sino que paralelamente surgió una de las instituciones fundamentales: La Contaduría Mayor de Hacienda.

memorias respectivas. Los contadores de la mencionada institución debían analizar las cuentas públicas y hacer las observaciones o críticas a la recaudación, distribución o inversión de las rentas nacionales, así como glosar los cortes de caja de las oficinas de Hacienda de los distintos departamentos, hasta ponerlas en estado de dar cuenta a la Cámara de Diputados²⁸ a fin de que el Congreso pudiera emitir la resolución correspondiente. (Lanz, 1993:87).

Las iniciativas de Rafael Mangino²⁹ indujeron la expedición de la Ley del 26 de Octubre de 1830, la cual promovió la delegación de atribuciones de la Secretaría de Hacienda a favor de las comisarías generales y subcomisarías ubicadas en las entidades estatales pero dependientes de la Tesorería General en cuanto a la distribución de caudales, buscando con esta medida la formulación de la segunda parte (la cuenta de distribución) de la Cuenta General que el Ministerio de Hacienda debía presentar al congreso, para lo cual todas esas agencias debían remitir sus cuentas originales y comprobadas.

Fue en el año de 1831 cuando se creó la estructura burocrática de “Glosa”, organismo dependiente en esa época del Administrador General de las Rentas del Estado, cuya función consistía en informar sobre el estado y buena administración de los fondos de los ayuntamientos, dando cuenta anual al Gobierno: del origen, costos de recaudación de sus productos, montos de éstos y la sugerencia de mejoras que fueran susceptibles³⁰.

Como un cierre del círculo del sistema de rendición de cuentas transversal observado, es conveniente señalar las atribuciones otorgadas a la Corte Suprema de Justicia, que consistían en conocer de las causas que se señalaran del Presidente y Vicepresidente, de los diputados y senadores, de

²⁸ La Ley del 8 de mayo de 1826, precisaba el contenido que debía tener la Memoria de Hacienda, y estableció reglas específicas sobre el formato de la cuenta general del erario.

²⁹ “Es interesante destacar tanto la evolución y las diferentes manifestaciones del control administrativo ante el centralismo y el establecimiento y restablecimiento del sistema federal mexicano, así como también las notorias discrepancias entre las dos figuras hacendarias del siglo XIX: Rafael Mangino, con sus marcadas tendencias hacia el control desconcentrado, y Matías Romero, con la centralización de los sistemas de control de la Secretaría de Hacienda” (Lanz, 1993:18).

³⁰ Reglamento que regulaba el funcionamiento de la Administración General de Rentas del Estado; Decreto No. 224 del Congreso del Estado de Veracruz.

los gobernadores de los estados, de los secretarios de despacho o de los empleados de la Hacienda y Justicia de la Federación.

2.2.4.2. Las Bases Constitucionales de 1835 y el Centralismo.

El Congreso Constituyente de 1835 en sus bases constitucionales regresa nuevamente al país al centralismo, ya que aún cuando subsiste la división de poderes, éstos se ven limitados en sus atribuciones. El territorio nacional quedó dividido en departamentos, los gobernadores de los Estados quedaban sujetos al Ejecutivo Supremo de la Nación, (tanto en su nombramiento como su permanencia y el ejercicio de sus funciones)³¹; las legislaturas estatales fueron cesadas de sus funciones legislativas³² y solo subsistían los jueces y tribunales de los estados hasta que se expidiera la Ley que organizaría su ramo. En las capitales de los departamentos se instituyeron los ayuntamientos, los cuales quedaban a cargo de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia.

En las mismas fechas se estableció un reglamento que marcaba los lineamientos para cerrar las cuentas en las oficinas de Hacienda de los estados, con objeto de hacerlas depender del Gobierno Central, por conducto de los gobernadores, los cuales estaban obligados a disponer que se rindiera una razón exacta de cada una de las rentas y ramos que constituían el erario del Estado a su mando, así como también del número de oficinas generales y particulares de rentas existentes en su demarcación.

En un Estado centralista, las provincias obedecen a la estructura legislativa del Estado como unidad, por lo que carecen de la facultad de proporcionarse sus propias normas de organización, teoría que estuvo vigente en nuestro país durante este periodo, en el cual según las normas el territorio nacional quedaba dividido en Departamentos, los cuales eran gobernados por Juntas departamentales que eran elegidas popularmente, y que tenían facultades

³¹ En cada departamento habría una junta departamental, cuyas facultades consistían en iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio y administración municipal.

³² El 3 de octubre de 1835, se aprobó una Ley, que en su artículo 2º declaraba que las Legislaturas Estatales, cesaban en el ejercicio de sus funciones (Gidi, 1992:79).

“Al disolverse, en 1835, las legislaturas de los estados y someterse a los ejecutivos locales, prácticamente se inauguraba, la etapa centralista en nuestra recién formada nación” (Rabasa, 1997: 41).

económico-municipales, electorales y legislativas, pero sujetas y responsables al Congreso General de la Nación; dichas juntas modificaron su denominación por Asambleas departamentales.

Tomando en consideración la importancia de que la Cuenta General de productos y gastos de la República tuviera exactitud y claridad, con fecha 2 de mayo de 1836 se expidió el Reglamento para la formulación y presentación de dicha cuenta, con lo cual se observa la atribución del Congreso General de la Nación de vigilar, por medio de una Comisión Inspectorá compuesta de 5 individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor, así como de nombrar los jefes y demás empleados de la misma.

Posteriormente en el año de 1837 el Ejecutivo expidió un decreto por medio del cual el sistema general hacendario hizo una sola mesa de las rentas públicas, ya fueran pertenecientes en su origen al gobierno central o a los departamentos; derivado de lo anterior fueron suprimidas las comisarías, tesorerías departamentales, y demás oficinas de Hacienda de los estados con excepción de las oficinas recaudadoras (Lanz, 1993: 96-101).

El centralismo mencionado produjo un retroceso en el proceso de rendición de cuentas, el cual de una incipiente interacción de agentes en forma transversal derivó nuevamente en un equilibrio de poder reflejado solo en el orden federal (rendición de cuentas horizontal).

No obstante, es conveniente manifestar ciertas dudas con respecto a la afirmación anterior, debido a la confusión de poderes supuesta por De La Hidalga (1988: 59) debido a las facultades decisorias y por lo tanto el control ejercido por un órgano especial denominado Supremo Poder Conservador³³; confusión que sostiene en el hecho de que a pesar de la existencia de los tres

³³ El Supremo Poder Conservador estaba constituido por cinco miembros, y su función principal consistía en hacer guardar la Constitución, y sortear el equilibrio entre los poderes, con la facultad de mantener o restablecer el orden jurídico cuando fuese turbado, de acuerdo a la Norma. Se decretó que este Poder sólo era responsable ante Dios y la opinión pública por lo que sus miembros en ningún caso podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones (Rabasa, 1997:43).

poderes, el esquema tradicional de equilibrio se rompe como consecuencia de su subordinación a un cuarto poder.

En el año de 1838, adjunto a la Contaduría Mayor se instituyó un Tribunal de Cuentas compuesto de tres salas, mismo que estaba encargado de conocer y dictar fallo en todas las acciones contenciosas sobre cuentas, mismo que fue suprimido con la publicación de la Ley del 2 de Septiembre de 1846³⁴ y restableciéndose la Contaduría Mayor (Lanz, 1993: 102).

Debido a los cambios de sistemas políticos y falta de congresos en esa época, no fue presentada la Memoria de Hacienda en el periodo comprendido de 1841 a 1843, razón por la cual en julio de 1844 se presentó la Memoria que comprendía dicho periodo, la cual expresaba que el gran atraso en cuanto a los registros contables se debía al complicado sistema que se seguía en las oficinas de Hacienda (Lanz, 1993: 110).

2.2.4.3. Restauración del Federalismo: 1846.

Al restituirse el federalismo mediante un decreto del año de 1846 , en el que se restablecía la Carta Magna de 1824, cada entidad federativa contaba con una asamblea, la cual asumía entre sus facultades el aprobar, con la previa anuencia del Congreso General, los planes de arbitrios y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades; lo anterior provocó que los citados congresos locales crearan a la vez órganos técnicos dependientes de su soberanía en forma similar al ámbito federal tanto en sus funciones como en sus atribuciones, entre las que se incluían la revisión de cuentas tanto de los municipios como de las entidades federativas.

Con la señalada división de territorios y la consecuente sistematización de la rendición de cuentas entre actores de instituciones correspondientes a distintos poderes (Ejecutivo y Legislativo) y niveles de Orden (Estatal y federal), podemos subrayar nuevamente la reinstauración de los mecanismos de rendición de cuentas transversal.

³⁴ Al sustituirse la Constitución de 1824 por la centralista de 1836, se mantuvo en funcionamiento la Contaduría Mayor, la cual pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas según la Ley Orgánica del 14 de marzo de 1838.

En el acta constitutiva de reformas de 1847 quedó formalizada la restauración del federalismo, se determinó que exclusivamente correspondía a la Cámara de Diputados constituirse en Gran Jurado para declarar si había o no lugar a formación de causa contra los actos de funcionarios a quienes la Constitución y las leyes concedían fuero; cuando el delito fuere común pasaría el expediente a la Suprema Corte, si fuere de oficio el senado se erigiría en jurado de sentencia y la Suprema Corte designaría la pena.

2.2.4.4. Las Bases de la Administración de la República: 1853-1855.

Sin embargo, el desarrollo del proceso de Rendición de Cuentas transversal fue temporalmente suspendido, debido a que en las Bases para la Administración de la República del 2 de abril de 1853 se determinó que las legislaturas y otros organismos que desempeñaran funciones legislativas en los estados y territorios entrasen en receso, con el argumento de facultar al Ejecutivo para la reorganización de todos los ramos de la Administración Pública (De La Hidalga, 1988:82).

Lo anterior marca el inicio de una dictadura que culmina con el abandono definitivo del poder de Antonio López de Santa Anna (1853-1855), con la consecuente eliminación del equilibrio de poderes, lo cual representó el retroceso a un procedimiento de rendición de cuentas vertical formalizado, como se hace notar a continuación.

El decreto de noviembre del mismo año (1853) dispuso que la Contaduría Mayor de Hacienda, tuviera el carácter de Tribunal de Cuentas, el cual estaría integrado por dos salas en las que debía quedar finiquitado todo juicio de cuentas, dejando a la mencionada Contaduría como una sección encargada de glosar las cuentas de las oficinas de Hacienda, pero de forma posterior es decir sobre actos consumados; dejando a la Dirección General de cada ramo y a la Tesorería General pertenecientes al Poder Ejecutivo, el ejercicio de la fiscalización en la recaudación y distribución del erario .

En el año de 1855 con el derrocamiento de la dictadura, por medio del decreto del 10 de octubre, se transfieren a los tesoreros de los Estados, las atribuciones de las jefaturas de Hacienda departamentales reduciendo sus funciones a la vigilancia exacta de la recaudación de rentas; asimismo se derogó el decreto que erigió a la Contaduría Mayor en Tribunal de Cuentas, restableciendo dicha Institución con su planta de empleados asignados en 1826, pero sin la determinación de sus atribuciones (Lanz,1993: 116,117,527).

Es importante mencionar que debido a que en ese periodo México era un Estado incipiente, los principales ramos de actividad económica se encontraban a merced de la oligarquía criolla conservadora; es decir, como lo menciona Martínez Escamilla (2000:46): “ *Era aquel un orden...en el que la calidad de funcionarios y empresarios se reunían con frecuencia en las mismas personas, o al menos habían establecido una causa común*”, se instituyen dos leyes, que buscaban de alguna manera a arreglar la cosa pública conforme a los principios científicos mas avanzados hasta entonces.

La Ley de Administración de Justicia o Ley Juárez, promulgada en noviembre de 1855 y ratificada en 1856 por el congreso constituyente por medio de la cual se suprimían los tribunales especiales con excepción de los eclesiásticos y militares.

La Ley Lerdo o Ley de desamortización expedida el 25 de junio de 1856, misma que obedeció la necesidad de: “*Reorganizar la estructura de la propiedad y la administración pública con arreglo a los intereses de las clases que habían sumado a sus privilegios uno más, que era el acceso a los avances de la ciencia moderna*” Martínez Escamilla(2000:86). Lo que esta Ley buscaba, era reforzar el régimen de propiedad individual de la tierra concepción que tarde o temprano tenia que chocar con instituciones como las viejas formas de propiedad comunal y los intereses de los indígenas.

2.2.4.5. La Constitución de 1857.

Y fue en la Constitución de 1857 con la influencia del pensamiento político liberal de la época³⁵ y como respuesta a la necesidad de crear pesos y contrapesos institucionales, que se ratificó la facultad del Poder Legislativo para exigir cuentas al Poder Ejecutivo (de cualquiera de los tres Órdenes ³⁶), asignándole la obligación de presentar anualmente un informe sobre el estado del gobierno y reafirmando nuevamente las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda a través de su artículo 72, fracción XXIX.

Se determinó en la Constitución que el segundo periodo de sesiones del Congreso se destinaría al examen y votación de los presupuestos del año siguiente, decretando las contribuciones para cubrirlos así como a la revisión de la cuenta del año anterior que presentara el Ejecutivo, estos documentos pasarían a una comisión la cual tendría la obligación de examinarlos y presentar sus dictámenes correspondientes (Lanz, 1993:118, 527).

Las disposiciones comprendidas en la Ley Fundamental de 1857 tiene implicaciones tanto políticas como técnicas, desde el punto de vista de la rendición de cuentas transversal, ya que la división de poderes, esencial en todo Estado de derecho implica una forma de guardar el equilibrio, ya que restringe las facultades del Ejecutivo procurando evitar el despotismo y la arbitrariedad producto de la supremacía que ejercía en los años anteriores, quedando unidos en una franca colaboración por medio de las facultades que les corresponden; por otra parte, la delimitación de competencias entre los órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), así como el reconocimiento de la soberanía de las entidades federativas que cuentan con sus constituciones particulares, permite llevar a cabo los procesos de rendición de

³⁵ En la exposición de motivos del proyecto de Constitución para el año de 1857 la comisión legislativa al referirse a la soberanía nacional, manifiesta que: *“todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, teniendo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno.....por esa voluntad popular, el pueblo mexicano ha de constituirse en una República representativa, democrática ,federativa, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida, según los principios de la Ley Fundamental para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales”* (De La Hidalga, 1988: 91).

³⁶ *“La soberanía se ejerce por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los estados en su régimen interior ,en los términos establecidos respectivamente en la Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”* (De La Hidalga, 1988: 91).

cuentas determinando en cada caso específico, el criterio espacial correspondiente (horizontal: Federal-Federal o transversal Estatal- Federal).

En diciembre de 1857 tuvo lugar el desconocimiento de la Constitución de ese mismo año, desencadenándose la guerra de Reforma y después de una pequeña tregua, la guerra de Intervención prolongada hasta 1867; durante esa época incierta nada se pudo avanzar en la organización de la Hacienda Pública, mas bien que se retrocedió.

El 1º de diciembre de 1867 se crearon reglas sobre presupuestos, recaudación y distribución de caudales públicos, contratos de compraventa, responsabilidad de los funcionarios, deuda pública, las cuales quedaron estipuladas en el Reglamento para la Administración y Contabilidad de los Caudales del Erario Federal; se estableció que cada secretaría llevase la cuenta de su ramo, y que los resultados de cada año fiscal junto con el presupuesto definitivo debían entregarlos a la Secretaria de Hacienda, para que ésta consolidara la información en la Cuenta General de la Administración Hacendaria.

Debido a la necesidad de restringir la amplísima libertad que poseía la Cámara de Diputados referente a la interpretación de las infracciones oficiales consignadas en el art. 105 de la Constitución de 1857 y aun cuando no abarcó los múltiples problemas derivados del contexto que provoca la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones, el Presidente Benito Juárez expidió el 3 de noviembre de 1870 la Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios³⁷, la cual definía en sus tres primeros artículos los delitos, faltas u omisiones de los altos funcionarios de la Federación con su correspondiente determinación de las sanciones que debían imponerse en cada uno de los supuestos señalados.

Con la expedición de dos ordenamientos fundamentales: La ley de 30 de mayo y el reglamento de la Tesorería General del 29 de junio de 1881, la organización de la Hacienda Pública experimentó un progreso considerable. El primero estableció las bases relativas a la presentación de los proyectos de

³⁷ Es la primera que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema.

presupuesto de egresos que el Ejecutivo debía presentar anualmente al Congreso, estipulando que los mismos debían incluir todos los gastos u obligaciones previstos los cuales serían detallados en los presupuestos específicos que de sus respectivos ramos habrían de formular los secretarios de despacho, y que tenían la obligación de pasar al ministerio de Hacienda para la formulación del proyecto de presupuesto general. El segundo reglamentaba la formulación de la Cuenta General por parte de la Tesorería³⁸, y que debía someterse al examen y glosa de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual debía presentar todas sus partidas de ingresos y egresos anexándole los comprobantes requeridos por la Ley.

A partir de la ley y reglamento comentados, la administración de la Hacienda Pública en nuestro país ingresó en un largo periodo de normalidad, en el cual las pocas reformas efectuadas se redujeron a perfeccionar el sistema de contabilidad y a centralizar en la Secretaría de Hacienda, no sólo la preparación y formación del presupuesto, sino el manejo íntegro de la vida económica nacional. Es hasta el año de 1896 que se publica una nueva Ley de Responsabilidades en la cual se enumeraba como altos funcionarios federales a los diputados, senadores, magistrados de la Suprema Corte de Justicia y secretarios de Despacho, así como al Presidente de la República y los gobernadores de los Estados.

En 1904 se promulga la Ley Orgánica de la Contaduría, que al enfatizar el ordenamiento constitucional que determina la dependencia del mencionado órgano al Poder Legislativo, instituye entre sus atribuciones: la revisión y glosa de las cuentas anuales del erario federal, para verificar la debida autorización y comprobación de los cobros y gastos, así como la exactitud en las operaciones aritméticas de la contabilidad.

La instauración en 1910 de la Dirección de Contabilidad y Glosa en la Secretaría de Hacienda, como una dependencia distinta de la Tesorería, estuvo

³⁸ La propia Tesorería era responsable ante la Contaduría Mayor, no sólo por causa de sus operaciones, sino por todas las demás que comprendiera su cuenta.

basada en el principio de que las oficinas que manejan fondos deben ser distintas de las que llevan la contabilidad, es decir se separaron las funciones que competen al cajero (recaudar, custodiar, distribuir fondos y valores públicos) de aquellas que corresponden al Contador (registro de las operaciones que afectan a la Entidad).

2.2.4.6. La Constitución de 1917.

La Constitución de 1917 impulsó el desarrollo del sistema de división de poderes, con sus pesos y contrapesos institucionales derivando de esto la ratificación de los criterios espaciales de rendición de cuentas, basados en las interrelaciones de los ámbitos de gobierno tanto horizontales (entre los tres poderes en los órdenes de nivel federal y estatal), como transversales es decir entre los Poderes ejecutivos municipales³⁹ o estatales con los Poderes Legislativos (de la Nación o de las entidades federativas), exigiendo por una parte a los funcionarios rendir cuentas de sus actividades públicas, como estableciendo amplias facultades fiscalizadoras a los legisladores, tales como: *“Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar”* (Artículo 65, fracción I).

Se estableció la consideración de ser sujetos de responsabilidad a los senadores, los diputados, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Despacho, el Procurador General, los gobernadores de los Estados y los diputados de las legislaturas locales, por violaciones a la constitución y a las leyes federales.

Un antecedente histórico de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue la creación del Departamento de Contraloría General de la

³⁹ Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista, expidió entre otras, la Ley del Municipio Libre (1914), a la cual se refirió en diversas ocasiones como *“una de las grandes conquistas de la Revolución”*, reconociéndole a los ayuntamientos libertad política y dotándolos de independencia económica (Rabasa, 1997:97).

Nación en 1917, posteriormente se reestructuró y cambio de denominación en 1926 como Departamento de Contraloría de la Federación; la importancia de este departamento radica en que constituye un esfuerzo en el perfeccionamiento del control administrativo de nuestro país, procurando unificar los sistemas y procedimientos del control de los recursos y bienes de la nación.

Bajo su tutela, se establecieron las facultades de fiscalización y vigilancia previa de los gastos públicos, se precisaron atribuciones para la formación de la cuenta anual de la Hacienda Pública, se dieron pasos importantes en la determinación del inventario y la administración de los bienes inmuebles nacionales así como en la vigilancia y custodia de los fondos, valores y bienes nacionales. Entre los más importantes logros de este Departamento se cuentan: la iniciación del Servicio Civil de Carrera en México y la creación de la Escuela Superior de Administración Pública.

El control previo, una función de primer orden en la Administración Pública, fue desempeñado eficazmente por la Contraloría sin detrimento del desarrollo de las actividades de las demás dependencias del ejecutivo. Sin embargo en el año de 1933 se decreta la desaparición de esta Entidad y se concentran sus funciones en la Secretaría de Hacienda, hecho que repercute en un retroceso de la Rendición de Cuentas en un contexto de afianzamiento del autoritarismo político del partido de gobierno y sobretodo del presidente.

2.2.4.7. Reformas del Periodo 1936 - 2000.

Es hasta el año de 1936 cuando se promulgó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en la que se especificaron a detalle las facultades que le competían a dicha institución, de las cuales se podían identificar tres grupos: de revisión y glosa, de fiscalización y de finiquitos⁴⁰. Esta Legislación estuvo en

⁴⁰ Revisión y Glosa: “Revisión legal, numérica y contable de las cuentas rendidas por las oficinas y agentes de la federación, con manejo de fondos, valores y bienes que integran la Hacienda Pública Federal” (Castro, 2002:637).
Revisión legal: investigar cualquier error, omisión, exceso o defecto en la aplicación de la Ley; así como determinar si la documentación comprobatoria cuenta con los requisitos legales o reglamentarios.
Numérica: consistía en la compulsión de cantidades y en la verificación de las operaciones aritméticas.
Contable: constatar que las aplicaciones y registros efectuados a los capítulos de la Ley de Ingresos y a las partidas del presupuesto de Egresos, fueran correctas (Lanz, 1993: 262).

vigencia hasta el 29 de diciembre de 1978, fecha en la que se expide el Decreto que crea una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se complementó con el Reglamento Interior de dicha Contaduría en 1980.

Este último decreto incluyó reformas a fin de dotar al Poder Legislativo de un nuevo ordenamiento legal para que su órgano técnico llevara a cabo el examen y revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y las del Departamento del Distrito Federal, con la determinación de que para el ejercicio de sus funciones, estaría bajo el control de la Comisión de Vigilancia de la misma Cámara. Se determinó que la revisión de la Cuenta Pública debía apearse a los diversos ordenamientos aplicables como son: las leyes de ingresos tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal igualmente a las leyes de Deuda Pública, de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros (art. 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

La revisión consistía en supervisar el ejercicio correcto de sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados, si los programas de inversión se ajustaron a los términos y montos autorizados, y si los recursos provenientes de financiamientos se utilizaron con la periodicidad y forma establecida por la Ley; los trabajos de verificación debían extenderse a los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, a las paraestatales, a los municipios y a las instituciones privadas o a los particulares, verificando su aplicación al objeto autorizado.

No sólo comprendía el examen de las partidas, sino que se extendía a una exploración legal, económica y contable del ingreso y del gasto público, verificando su exactitud y justificación, determinando las responsabilidades procedentes y promoviéndolas en su caso ante las autoridades competentes (Lanz, 1993:534). La mencionada Ley Orgánica confería a la Contaduría Mayor

Fiscalización: “Mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia; se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar” (Castro, 2002: 627).

Finiquitos: certificado que servía de resguardo a los funcionarios e instituciones para sus respectivas cuentas (Lanz, 1993:265).

de Hacienda, atribuciones para establecer las normas y procedimientos de auditoría, así como promover la elaboración de manuales requeridos para su funcionamiento. En la rama de la información, estaba obligada a rendir a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia tanto un informe previo (con observaciones sujetas a solventación), como un informe sobre los resultados de la revisión de la Cuenta Pública, con el señalamiento expreso de las irregularidades que hubiera detectado.

Esto implicó el establecimiento de un procedimiento bien delineado de la Revisión de la Cuenta Pública a las dependencias del Poder Ejecutivo (Federal, Estatal o Municipal) por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda como un órgano técnico auxiliar y especializado del Poder Legislativo, para coadyuvar en el fortalecimiento del equilibrio de poderes mediante un sistema de Rendición de Cuentas más eficiente; pues se instrumentaron una serie de revisiones contables, programáticas, presupuestales, y económicas, que requerían un conocimiento más profundo en la materia, y no simplemente efectuar la glosa de documentos que implicaba solo una parte de la revisión de la Cuenta Pública.

A partir de 1997 se inició una nueva relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, extendiéndose en México el uso del término rendición de cuentas, ya que las elecciones para la conformación del Congreso rompieron el esquema de presidencialismo extremo y derivaron en un gobierno dividido en el cual el titular del Ejecutivo no contaba con una mayoría parlamentaria, y con la presencia de cinco partidos en la que ninguno contó con mayoría absoluta. De tal modo, que los legisladores de oposición podían exigir cuentas tanto horizontal como transversalmente del desempeño de los funcionarios públicos⁴¹.

⁴¹ Al tener lugar la alternancia política, los nuevos gobernantes tienden a incrementar los estándares de desempeño del gobierno, mismos que gobiernos subsecuentes sean del partido que sean, estarán obligados a igualar o superar. La composición multipartidista entre los diferentes órganos de gobierno, tiene como consecuencia el aumento de disputas entre los Poderes del Estado; como el caso de la resolución de la Suprema Corte de Justicia sobre la controversia constitucional planteada por el Congreso en contra del Ejecutivo, en la que se ordenó al Presidente de la República entregar al Congreso información confidencial sobre operaciones bancarias cuestionables. Es de destacarse también las difíciles negociaciones que se han desarrollado en los últimos años, entre el Ejecutivo y el Congreso, con el fin de lograr la aprobación del Presupuesto de Egresos, las cuales son derivadas de esta nueva relación en un

2.2.4.8. Últimas Reformas: 2000.

En 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, que dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación, entre cuyos objetivos destacaron: la modernización en la función pública, el ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas, así como el reforzamiento de un auténtico órgano de auditoría superior independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones y que fuera reconocido por la ciudadanía en general.

Es hasta el 29 de Diciembre del año 2000 en que se promulga la Ley de Fiscalización Superior, la cual tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública a cargo de la Cámara de diputados con el apoyo de la Auditoría Superior de la Federación, determinando:

- a) El objeto de la revisión y fiscalización.
- b) Su limitación en cuanto a los periodos de revisión.
- c) Los documentos que constituyen la Cuenta Pública.
- d) Contenido del Informe de Resultado.
- e) Los procedimientos para la atribución de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas.
- f) El periodo de prescripción.
- g) Los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para la colaboración en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por los entes fiscalizables.
- h) Las atribuciones de la Comisión de Vigilancia del Congreso para coordinar las relaciones entre éste y la Auditoría Superior de la Federación.⁴²
- i) La Organización de la Auditoría Superior de la Federación.

contexto de gobierno dividido y de mayor equilibrio entre ambos poderes (Guerrero, 2002: 21-22).

⁴² La definición tanto de las atribuciones de la Comisión de Vigilancia con respecto a la fiscalización, como la descripción de procedimientos y la mención de su objeto y limitaciones, proporcionan una mayor regulación del proceso y por lo tanto un avance significativo en el desarrollo de la rendición de cuentas, como un sistema integral.

Reconsiderando el desarrollo de los mencionados ordenamientos se comprueba que éstos no entraron en vigor durante casi los dos siglos anteriores, debido en gran parte a la preeminencia de un sistema jerárquico donde el titular del Ejecutivo se encontraba en la cúspide, derivando esta situación en una fusión de poderes (Weldon, 1999: 34), que se caracterizó como un gobierno altamente unificado que gozaba de la subordinación de mayorías calificadas en ambas cámaras, es decir en el cual un mismo partido político tenía a su cargo las funciones legislativas y ejecutivas.

Es decir, durante un largo periodo, la rendición de cuentas se ha ejercido de forma unidireccional, es decir todos los funcionarios públicos ya sean elegidos o designados tenían la obligación de informar al Presidente sobre sus acciones y el estado de la administración pública. Este presidencialismo dominante en México por largos periodos de nuestra historia, nos refleja una forma de gobierno autoritaria en la que la rendición de cuentas desde el punto de vista espacial se daba de manera exclusivamente vertical, obstaculizando las tendencias espaciales de rendición de cuentas horizontal y transversal establecidas en las leyes, y evitando los correspondientes contrapesos derivados de la división de poderes.

A partir de que el Ejecutivo pierde la mayoría en la Cámara de Diputados se experimentan enormes cambios en lo político, pues surge la primera acotación formal y constitucional del presidencialismo y nacen los primeros esfuerzos para avanzar en el cumplimiento de sus agendas legislativas, o en sus proyectos de reforma constitucional.

El presidencialismo de coalición surge cuando el partido dominante pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la mayoría calificada en la de Senadores; este contexto de elevada competitividad electoral dio lugar a la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación, cambio que confirió a ésta plena autonomía técnica y de gestión, así como la capacidad de fiscalizar a todos los poderes de la Unión.

A manera de un resumen cronológico del desarrollo de los organismos revisores de las cuentas públicas en México, puede observarse cómo estas instituciones cuya función ha sido auxiliar al Poder Legislativo en el cumplimiento de la rendición de cuentas tanto horizontal como transversal, han recorrido un largo camino en el cual cada vez se les han concedido más atribuciones para el correcto cumplimiento de sus responsabilidades fiscalizadoras⁴³. Aunado a lo anterior es conveniente hacer notar los cambios de nominación que han tenido estos organismos como son: Tribunal de Cuentas (1605), Contaduría Mayor de Hacienda (1824 y 1836), Tribunal de Cuentas (1838), la Contaduría Mayor de Hacienda (1857) y Auditoría Superior de la Federación (1999).

⁴³ “En resumen, si como se ha sostenido con cierto sentido filosófico, la historia no se escribe sino se hace, es evidente que en cuanto al control administrativo, desde los aztecas hasta el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, México ha hecho historia en sus sistemas administrativos y cuenta con múltiples antecedentes de procedimientos, métodos e instrumentos con los que la Administración Pública, de propia autoridad o internamente, ha tratado de controlar el manejo y distribución de los recursos humanos, financieros y materiales de la Nación” (Lanz, 1993: 21).

3. LA RENDICIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

3.1. LA CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL.

Uno de los elementos de mayor importancia para evaluar la Administración Hacendaria Municipal es la Cuenta Pública que los ayuntamientos deben presentar al Congreso del Estado, para su revisión. La Cuenta Pública, es un informe de carácter evaluatorio por medio del cual los poderes del estado (del orden federal o estatal) y los municipios cumplen con la obligación constitucional⁴⁴ de someter en forma anual a la consideración del Poder Legislativo los resultados de su gestión financiera del ejercicio fiscal del año anterior.

Es el documento que refleja los resultados de la actividad financiera del Ayuntamiento en sus tres vertientes: ingresos, egresos y patrimonio, indicando cuales fueron los factores y las políticas que orientaron el manejo hacendario y que incidieron en sus resultados; que asimismo presenta los comprobantes que amparan y justifican las operaciones que se llevaron a cabo.

Este informe debe contar con toda aquella información y documentación que permita su análisis, de tal modo que sea posible comprobar si la entidad dio cumplimiento a los objetivos contenidos en sus planes y programas, de conformidad con los criterios señalados en su presupuesto o en su caso sus modificaciones y las causas que las originaran.

De lo anterior podemos derivar que la Cuenta Pública Municipal implica una síntesis analítica del ejercicio de las facultades y atribuciones de las autoridades municipales, que debe comprender una valoración completa y pormenorizada tanto de los resultados cuantitativos de la actividad financiera como de los resultados cualitativos que arroja su administración.

⁴⁴ Art. 74, 79 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 115, frac. IV.- “las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles”. (adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre 1999).

La presentación en tiempo y forma de la Cuenta Pública obedece al cumplimiento de la Ley, sin embargo para que las instancias responsables de su elaboración (Tesorería Municipal) puedan cumplir con dicha obligación, es necesario contar con la voluntad política de los integrantes del círculo de poder del Presidente Municipal, para transparentar su actuación a través de un ejercicio permanente de rendición de cuentas.

3.2. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

Hasta el año de 1973, los gobiernos estatales y municipales de México manejaban conjuntamente sólo el 25.4% del gasto público total. Los municipios mexicanos recibían dos tipos de recursos federales: las participaciones federales⁴⁵ y el Ramo 026 (destinado este último primordialmente a la ejecución de obra básica). Estos recursos se operaban de una manera centralizada por el Gobierno del Estado, pues se les transferían a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, y su fiscalización se practicaba a través de la Contraloría General, ambas instituciones dependientes del Poder Ejecutivo Estatal.

El Congreso del Estado de Veracruz, por medio de su Dirección de Contaduría, evaluaba la Cuenta Pública Municipal, misma que sólo reportaba el ejercicio de los recursos propios de los ayuntamientos reflejados en su Ley de Ingresos, la cual señalaba los conceptos de ingresos ordinarios estimados a obtener en el ejercicio fiscal (Fondo de Arbitrios); y que comprenden los siguientes rubros:

- a) Impuestos: predial, sobre traslación de dominio, sobre espectáculos públicos, sobre juegos permitidos, loterías, rifas y sorteos.
- b) Derechos: contraprestaciones por servicios prestados.
- c) Productos: ingresos por explotación de bienes patrimoniales.
- d) Aprovechamientos: recargos, intereses moratorios, multas.

⁴⁵ Participaciones Federales: Recursos que corresponden al municipio procedentes de la recaudación de determinados ingresos federales o estatales, de conformidad con las leyes respectivas y los convenios de coordinación que se celebren sobre el particular. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, en México el “sistema de participaciones que consiste en que la Federación recauda los impuestos más importantes, entregándoles a los estados una cantidad de lo recaudado, con la condición de que estos no graven las mismas fuentes” (Astudillo, 2002:9).

e) Contribuciones por mejoras.

En dicha revisión de la Cuenta Pública también se incluía el gasto público municipal que comprendía las erogaciones por concepto de gasto corriente, gasto de capital y servicio de la deuda pública que se hubieran efectuado de acuerdo al Presupuesto de Egresos aprobado por el Cabildo para realizar las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias.

No obstante que los informes revisados solo se referían a los recursos propios del municipio, estos eran revisados por el Congreso Estatal, el cual se ubica en un orden superior de Gobierno, situación que refleja un criterio de Rendición de Cuentas Transversal.

Cuando en el año de 1998 el Congreso de la Unión reformó la Ley de Coordinación Fiscal creando los fondos del Ramo 033⁴⁶, los ayuntamientos empezaron a recibir cantidades de recursos que acrecentaron sustancialmente sus presupuestos e incrementaron la capacidad municipal para realizar programas de infraestructura, además del aumento de apoyos por parte del Gobierno Federal para desarrollar proyectos que buscaran abatir los rezagos sociales y lograr el desarrollo de las comunidades. El mencionado incremento de recursos provocó que los funcionarios municipales tuvieran la obligación de sujetarse a normas y procedimientos legales, contables, financieros y técnicos, que no eran usuales para ellos, pues requerían mayores exigencias para su manejo.

El Gobierno del Estado de Veracruz, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación transfirió al Congreso del Estado la recepción y fiscalización de

⁴⁶ Fondos del Ramo 033: Aportaciones Federales a Entidades Federativas y municipios, es decir son asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, como recursos que ésta transfiere a las haciendas estatales y municipales para ser utilizados en la consecución de los objetivos que fija la Ley de Coordinación Fiscal (Federal). El Ramo 033 está formado por: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) que se ejerce en los términos que definan los ayuntamientos, previo acuerdo con el Consejo de Desarrollo Municipal; y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM), que se destina exclusivamente a la satisfacción de los requerimientos de los ayuntamientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes (ORFIS, 2003:29,30).

los recursos tanto materiales como financieros del Ramo 033 y éste a su vez delegó esta función en su Dirección de Contaduría, que ya revisaba los fondos de arbitrios de los municipios.

El Congreso local formuló la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Veracruz en 1998, por medio de la cual se definían las normas y acciones para la fiscalización municipal, dándose inicio al programa de revisión de la Cuenta Pública Municipal Consolidada, que incluía tanto a los recursos propios del Ayuntamiento, como a los provenientes del Gobierno Federal.

Para los ejercicios fiscales de 1999 y 2000, el mencionado Poder Legislativo Estatal transforma su Dirección de Contaduría en un órgano técnico de revisión denominado Contaduría Mayor de Hacienda. En el año 2000 se llevó a cabo la reforma integral de la Constitución Veracruzana de 1917 y al mismo tiempo se promulgó la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz, creándose el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz como una dependencia autónoma encargada de auxiliar al Congreso en la fiscalización de los recursos estatales y municipales.

Esto implicó el ubicar el sistema de rendición de cuentas en dicha entidad a la altura de los avances administrativos llevados a cabo en el Gobierno Federal, ya que al crear un organismo con autonomía técnica y funciones similares a la Auditoría Superior de la Federación, se fijó como objetivo el logro de una mayor eficiencia con imparcialidad en las decisiones buscando el reforzamiento del proceso de fiscalización, puntal de la modernización en la función pública estatal.

3.3. LA CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

Para evaluar el proceso de rendición de la Cuenta Pública Municipal en el Estado de Veracruz, consideramos la conveniencia de llevar a cabo la descripción y análisis tanto de los actores que intervienen, como de los recursos y procedimientos necesarios para su elaboración, entrega, revisión, evaluación y aprobación.

La parte medular de la Cuenta Pública la constituye sin duda alguna la información de carácter financiero, contable y administrativo que debe mostrar dicho documento, toda vez que en atención a ello se llevan a cabo primordialmente las funciones de revisión que practican las autoridades legislativas correspondientes.

La información mencionada proviene principalmente de la contabilidad, ya que esta constituye propiamente el proceso a través del cual se documentan, clasifican y registran las transacciones de la entidad, con el objeto de acumular y proporcionar la información financiera básica para el ejercicio de las actividades⁴⁷.

La formulación de la Cuenta Pública queda a cargo del personal de la Tesorería del Ayuntamiento, quienes preparan la información y documentación que proviene principalmente de las actividades que se realizan en dicha instancia y complementándose con la que se origina de las operaciones de las diversas dependencias del Ayuntamiento⁴⁸.

El proceso administrativo para la formulación de la Cuenta Pública Municipal comprende tres segmentos: el primero se refiere a las actividades que implican el acopio y sistematización de la información, el segundo se relaciona con la preparación y presentación de los anexos que integran la Cuenta Pública, y el tercero se refiere al proceso de integración y forma de presentación del documento propiamente dicho.

3.3.1. Acopio de la información.

Es necesario realizar un acopio minucioso de la documentación comprobatoria

⁴⁷ Manual de Contabilidad Gubernamental.- Naciones Unidas (ONU) New York 1970 (Indetec,1987:26). No está incluido en la Bibliografía

⁴⁸ Debido a que la Cuenta Pública Municipal posee una naturaleza de carácter hacendario, preexiste la idea general de que compete exclusivamente a la Tesorería, sin embargo, puede tener relación directa con otras dependencias del Ayuntamiento, como pueden ser el Cabildo, la Presidencia, la Secretaría, Obras Públicas, Oficialía Mayor, dichas dependencias tienen la obligación de remitir a la Tesorería informes sobre los avances de los programas, así como de objetivos y metas alcanzadas a efecto de que el Tesorero vaya analizando la información, correlacionándola con las políticas y funciones hacendarias que le permitan elaborar una Cuenta Pública que refleje la actividad financiera municipal.

de las operaciones realizadas tanto por la Tesorería como por las dependencias vinculadas estrechamente con el ejercicio de las finanzas públicas (Presidencia, Secretaría General, Cabildo, áreas de obras y servicios públicos etc.), con el fin de recabar la información suficiente que permita reflejar la administración correcta de los recursos municipales. Las actividades que comprende esta etapa tienen por objeto recopilar la documentación comprobatoria, ordenarla cronológicamente y clasificarla según el tipo de información de que se trate.

La Hacienda Pública Municipal implica cuatro elementos básicos, que son: los ingresos, los egresos, el patrimonio y la deuda pública. Cada uno de ellos tiene un proceso de desarrollo muy específico, aunque todos se complementan entre si, por que no tendrían ninguna aplicación práctica en forma aislada.

La información a recopilar se basa principalmente en la obtención de los documentos fuente⁴⁹ que amparan las operaciones referentes a ingresos, egresos⁵⁰, patrimonio, servicios públicos, obras públicas⁵¹ e información general, procurando seguir una secuencia cronológica. Los comprobantes de las operaciones deben reunir los requisitos fiscales, contables, administrativos y de cualquier otro carácter, que las leyes y reglamentos señalen como obligatorios⁵².

Documentos que integran los ingresos:

- Los recibos oficiales que expida tanto la Tesorería como las dependencias que presten servicios a la sociedad, ya sea por cobro de impuestos, derechos, productos o aprovechamientos, los cuales deberán

⁴⁹ Documento Fuente.- Es el justificante propio o ajeno que da origen a un asiento contable. Contiene en el mejor de los casos, la información necesaria para el registro contable de una operación, y frecuentemente tiene la función de comprobar razonablemente la realidad de dicha operación. La característica de este documento es que asienta un hecho, y este es el que registra la contabilidad: ejemplo: una factura ajena significa una compra, una factura propia, significa una venta.

⁵⁰ Egresos.- son todas aquellas operaciones que representen salida de dinero para el municipio; normalmente son consecuencia del ejercicio del gasto, el cual se relaciona con los programas de trabajo del municipio, transformando el presupuesto de egresos en obras, servicios, actividades diversas, y gastos de administración.

⁵¹ Obras Públicas.- Capítulo presupuestario que agrupa las asignaciones destinadas a la creación de infraestructura física mediante la realización de obras públicas que contribuyen a la formación de capital del país. Incluye todo tipo de adquisiciones necesarias para la construcción, instalación, ampliación, rehabilitación, servicios relacionados con la obra pública, así como las asignaciones para realizar estudios de preinversión.

⁵² Anexo No. 3 Diagrama de flujo del proceso administrativo o interno de aprobación de la cuenta Pública Municipal.

ser foliados (tanto los utilizados, como los no utilizados) para llevar un control minucioso de ellos⁵³.

- Los oficios expedidos por la Secretaría de Finanzas y Planeación que notifican los recursos asignados al Ayuntamiento por participaciones federales⁵⁴, aportaciones del ramo 033, así como otros subsidios que le otorgue tanto el gobierno federal como el estatal.
- Cualquier otro documento que ampare la recepción de efectivo proveniente de otras operaciones (préstamos bancarios, anticipo de participaciones, cobro de seguros, etc.).

Documentos que integran los egresos son todo aquel documento que soporte el pago efectuado y que deberá cubrir los requisitos señalados en la Ley⁵⁵, como son: facturas, recibos de honorarios, nóminas, recibos de anticipos, estimaciones de obra, etc.

Dado que no toda la información que se requiere proviene de la Tesorería, se hace necesario que esta dependencia establezca el mecanismo y la forma en que las diversas áreas de la administración municipal deben presentarle y remitirle la información y documentación que les hubiese sido solicitada. Es preciso que el personal de Tesorería notifique mediante oficios o circulares, los lineamientos generales para su envío oportuno, mismos quienes cuidarán que la información que proporcionen cumpla con las normas y lineamientos establecidos. A dichos oficios se le pueden agregar los formatos que para tal efecto se consideren necesarios.

⁵³ Ninguna recaudación deberá quedar sin la formulación del recibo oficial correspondiente.

⁵⁴ Participaciones Federales.- son las cantidades que corresponden al municipio en el rendimiento de la recaudación de determinados ingresos federales o estatales, de conformidad con las leyes respectivas y los convenios que se celebren sobre el particular.

⁵⁵ Estos documentos, habitualmente deberán anexarse a la orden de pago; considerado el documento mediante el cual el Presidente Municipal autoriza al Tesorero a efectuar pagos conforme al Presupuesto, firmándolas en unión de los ediles de la Comisión de Hacienda y del Secretario, de acuerdo a lo que establece el art. 36 frac. XI de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.

3.3.2. Contabilización⁵⁶ o sistematización de la información recabada.

Después de recopilar y clasificar la información se procede a su sistematización por medio de la codificación contable tomando en consideración para su contabilización tanto la Guía Contabilizadora⁵⁷ como el Catálogo de Cuentas⁵⁸, en la cual se le asignarán las claves que sean necesarias para una interpretación más específica y uniforme.

También se debe codificar la operación de acuerdo a la definición de claves presupuestales⁵⁹, por medio de las cuales se pretende mostrar la inversión realizada tanto en atención a los programas de servicios que se hubiesen puesto en marcha, como en obra pública para cada una de las localidades que forman parte del municipio.

El registro contable de las operaciones del Ayuntamiento constituye una función de apoyo básico para la generación de información financiera, cuyas características y cualidades deben coadyuvar eficientemente a la toma de decisiones que en materia financiera, adopten las autoridades respectivas.

⁵⁶Contabilidad gubernamental.- Técnica destinada a captar, clasificar, registrar, resumir, comunicar e interpretar la actividad económica, financiera, administrativa, patrimonial, presupuestaria del Estado. Registro sistematizado de operaciones derivadas de los recursos financieros asignados a instituciones de la Administración Pública, se orienta a la obtención e interpretación de los resultados y sus respectivos estados financieros que muestran la situación patrimonial de la Administración Pública.

⁵⁷ Una Guía Contabilizadora indica:

- a) las principales operaciones realizadas
- b) periodicidad de las operaciones (diaria, semanal, mensual)
- c) documento fuente o contabilizador (nota, remisión factura)
- d) cuentas de cargo o de abono que se afectan.

⁵⁸ El Catálogo de cuentas, es la principal herramienta contabilizadora. Es un listado que agrupa las cuentas que se requieren para el registro de las operaciones financieras, analizándolas y clasificándolas en atención a su naturaleza, de tal manera que puedan ser enlistadas, formando grupos y divisiones convenientes para un mejor control y análisis. Su contenido debe abarcar el número y nombre de la cuenta, así como sus niveles.

Lista ordenada y codificada de las cuentas empleadas en el sistema contable de una entidad con el fin de identificar sus nombres y/o números correspondientes, regularmente sirve para sistematizar la contabilidad de una entidad. El catálogo de cuentas para los municipios del Estado de Veracruz fue diseñado por la Secretaría de Fiscalización del H. Congreso del Estado y tiene como finalidad homogeneizar la información presentada, lo cual facilita el seguimiento del ejercicio de los recursos municipales y proporciona información a otras entidades cuando es necesario.

⁵⁹ Clave presupuestaria, instrumento que permite el control, la descripción e identificación del gasto realizado por las entidades; consta de los siguientes elementos representado alfanuméricamente: año, entidad, unidad responsable, unidad ejecutora, programa, actividad institucional, proyecto, objeto del gasto público o partida, tipo de gasto, gasto con destino específico y fuente de financiamiento.

Aún cuando en los ayuntamientos del Estado de Veracruz, se utiliza un sistema computarizado de contabilidad⁶⁰, éste se basa en el sistema de pólizas para el uso de documentos de primera anotación, permitiendo simplificar el registro de operaciones y facilitando una mayor división del trabajo. Este sistema se inicia con la adecuación del Catálogo de Cuentas junto con su Guía Contabilizadora.

La póliza contable⁶¹ es un elemento que da forma al sistema de contabilidad y es en ella donde se registran las operaciones de la entidad en atención a rubros específicos previamente establecidos, denominados cuentas.

Para un buen manejo del sistema de pólizas, se utilizan generalmente los siguientes tipos de pólizas:

- Pólizas Ingreso, en las que se registraran las operaciones que reflejen entradas de efectivo a la institución, sea cual fuere el origen de estas.
- Pólizas de salidas de efectivo las cuales pueden ser de dos tipos.
- Pólizas de egresos: que son las destinadas al registro de operaciones en las que existen salidas de dinero (pero que no se ha expedido un cheque); deben contener los datos de la aplicación contable de acuerdo al catalogo de cuentas.
- Pólizas de cheques: funcionan como copia de los cheques expedidos, pues en la parte superior deben quedar asentados los siguientes datos: fecha, nombre del beneficiario, importe del pago con numero y con letra, nombre del banco y numero de cuenta y del cheque; además deberá tener una descripción del concepto de pago, así como la firma de quien recibe el cheque.
- Pólizas de diario: es el documento en el cual se registran operaciones que no necesariamente significan una entrada o salida de efectivo, pero

⁶⁰ Sistema Contabilidad Integral, diseñado por la Compañía ASPELL, y adecuado para los municipios del Estado de Veracruz.

⁶¹ Es la base del sistema contable que lleva su nombre y se define como el documento de carácter interno en el que se registran las operaciones y se anexan los documentos que justifiquen las anotaciones y cantidades en ella registradas (Sastrías,1975:134).

Constituye una evidencia escrita de una operación o grupo de operaciones por medio de la cual se certifica la autenticidad de la operación. al adjuntarse los comprobantes y autorizarse los asientos y registros contables (en la parte inferior de la misma, se anotan las firmas de quien formuló, quien registró y quien autorizó).

que sí afectan valores de activo, pasivo o patrimonio, e incluso se utilizan para realizar correcciones o reclasificaciones⁶².

Una vez codificadas las operaciones, es conveniente efectuar una revisión o análisis por parte de los funcionarios responsables del área (Contador o Tesorero) confrontando la documentación con las operaciones, con la finalidad de obtener y precisar resultados, detectar incongruencias, errores o cualquier otro tipo de inconsistencias en el registro.

Como último paso de esta etapa el Tesorero debe proceder a evaluar los resultados tanto de manera cuantitativa como cualitativa, como ejemplo podemos citar la confrontación de los resultados de los ingresos obtenidos en el ejercicio, contra las políticas tributarias o de prestación de servicios implementadas.

3.3.3. Integración de la Cuenta Pública y sus Anexos.

Para que la información generada durante el transcurso de un ejercicio y plasmada en los documentos contabilizadores y registros establecidos cumplan con su objetivo, se requiere de la preparación y emisión de los diversos informes y anexos que debe contener la Cuenta Pública, en los que quede expuesta tanto la situación financiera en su conjunto, como el análisis particular de sus componentes⁶³.

La presentación de estos informes permite:

- Orientar a los responsables en la toma de decisiones en el ayuntamiento.
- Verificar que se estén logrando los objetivos programados.
- Cumplir con la entrega de los mismos en los periodos establecidos por la ley del municipio libre y ante las instancias correspondientes.

⁶² Se le anexarán los comprobantes originales; si éstos se encontrasen en otra póliza, se amparará con copia de dichos documentos asentándoles alguna leyenda que mencione el número de póliza en que se encuentran los documentos originales.

⁶³ Analizar los resultados de la actividad financiera en concordancia con los planes, programas, metas, y objetivos de la administración municipal en general.

La Cuenta Pública debe estar integrada por los siguientes informes:

- El estado analítico de ingresos.- Relación completa y detallada de los ingresos obtenidos durante el ejercicio, proveniente de la recaudación, participaciones, aportaciones federales y otros.
- Los estados presupuestarios.- Presentan en forma detallada y por partida, tanto el presupuesto autorizado de los gastos, como lo ejercido y lo comprometido como son: Estado condensado de ingresos, Estado condensado de egresos, Estado analítico de Ingresos, Estado analítico de egresos y Estado de avance presupuestal.
- Los estados financieros.- reflejan la situación financiera de la entidad a una fecha determinada, los resultados de las operaciones realizadas durante el período, las variaciones de su patrimonio y los cambios en su situación financiera, normalmente se integran por el Balance General, Estado de Resultados, Estado de Variaciones en el Patrimonio y Estado de cambios en la Situación Financiera.
- Los estados programáticos.- Muestran el resultado de las acciones efectuadas para el logro de objetivos y metas, es decir la descripción del avance y de los resultados del programa de trabajo ejecutado, y que benefician directa y regularmente a los sectores de la población.
- Los estados contables.- Se componen de los auxiliares que se generan con el fin de tener información detallada de cada una de las cuentas que componen los estados financieros. Como son la Balanza de comprobación, auxiliares de cuentas colectivas de balance y resultados y conciliaciones bancarias.
- El estado de deuda pública.- Muestra la situación en que se encuentran los pasivos documentados por el Ayuntamiento.
- Estados económicos.- Es el conjunto de datos que proporcionan los elementos necesarios para medir y evaluar las consecuencias de las

políticas de ingreso, gasto y endeudamiento públicos, en el contexto económico y social del Ayuntamiento⁶⁴

Sin embargo existen algunos aspectos de la gestión financiera que deben ser conocidos en forma más analítica por lo que es necesaria la formulación de otros informes que se deriven de los primeros⁶⁵.

3.3.4. Integración y presentación de la Cuenta Pública.

La tercera y última fase de la formulación de la Cuenta Pública consiste en determinar la estructura de presentación del documento propiamente dicho, la cual comprende básicamente tres partes: la primera relativa a la base legal, la segunda referente al marco político, económico y social en que se desenvuelve el Municipio y la tercera correspondiente a la Hacienda Pública, la cual constituye la materia central de la presentación de la Cuenta Pública.

El análisis de cada una de las partes integrantes de la Hacienda Pública Municipal, implica una descripción de las principales medidas administrativas que se implementaron, de las estrategias y políticas hacendarias llevadas a cabo, así como de las metas y objetivos alcanzados. Lo cual implica igualmente evaluar dichos aspectos en atención al programa general de trabajo, lo cual incluye no sólo la materia hacendaria, sino además lo referente a los servicios públicos proporcionados y a la administración en general.

La elaboración de los informes así como registro de las operaciones que los sustentan, debe llevarse a cabo de acuerdo con los principios de contabilidad gubernamental⁶⁶. Es relevante mencionar en este apartado, que los ayuntamientos están obligados a conservar bajo resguardo de su Tesorería, los

⁶⁴ Otros documentos que también se requieren son: Acuerdos en Cabildo, que afectan a la Hacienda Municipal, informe de resultados en materia de servicios públicos, informe sobre el patrimonio municipal, informe sobre transferencias, expedientes de obras, informe de inversiones, Informe sobre el padrón de licencias, relaciones detalladas del ingreso y del gasto municipal.

⁶⁵ Ver anexo No 4.- Los Anexos de La Cuenta Pública Municipal.

⁶⁶ Los principios de contabilidad gubernamental son definidos por expertos en la materia, como los fundamentos esenciales para sustentar tanto el registro correcto de las operaciones como la elaboración y presentación oportuna de estados financieros, basados en su razonamiento, eficiencia demostrada, respaldo de legislaciones especializadas y aplicación general de la Contabilidad Gubernamental; representan el marco de referencia para unificar los métodos, procedimientos y prácticas contables en el sector público.

Ver Anexo No. 5.- Principios de contabilidad gubernamental.

libros, los registros auxiliares, así como los documentos originales justificativos y comprobatorios de sus operaciones financieras.

3.3.5. Revisión y análisis de la Cuenta Pública Municipal.

Una vez integrada la Cuenta Pública, se turna a la Comisión de Hacienda Municipal para que proceda a su estudio y análisis, lo cual implica la evaluación del documento, su comprobación y finalmente la elaboración de un informe (Dictamen) que presente los resultados y/o conclusiones a que se llegaron.

Se debe realizar una evaluación comparando los resultados obtenidos contra las metas y objetivos programados; así como analizar los resultados a la luz de las políticas, estrategias y lineamientos establecidos⁶⁷. Esta revisión consta de dos etapas:

- La revisión documental, que consiste en examinar y cotejar selectivamente los comprobantes de las operaciones con las pólizas en que fueron registradas y los concentrados en que fueron clasificadas, así como el cumplimiento de las disposiciones legales⁶⁸.
- Revisión de la integración del documento y sus anexos, observando su correcta presentación, en cuanto a las disposiciones establecidas en la legislación correspondiente.

3.3.6. Aprobación de la Cuenta Pública Municipal.

El Dictamen es presentado al Cabildo en pleno en sesión solemne, para que posteriormente a su análisis, discusión y evaluación sea aprobada por la mayoría de sus miembros, acuerdo de aprobación que debe quedar plasmado en el Acta de Cabildo correspondiente⁶⁹.

Como un paso posterior a la aprobación de la Cuenta Pública por parte del Cabildo, el Ayuntamiento debe presentarla al Congreso del Estado, para su estudio, dictamen y aprobación, pues de no cumplir en tiempo y forma con la

⁶⁷ La responsabilidad de dicha función debe recaer en una persona con criterio y con conocimientos suficientes sobre la materia.

⁶⁸ Es recomendable que la revisión documental se lleve a cabo incluyendo los antecedentes que dan origen a cada movimiento que genera un ingreso o gasto.

⁶⁹ Ver anexo No. 6.- Particularidades que debe contener el Acta de Aprobación del Cabildo.

mencionada obligación, tanto el Presidente Municipal como los integrantes de la Comisión de Hacienda y el tesorero serán considerados penalmente responsables por el delito de abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal y la Dirección de Servicios Jurídicos del Congreso del Estado presentará de oficio la denuncia ante el Ministerio Público.

3.3.7. Recepción y aprobación de la Cuenta Pública por parte del Congreso.

Corresponde finalmente a la Legislatura Local, la evaluación completa del quehacer municipal, tanto de los servicios públicos que se proporcionaron, de las obras que se realizaron, las metas y objetivos que se alcanzaron, así como de aquellos que no se pudieron lograr y especialmente de la expresión financiera de dichas labores conforme al manejo de la Hacienda Pública⁷⁰.

Al recibir la Cuenta Pública por parte de los municipios, el Congreso del Estado a través de su Comisión de Vigilancia la turna al Órgano de Fiscalización Superior del Estado (ORFIS)⁷¹, el cual procede a su revisión, análisis y evaluación bajo técnicas y procedimientos de auditoría⁷², y en atención a las políticas emprendidas, tanto por los gobiernos federal y estatal como por el propio Municipio.

Este proceso legislativo se desarrolla a través de tres fases:

- **Análisis Presupuestario:** por medio del cual se revisa el estado que guarda el presupuesto ejercido por el Ayuntamiento en relación con el presupuesto autorizado por el Congreso, la estructura que presentan para señalar la información puede ser utilizada tanto para los aspectos del gasto como para los ingresos⁷³.

⁷⁰ En el contenido de la fracción IV último párrafo del Artículo 115 Constitucional se establece la facultad que tienen las Legislaturas Estatales de revisar las Cuentas Públicas Municipales, facultad que implica la sanción correspondiente; es decir, el rechazo o la aprobación en su caso.

⁷¹ Ver diagrama de flujo en el anexo No. 7

⁷² Auditoría Contable.- revisión de la información financiera, Auditoría al Patrimonio verificando físicamente los inventarios patrimoniales, así como los procesos de adquisición de bienes.

Auditoría a la Obra Pública.-Revisión de la documentación integrante de los expedientes de obra

⁷³ Ver anexo No. 8.- Análisis de los ingresos y de los egresos, patrimonio y deuda pública.

- Análisis Estadístico por medio del cual se analizan en términos cuantitativos las tendencias y comportamientos que observan las operaciones y actos derivados de la gestión administrativa municipal.
- La evaluación o interpretación de resultados tanto de carácter cuantitativo como cualitativo. Es decir, la comparación de los resultados obtenidos con las metas y objetivos programados, analizándolos a la luz de las políticas, estrategias y lineamientos establecidos.

Una vez que el ORFIS ha realizado las funciones que le corresponden en cuanto a la revisión y análisis de la Cuenta Pública, redacta un informe previo de resultados⁷⁴ o pliego de observaciones (a más tardar durante la segunda quincena de diciembre del año siguiente al ejercicio) el cual es sometido a consideración de las autoridades municipales, a efecto de que procedan a su aclaración o corrección (solventación de observaciones).

Una vez cumplido con los pasos anteriores dicho organismo revisor, presenta un informe⁷⁵ a la Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado por medio del cual funda su opinión oficial respecto del manejo de los ingresos, egresos, deuda pública y patrimonio, así como del propio documento de Cuenta Pública Municipal.

Para la presentación del informe el ORFIS debe considerar los siguientes puntos:

- a) Objetivos alcances y metodología usada en la revisión.
- b) Resultados de la revisión.
- c) Recomendaciones basadas en los hallazgos correspondientes, cuando existe la posibilidad de mejorar el desempeño de la operación.
- d) Declaración de que la revisión se efectuó de acuerdo a las Normas de auditoría Pública.

⁷⁴ Informe previo, es el examen preliminar de la información contable, financiera, presupuestaria y económica contenida en las cuentas públicas. Contiene comentarios generales como: si la cuenta pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables, si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes de ingresos y en las demás leyes fiscales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los presupuestos de egresos, también sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados; el análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y por último el análisis de las desviaciones presupuestales.

⁷⁵ Informe del Resultado de la Fiscalización a la Cuenta Pública.

- e) Casos significativos de incumplimiento y abuso que se hayan encontrado durante la revisión.
- f) Presentación directa de informes sobre actos ilícitos.
- g) Reportes del alcance del trabajo en cuanto a los sistemas de control y cualquier deficiencia significativa que se encuentre durante la auditoría.
- h) Asuntos que requieran de estudio adicional.

La Comisión de Vigilancia procede a realizar una comparación entre el documento básico que envía el municipio y el informe del ORFIS, si el resultado fundamenta el cumplimiento por parte del ayuntamiento de las normas legales de la materia en cuestión, que el gasto se aplicó en los términos del presupuesto aprobado y que se utilizaron racionalmente los bienes patrimoniales; la mencionada Comisión emitirá el Dictamen de Aprobación correspondiente, mismo que someterá a la consideración del Pleno del Congreso Estatal.

En el caso de que se encuentren discrepancias, la Comisión procederá a solicitar las aclaraciones y correcciones necesarias; en el supuesto de que en el análisis de la Cuenta se hubieren hecho observaciones, y que éstas no hayan sido aclaradas o corregidas, entonces la Comisión procede a emitir su dictamen correspondiente, de acuerdo a los resultados y conclusiones a las que llegó⁷⁶.

Es propiamente en el Pleno del Congreso del Estado donde finalmente se aprueba o se rechaza la Cuenta Pública Municipal según sea el caso que se presente, el cual emite el Decreto correspondiente y comunica al Ejecutivo del

⁷⁶ En dicho comunicado, se refieren todos los conceptos del análisis efectuado, resaltando las irregularidades en los distintos conceptos.

Las irregularidades se pueden referir a:

- a) Aspectos de Orden Administrativo:
 - Falta de firmas.
 - Documentación incompleta, sin orden, sin requisitos fiscales.
- b) Aspectos sobre los cuales se pueden fincar responsabilidades:
 - Que no tengan exactitud en los ingresos percibidos.
 - Que no se cumplan los convenios fiscales.
 - Que exista discrepancia entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no haya exactitud o justificación.

Estado la resolución a la que se llegó, a efecto de que se publique dicho Decreto en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado.

Si en el examen realizado aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se solicita a los ayuntamientos las aclaraciones necesarias, y en caso de que no pudiesen ser aclaradas o se determine que efectivamente hay incorrecciones y anomalías en el manejo de las finanzas, se procede a determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Municipal y a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes las denuncias y querellas penales correspondientes.

De esta forma, si uno de los corolarios de la Administración Municipal es la entrega correcta de la Cuenta Pública, entonces, en la misma se ve reflejada una buena administración del ingreso, egreso patrimonio y de la Deuda Pública, o en su defecto, se detecta una mala administración de dichas fases, asimismo se refleja si se actuó conforme a derecho, esto es, si se desempeñó la función siguiendo lo regulado en los ordenamientos legales y administrativos correspondientes.

4. INSUFICIENCIA DE COHERENCIA ADMINISTRATIVA.

Una de las variables independientes respecto de nuestro tema de estudio que es “el Control Administrativo en los Ayuntamientos del Estado de Veracruz y su impacto en la Rendición de la Cuenta Pública”, que consideramos en nuestra hipótesis es la insuficiencia de una coherencia administrativa en los ayuntamientos estudiados, por lo que creímos conveniente orientar esta investigación hacia las manifestaciones de coherencia y de dominación en el funcionamiento de las organizaciones.

Se entiende por **racionalización**, el proceso por medio del cual las reglas y los procedimientos explícitos, científicos y calculables sustituyen gradualmente a los sentimientos, la tradición y la mera intuición en todas las esferas de la vida.

Ahora bien, hablar de racionalización en el contexto del servicio público es lo mismo que hablar de burocracia⁷⁷, entendida como una organización jerárquica que se rige por normas impersonales en pro de la operación óptima, tanto de ella en su totalidad como de los individuos que la integran. En este escrito se prefiere hablar de **racionalidad administrativa** debido a la carga peyorativa que en ciertos ámbitos se ha impreso al término burocracia, que erróneamente describe al fenómeno conocido como burocratismo, caracterizado por su inflexibilidad en la aplicación de las normas y su resistencia a la innovación.

La burocracia como equivalente de racionalización administrativa, debe verse como un fenómeno característicamente moderno y razonado en sus orígenes, ya que la organización burocrática involucra: normas, sistematización, separación de la actividad oficial de la privada en los funcionarios e imparcialidad afectiva.

Weber afirma que la organización burocrática es la forma más eficiente de ordenación, y establece una teoría fundada en la generalización de las relaciones entre las diversas instancias administrativas y entre los componentes de una misma administración, teoría que se ha tomado como

⁷⁷ Del francés *bureaucratie*, de *bureau*, oficina, escritorio, y *kratía*, gobierno; a su vez del griego *Krátos*, gobierno o poder.

base para desagregar nuestra variable, y efectuar el análisis de los resultados de nuestras entrevistas.

Entenderemos aquí, pues, el desempeño administrativo como el conjunto de estrategias, líneas de acción y elementos metodológicos tendientes a arraigar una cultura de búsqueda continua de la eficiencia, eficacia y responsabilidad en la gestión pública, así como en la prestación de servicios a la ciudadanía.

Con base en estas premisas, procedimos a evaluar cuatro indicadores de lo que podría comprender la existencia de una racionalidad administrativa en los ayuntamientos a estudiar, como son:

- a) Los sistemas que muestren las características de las tareas a efectuar (Normatividad y Reglas de operación).
- b) Los sistemas de planeación, de control y evaluación en los mismos.
- c) Los sistemas que establezcan las características de las personas que deben efectuar las tareas (Recursos Humanos).
- d) El interés de las autoridades de la entidad en el rendimiento, la eficiencia y la productividad del aparato administrativo.

4.1. CONOCIMIENTO Y OBSERVANCIA DE LA NORMATIVIDAD⁷⁸.

Una organización burocrática debe operar de acuerdo con reglas y normas. Las reglas constituyen la memoria organizacional y los medios para el cambio, es decir, en lugar de aplicar un procedimiento particular para cada caso y situación, se formulan normas o reglas que tiendan a la estandarización.

Si las leyes son claras, están bien redactadas y disponibles para todo mundo, los juicios que llegan ante los tribunales son más fáciles de resolver, además

⁷⁸ Con respecto al primer indicador procedimos a valorar aspectos tales como el conocimiento por parte de los entrevistados tanto de las normas y reglamentos que regulaban el manejo de los recursos municipales, como de las áreas de la entidad a las cuales normaban; lo mismo que su apreciación sobre la aplicación y problemática de la mencionada normatividad en sus respectivos ayuntamientos.

de que surgen menos litigios pues de ese modo pueden reducirse los incentivos a la corrupción⁷⁹.

Los servidores públicos deben estar informados constantemente de las normas básicas que se espera respeten en el desarrollo de su trabajo, además de conocer los límites de la conducta aceptable, con lo que se logra crear un entendimiento compartido en todas las áreas del gobierno y al interior de la comunidad.

4.1.1. Análisis de las respuestas de los entrevistados.

Analizando las respuestas de los 21 entrevistados⁸⁰, concernientes a la existencia de normas y reglamentos que rigen el manejo de los recursos en los ayuntamientos seleccionados, encontramos que el 86% es decir 18 de los interpelados mostró ignorancia extrema de la norma, hecho que se manifestó en que algunos no mencionaron ninguna legislación que rigiera sus funciones; sólo unos cuantos se refirieron a la reglamentación del ORFIS y, en casos muy contados a la Ley Orgánica del Municipio Libre.

Hubo casos muy significativos ya sea de falta de conocimiento o de evasión de una respuesta contundente, evidenciados en contestaciones como la del Sindico del Ayuntamiento número dos: *“Si hay reglamentos que manda el ORFIS, que lo que fuera destinado se usara para lo que se destina y ya para lo que es lo de la cuenta corriente el ayuntamiento es autónomo, de ahí si se puede agarrar el dinero ”*; o la del Sindico del Ayuntamiento número cinco: *“Si pues las normas las hacíamos nosotros ahí”(…)“Pues mire, ahí decían pero yo, yo no fui mucho a la escuela”*.

⁷⁹ El Comité de Administración Pública de la OCDE (PUMA, por sus siglas en inglés), apoya a sus países miembros en sus esfuerzos por perfeccionar sus sistemas de ejercicio de gobierno y administración del sector público; el trabajo de este organismo “sobre la ética en el sector público”, examina la corrupción más que como un acto delictivo individual, como el resultado de fallas en el sistema es decir, que se trata de un problema administrativo que se manifiesta mediante reglamentaciones de baja calidad e instituciones públicas débiles que no aplican adecuadamente la ley, fracasando en la implantación de controles supervisión y transparencia adecuados (Bertók, 2000:143).

“Conforme se reducen los controles y la reglamentación central tradicionales, el papel de los valores y el concepto de interés público que abarcan se vuelve cada vez más significativo, tanto en su calidad de guía de conducta como por ser un punto de referencia común e hilo conector del servicio público, los mecanismos para salvaguardar los valores requieren un ascenso de categoría para proteger el interés público en la nueva situación actual” (Bertók, 2000:145).

⁸⁰ Se entrevistaron 3 funcionarios de cada uno de los siete ayuntamientos de nuestra muestra, la cual ya fue detallada en la Introducción.

Como resultado general de esta exploración, encontramos en la gran mayoría de los funcionarios muy poco interés por conocer y aplicar la normatividad inherente a sus nombramientos. Esta es desde luego una deficiencia en sus sistemas administrativos, ya que el marco legal es la plataforma para notificar los criterios mínimos obligatorios y los códigos de conducta que debe seguir todo servidor público; las leyes y las reglamentaciones deben proporcionar el marco de referencia para guiar, investigar, aplicar medidas disciplinarias y procesar judicialmente⁸¹.

Simultáneamente, al investigar si ellos conocían a que áreas del ayuntamiento regulaban estas leyes, encontramos como un hecho característico que sólo el 4 % (dos casos) expresaron conocimiento del tema; uno de ellos consideró que toda la administración debía estar regida por la normatividad, tal fue el caso del Secretario del Ayuntamiento número seis : *“pues yo pienso que en general, a la administración en general, no nada más para la tesorería”*, y el segundo mencionó que tanto el Presidente Municipal, el Tesorero y el Director de obras públicas eran los principales responsables del manejo de la normatividad. Es significativo observar que 90% de los funcionarios no reconocen el alcance de la Ley respecto a los encargos y responsabilidades de todas las áreas de la Administración Municipal.

En las respuestas examinadas, como en otras que se verán más adelante, se trasluce la clásica actitud de “Se acata pero no se cumple”, al parecer heredada del gobierno virreinal de la Nueva España, en relación con los mandatos llegados de la Península. Por su persistencia, es un fenómeno que no deja de llamar la atención e incluso sugerirse como tema de un estudio más a fondo de esta conducta que al paso de los siglos ha terminado por convertirse en ley no escrita.

Al tratar de detectar problemas en cuanto a la aplicación de la normatividad que regulaba el manejo de la Hacienda Pública, encontramos que en el grupo

⁸¹ “Se habla incluso de un doble código: el código *oficial*, que es el conjunto de normas morales y jurídicas declaradas y el código *práctico*, que es el conjunto de pautas que se practican en realidad. Ambos conjuntos no suelen coincidir, y en términos generales, en la realidad practicada se condesciende con conductas que, sin embargo, habrían de condenarse con las normas oficiales en la mano” (Laporta, 1997:25).

vinculado con la autoridad, de los siete entrevistados seis (86%) mencionaron que no hubo problemas, dos de ellos apuntaron que únicamente en el primer año; y sólo un entrevistado, el Director de Administración del Ayuntamiento número cuatro, comentó que si existían dificultades en cuanto a la aplicación de la normatividad: *“el problema aquí era que las medidas correctivas a pesar de que eran recomendaciones, no se llevaban a cabo, nosotros le decíamos al señor Alcalde hasta donde sí, y hasta donde no, y desgraciadamente se tomaban otro tipo de decisiones, ajenas a la recomendación que nosotros estábamos haciendo”*.

En el grupo opositor a las autoridades del municipio, solo un entrevistado respondió que no sabía. Sin embargo, los otros seis (86%) mencionaron que sí hubo problemas en el manejo de recursos debido a que no se cumplía la normatividad de manera apropiada, como lo mencionaron por ejemplo: el Regidor del Ayuntamiento número uno: *“No hacían caso a la normatividad, nunca lo hicieron, o sea la verdad con obra pública y tesorería siempre, hubo conflicto”*, el Regidor del Ayuntamiento número cuatro: *“La verdad, no se aplicaban correctamente... se dejan llevar por otras cuestiones meramente políticas e incluso personales”*, y el Secretario del Ayuntamiento número seis: *“después entró la mano negra del presidente y ya todo se distorsionó, todo se echó a perder; ya no se llevaron los lineamientos como debió haber sido”*.

Debido a que los dos grupos anteriores se mostraron tendenciosos en sus respuestas por su pertenencia a los grupos de poder, consideramos conveniente revisar la posición del grupo de técnicos respecto del mismo tema.

El resultado fue que todos los entrevistados (100%) manifestaron que no se cumplía de manera adecuada la normatividad como se muestra a continuación: el técnico del Ayuntamiento número uno comentó: *“Si, y no, entonces no en la totalidad, como me hubiese gustado que se aplicaran”*, el técnico del Ayuntamiento número dos: *“No de la manera adecuada”*, el técnico del Ayuntamiento número cinco: *“ claro, usted sabe que normalmente los contadores nos las ingeniamos, y nuestro trabajo es ese, de que si salió dinero, lo tenemos que respaldar”*; el técnico del Ayuntamiento número seis: *“ no, no,*

yo creo que ni en ese municipio ni en ningún otro, se respetan al 100% los lineamientos, no, porque si nos empezamos a avocar a tratar de aplicar al 100% creo que varios estaríamos fuera de ese trabajo”.

Al observar la posición lógica de cada uno de los grupos de poder, se consideró conveniente tomar como significativa la perspectiva del grupo de técnicos, que, aún cuando su totalidad consideró inadecuado el manejo de la normatividad, hubo algunos de ellos que no expresaron una real preocupación por la situación, lo que se refleja como una tendencia negativa en las creencias de los funcionarios municipales sobre la necesidad del cumplimiento de la norma.

Por consiguiente, con respecto a este indicador, observamos un conocimiento deficiente de la normatividad municipal, aparte del poco interés que manifestó la gran mayoría de los funcionarios entrevistados en cuanto al conocimiento y aplicación de la misma. Por lo demás, es significativo observar que un 90% de los funcionarios no reconocen el alcance de la Ley aplicable a sus encargos y responsabilidades, lo cual se manifiesta como una tendencia negativa en las creencias de los funcionarios municipales en cuanto a la necesidad del cumplimiento de la norma.

4.1.2. La sistematización por medio de reglas.

La burocracia es una organización que adquiere unidad por la práctica de reglas, que se establecen con el fin de obtener una interpretación uniforme de las atribuciones, funciones y campos de actuación de cada uno de sus integrantes, lográndose así una división sistemática del trabajo, atendiendo a una racionalidad que tienda a la eficiencia de la organización.

Los servidores públicos deben tener a su disposición cuadernillos de guía y consulta interna, que contengan reglas y procedimientos claros, así como el ciclo formal de sus responsabilidades, todo esto con el fin de que puedan aplicar los criterios básicos para realizar su labor. Las actividades se distribuyen de acuerdo con los objetivos por alcanzar, por lo que en una organización se deben fijar las políticas y los criterios técnicos para el

desempeño de cada cargo, ya que sus actividades deben ejecutarse de acuerdo con las rutinas y procedimientos establecidos⁸².

Como un complemento al análisis de la normatividad, consideramos conveniente profundizar un poco sobre la existencia de esas reglas e instrucciones claras y precisas que aseguraran su cumplimiento por parte del personal del área de tesorería de los ayuntamientos, de tal modo que este cuestionamiento solo se dirigió al grupo de los técnicos.

Aún cuando seis (86%) de los entrevistados opinaron que si contaba el personal con instrucciones claras y precisas sobre las labores que debían desempeñar, al profundizar en el tema se encontraron opiniones como la del técnico del Ayuntamiento número tres, que estuvo inclinada solo a ciertas áreas de la Tesorería: *“Si, pero mas, mas ingresos, en el área de ingresos si, en esa si iba bien, en egresos, ahí si había mucho desorden, no se realmente si conocieran que tenían que hacer o no, pero si había desorden en cuanto a las órdenes de pago que faltaban firmas, en cuanto al archivo de la documentación, no la archivaban en orden”*; o la de la Tesorera del Ayuntamiento número cuatro: *“Si, todos tenían instrucciones claras y precisas, si todos, en el caso de acuerdo a la jerarquía...si pero aquí hubo un problema, que no hubo una comprensión y no hubo un acato de orden por parte mía como tesorera en cuanto eran los dos pilares principales míos, que eran las dos direcciones, ahí no hubo un respeto por parte de ellos de hacer las instrucciones que yo les daba y que ellos las acataran; las conocían pero no las hacían”*.

Las opiniones transcritas sacan a la luz un problema adicional, el cual nos inclina a razonar que no siempre el conocimiento de las reglas implica necesariamente el cumplimiento de las mismas.

⁸² “Si bien los modos de ejercer la contabilidad varían más de lo que algunos piensan, se espera que los contables estén familiarizados con las reglas y técnicas de contabilidad” (Perrow, 1990:28).

También se consideró conveniente investigar si ese grupo de técnicos estaba enterado de la elaboración de manuales y del programa de capacitación ejecutado por la Secretaría de Fiscalización del Congreso del Estado para el ejercicio 2003⁸³; sin embargo al cuestionarles sobre el asunto, se observó que desconocían por completo tanto los manuales como los cursos citados, pues solo el técnico del Ayuntamiento número cuatro aludió a la capacitación sobre presupuesto y contabilidad por parte del Órgano Legislativo mencionando que el Congreso del Estado les dio la instrucción necesaria para llevar a cabo la contabilidad; aun así, sostuvo que no recibió ningún manual⁸⁴.

Como conclusión de las respuestas encontradas para este indicador, inferimos un significativo grado de ignorancia de la norma, bien por falta de comprensión, bien por el escaso interés mostrado por la gran mayoría de funcionarios en conocer el alcance de la Ley y aplicarla, además de un total desconocimiento de la existencia tanto de los manuales como de los cursos sobre presupuesto y contabilidad brindados por parte del Órgano Legislativo, encontrándonos por lo consiguiente con una escasa noción de los criterios mínimos obligatorios y los códigos de conducta a seguir.

Lo anterior se reveló como una tendencia negativa en las creencias de los funcionarios municipales y se manifestó en la toma de decisiones ajenas a la normatividad en el manejo de los recursos, ya que las disposiciones ordenadas por ellos deberían haber estado comprometidas con las políticas de los sistemas de cumplimiento, evitando desenvolverse en los límites de la conducta ilegal, propensión que nos inclina a insistir en que no siempre el conocimiento de las normas y políticas instauradas implica por fuerza su cumplimiento, pues cuanto más confusas sean las reglas del juego, mayor

⁸³ La Secretaría de Fiscalización del mencionado Congreso puso en práctica en el año 2002 un programa de capacitación y elaboración de manuales orientados a brindar los conocimientos necesarios a los servidores públicos de los 210 ayuntamientos, tanto en el manejo del Sistema de Contabilidad Municipal 2003, como para la elaboración de los estados financieros mensuales y la Cuenta Pública Anual (Introducción: 10).

⁸⁴ “El Grupo de trabajo sobre el cohecho en las transacciones comerciales internacionales de la OCDE considera que la contabilidad, los controles internos y las auditorías externas pueden contribuir de manera significativa a la lucha en contra del soborno de servidores públicos extranjeros. Una contabilidad llevada adecuadamente tiene un papel clave, ya que los registros precisos ofrecen una base para detectar pagos ilícitos; así, el requisito de llevar los registros adecuados, unido a sanciones severas por violaciones, actúa como un elemento disuasivo para funcionarios y empleados de empresas en cuanto a la realización de pagos ilegales o la creación de fondos para sobornos” (Beattie, Barbour, 2000:177).

será la tendencia a los arreglos informales y a propiciar las conductas nocivas⁸⁵.

4.2. SISTEMAS DE PLANEACIÓN CONTROL Y EVALUACIÓN

4.2.1. Existencia, conocimiento y grado de cumplimiento del Sistema de Planeación.

Planear es precaver, adelantarse a los acontecimientos, programar obras, estimar ingresos y egresos. De ahí que la actividad de planeación esté orientada a prever y adecuar integralmente las actividades del Ayuntamiento en función de las necesidades básicas de la comunidad.

Lo ideal es que por medio de la planeación, como instrumento administrativo, los ayuntamientos se vean obligados, por la fuerza de los hechos, a optimizar sus sistemas de trabajo buscando las vías de extraer la máxima eficacia a los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal transfieren para el desarrollo de sus proyectos, corolario de lo cual es la necesidad de programar las obras y acciones a realizar y al mismo tiempo establecer prioridades.

El Plan Municipal de Desarrollo debe elaborarse al inicio de cada periodo constitucional de la administración local, pues es el comienzo lógico de la aplicación de un esquema de planeación en el cual se debe presentar el Programa de Gobierno del Ayuntamiento, así como la participación que tendrán en él los diversos grupos y sectores del Municipio, definiendo los propósitos y estrategias de desarrollo y estableciendo las principales políticas y directrices que el gobierno municipal deberá tomar en cuenta para la elaboración de sus programas operativos anuales. De este proceso resultan los programas de trabajo que incluyen los calendarios de ejecución y de aplicación de recursos.

El Presupuesto de Egresos funciona como un documento normativo, pues es la exposición ordenada y clasificada de los gastos que el Ayuntamiento debe

⁸⁵ “Un Estado democrático de Derecho es el sistema político que menos favorece la corrupción y es el sistema político que mejor lucha contra la corrupción” (Laporta, 1997: 29).

realizar en un año para cumplir con sus funciones y atender las demandas de la población. Puede prever así el monto de los recursos necesarios para su administración, llevando al mismo tiempo un control estricto de los egresos de la gestión, proceso del que debe resultar un adecuado y honesto manejo de los fondos financieros del Municipio.

En sesión de cabildo, los funcionarios del Ayuntamiento, previa revisión⁸⁶ de los gastos pronosticados para el ejercicio fiscal, debe aprobar el presupuesto de egresos del municipio, teniendo la facultad de solicitar al Presidente Municipal y a la Tesorería que se reajuste en caso de tener errores o gastos no justificables.

Una vez comentados algunos aspectos introductorios sobre este indicador, procederemos a evaluar las respuestas obtenidas de nuestros entrevistados en cuanto al uso y conocimiento de los mencionados instrumentos de planeación, así como la existencia y grado de cumplimiento del área encargada de proyectar las obras y acciones en su respectivo Ayuntamiento.

Cuando analizamos las respuestas obtenidas al cuestionamiento sobre el uso de instrumentos de planeación en sus ayuntamientos, encontramos que del total de los 21 entrevistados el 66% o sea 14 personas mencionaron que se entregaba el programa anual de obras que pedían el Congreso y el ORFIS (incluso 5 de ellos, pertenecientes al grupo opositor hicieron especial mención sobre la participación en su elaboración de los diversos sectores de la población), sin embargo sólo uno de todos los consultados habló de la elaboración del presupuesto de egresos.

Cuando se les cuestionó sobre la existencia de algún área administrativa encargada de planear y supervisar el ejercicio del gasto y la obra pública: 9 (43%) mencionaron que de eso se encargaba la Tesorería y la Dirección de obras públicas, sin embargo, siete (33%) de los consultados contestaron que no había una instancia de planeación en específico, y cinco (24%) no

⁸⁶ Dicha revisión, consiste en analizar que los gastos estén plenamente justificados y que se sujeten al total de los ingresos que dispone el ayuntamiento para el mismo ejercicio (ORFIS 1:36).

contestaron, dando como resultado que el 57% de la muestra no pudieron definir la existencia de un área dedicada específicamente a la planeación, presupuestación y supervisión del gasto municipal.

Por lo demás es significativo el hecho de que solamente uno de los entrevistados mencionó el Plan de Desarrollo Municipal:” *Pues el plan municipal de desarrollo que nada más era un texto, ni quien lo leyera o le dieran continuidad. No, no era un instrumento de planeación*”, y sólo uno de ellos mencionó el Presupuesto de egresos, encontrándose, que se le dio mayor importancia a la programación de la obra pública, la cual se debía elaborar para *“cumplir con el ORFIS y con lo que estaba programado”*.

Es decir, no se observa en sus respuestas el que se haya tenido el conocimiento de que el propósito del presupuesto consiste en organizar y controlar mejor el trabajo⁸⁷, ni de establecer comparaciones entre los objetivos a alcanzar y las acciones realizadas; de tal forma que se pudiera determinar la existencia de desviaciones y establecer las acciones necesarias para corregirlas.

Ni siquiera hablaron de su función como un documento normativo, que obligara a la tesorería municipal a efectuar sólo aquellos gastos y pagos que hubieran sido incluidos en el presupuesto, o efectuar las transferencias o adecuaciones pertinentes.

4.2.2. Existencia y desempeño de las instancias de Control.

El control es un conjunto coordinado de métodos y procedimientos preventivos y correctivos adoptado por la Administración de una entidad que permite la detección y corrección oportuna de desviaciones, ineficiencias o incongruencias surgidas durante la formulación, instrumentación, ejecución y

⁸⁷ Posterior a su aprobación y ya en el ejercicio fiscal, el presidente municipal y el síndico, deben vigilar que los gastos se realicen conforme a lo previsto en el presupuesto de egresos vigente. Se deben recabar las facturas, notas y documentos que justifiquen los gastos; estos comprobantes servirán al tesorero municipal para presentar la cuenta pública municipal primero al cabildo para su aprobación y el informe de gobierno correspondiente y luego para su fiscalización a la Legislatura del estado.

evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el acatamiento de la normatividad que las rige, mediante estrategias, políticas, objetivos y metas establecidas, y procurando siempre salvaguardar sus recursos⁸⁸.

Los servidores públicos y los políticos en los países latinoamericanos son particularmente susceptibles a conductas indebidas, dada la debilidad de los mecanismos de control⁸⁹; por el contrario una fortaleza de controles administrativos internos, tanto contables como los que buscan establecer las salvaguardas ineludibles en los procedimientos de autorización y supervisión de desembolsos, forma parte de un bastión imprescindible contra la corrupción, cuyo objetivo consiste en hacer que los tratos corruptos sean más difíciles de ocultar forzando la revisión del proceso y el resultado sustancial .

El Código Financiero Municipal para el Estado de Veracruz establece que el control del gasto público comprende: la verificación del cumplimiento de normas, objetivos, políticas y lineamientos; la supervisión permanente de los activos, pasivos, ingresos, costos y gastos; el seguimiento de las acciones realizadas durante la ejecución de los programas aprobados; la medición de la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos y metas de los programas; el fincamiento de las responsabilidades que procedan y la aplicación de medidas correctivas; el artículo 386 del mencionado código, estipula que se debe crear un órgano de control interno autónomo, al que corresponde desarrollar las funciones de control y evaluación⁹⁰.

⁸⁸ En una Organización Burocrática, en que los cargos están dispuestos en niveles jerárquicos que encierran privilegios y obligaciones, definidos mediante normas limitadas y específicas, cada uno de ellos debe quedar bajo la supervisión y control de un superior, por lo tanto los medios ineludibles de compulsión deben estar claramente determinados y su uso sometido a condiciones especificadas (contribuyendo a su mejora continua y a su modernización, teniendo como principios fundamentales la optimización de recursos y la rendición de cuentas.

⁸⁹ “Desde 1992, el Programa SIGMA (por sus siglas en inglés) ha asesorado a los países en transición respecto a la reforma de sus sistemas centrales de administración, incluyendo al servicio civil, el control presupuestario y financiero del Estado, la auditoría externa, la vigilancia administrativa, la coordinación de políticas y las prácticas regulativas. Estos son los fundamentos esenciales de un gobierno confiable y eficaz” (Nicol, Walter, 2000:95).

⁹⁰ La Contraloría Interna de una entidad debe realizar las actividades siguientes:

- a) Evaluar los sistemas y procedimientos de las dependencias y entidades.
- b) Revisar las operaciones, transacciones, registros, informes y estados financieros.
- c) Comprobar el cumplimiento de las normas, disposiciones legales y políticas aplicables a la entidad, en el desarrollo de sus actividades;
- d) Examinar la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales.
- e) Revisar el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en los programas a cargo de la dependencia o entidad.

Con la intención de determinar si existía un apropiado control interno por parte de las administraciones municipales, se consideró conveniente analizar algunos aspectos sobre la existencia y desempeño de las instancias de control en las mismas; de lo cual se averiguó lo siguiente:

Respecto al conocimiento sobre la existencia de un órgano de control interno en el Ayuntamiento para prevenir prácticas indebidas, de los siete entrevistados en el grupo oficialista, tres (43%) respondieron que no y cuatro (57%) mencionaron que si contaban con la mencionada figura (Contraloría Interna), sin embargo sólo uno de ellos, el síndico del ayuntamiento número cinco comentó que el contralor no fungía como tal: *“No, no existía, había uno que se nombraba contralor pero no fungía como contralor, nomás para llenar el requisito”*. Las respuestas del grupo de oposición coinciden con las del primer grupo ya que de los siete entrevistados solamente uno (14%) respondió que no existía contralor interno, sin embargo es conveniente hacer notar que a pesar de esta información, tres (43%) de los informantes mencionaron ciertas reservas con respecto al nombramiento o al perfil del mismo, como son; el Regidor del ayuntamiento número cinco: *“Pues si, estaba nombrado pero no tenía ningún perfil”*; el Secretario del ayuntamiento número seis: *“no, desgraciadamente se suponía que había un contralor pero ese contralor dependía directamente del presidente, o sea, si existió el contralor, pero no se si, efectivamente si le dieron el nombramiento al contralor”*; el Auditor del ayuntamiento número siete: *“En teoría si existía una persona nombrada como contralor, pero en la práctica no se ejercía ese cargo, más bien era un cargo de “membrete” por cumplir con la normatividad”*.

En virtud de la discrepancia por parte de los dos grupos anteriores, se consideró conveniente ponderar las opiniones del grupo de los técnicos, de entre los cuales igualmente 6 (86%) afirmaron que si existía un Contralor, sin embargo es revelador destacar la inconformidad de cuatro (57%) de ellos en cuanto a las funciones del mismo, los cuales señalaron lo siguiente: Técnico del ayuntamiento número dos: *“No se contaba, si hubo contralor interno pero no hacía las funciones que debía hacer un contralor”*; el técnico del ayuntamiento número cinco dice: *“existía de nombre, de pantalla, porque el*

contralor nombrado pues no tenía el perfil, únicamente para cubrir el requisito que marca la ley, existía figurativamente, al grado de que nos presentamos en el órgano de fiscalización y en ese momento se nombró a un contralor”; el técnico del ayuntamiento número seis afirma: “ El contralor interno para mí, es sólo una figura decorativa dentro de los ayuntamientos, porque únicamente lo ocupan para que valide ciertos procedimientos”,, finalmente, el técnico del ayuntamiento número siete apunta: “el que fungía como contralor se dedicaba más bien a la captura de datos”.

Considerando las respuestas (14 en total) tanto del grupo oficialista como del grupo opositor, sobre el tipo de supervisión que efectuaba el contralor y su consideración sobre el cumplimiento de su función, es significativo observar el hecho de que únicamente dos de ellos (el 14%) pudieron concretar qué tipo de revisiones realizaba el mencionado funcionario. Sin embargo de los otros doce entrevistados, solo cuatro (33%) afirmaron que si cumplía con su función, sin especificar en que consistía ésta, dos no contestaron y seis mostraron su desaprobación con respecto a la actuación del contralor pues opinaron que solamente era una figura decorativa, que no había control, que nunca supervisó a fondo y que lo controlaba el Presidente Municipal.

En virtud de las respuestas encontradas en los dos grupos anteriores, consideramos significativo el cuestionamiento efectuado al grupo de los técnicos sobre la misma cuestión, para corroborar la posición de alguno de ellos y encontramos mucha similitud con las opiniones del grupo opositor ya que: sólo una persona (14%) expresó satisfacción en cuanto a las funciones del contralor, pues de los otros seis sólo uno manifestó que nunca vio al contralor, cinco señalaron que no realizaba sus funciones y que simplemente era una figura de nombre, como es el caso de lo indicado por el técnico del Ayuntamiento número seis: *“Esta figura nada más constó mientras estuvieron en el ORFIS, era en su caso el Contralor el simplemente firmaba y se remitían al H. Congreso, la figura siempre existió”.*

De acuerdo a la revisión efectuada a este indicador encontramos un desconocimiento generalizado sobre las funciones que desempeñaba el

Contralor en los municipios estudiados, pues persistió la idea de: la falta de perfil del mismo, la falta de desempeño de las funciones propias de su puesto, y que simplemente era una figura para cubrir el requisito que marcaba la ley, alguien decorativa que nunca supervisó a fondo las operaciones del ayuntamiento y que lo controlaba el Presidente Municipal.

Estas características descritas son una constante en los municipios que han presentado erróneamente la Cuenta Pública, lo que puede considerarse como una causa del incorrecto desempeño por parte de las autoridades del Ayuntamiento, debido a que en estas administraciones locales la separación real entre el área política y el área administrativa es casi nula, lo que repercute en una mayor libertad de acción de los responsables gubernamentales⁹¹.

Sin duda, una administración con carencias de personal experto en el control y una deficiente fiscalización previa de los acciones, como es el caso de la mayoría de ayuntamientos analizados, favorece la impunidad, cuya consecuencia provoca un subsistema local en el que los funcionarios electos y su personal de confianza, muchos de ellos estrechamente vinculados a las burocracias de partido, resuelven autoritariamente, y en muchos casos con amplios márgenes de discrecionalidad, asuntos de gran alcance económico.

4.2.3. Existencia de actividades de evaluación y seguimiento de programas.

La evaluación del gasto público municipal comprende: el seguimiento a las acciones efectuadas durante la ejecución de los programas aprobados en los planes de trabajo y la medición de la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos y metas de los mismos, mediante el análisis de las valoraciones que en materia de presupuesto y gasto público se realicen a las unidades presupuestales conforme a los criterios que fije el Congreso del Estado para tal efecto.

⁹¹ Lo más grave es, que abusando de una concepción desafortunada de la autonomía local que la Constitución garantiza, las autoridades municipales han conseguido en corto tiempo reducir el sistema de resguardos o controles administrativos ejercidos por las administraciones superiores, que contaban con una tradición secular. (Sánchez, 1997:200).

El artículo 391 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz señala que: *“Los hechos, conclusiones, recomendaciones y, en general, los informes y resultados de las auditorías practicadas, facilitarán la medición de la eficiencia en la administración de los recursos y el cumplimiento de metas, para apoyar las actividades de evaluación del gasto público, la determinación de las medidas correctivas que sean conducentes y, en su caso, las responsabilidades que procedan”*.

Con este indicador se indagó entre los entrevistados sobre la existencia de actividades de evaluación y seguimiento de programas por medio de áreas administrativas encargadas específicamente de evaluar el plan de desarrollo o el grado de cumplimiento del programa de obras públicas, así como su apreciación del logro de los objetivos propuestos y el grado de eficacia y eficiencia alcanzado por el Ayuntamiento.

En el análisis de la investigación hemos encontrado que no existe concordancia entre las respuestas a la primera y a la segunda pregunta, pues se observó por ejemplo, que en el Ayuntamiento número uno, los tres entrevistados contestaron que el grado de eficacia y eficiencia alcanzado por el ayuntamiento era bueno; como es el caso del Presidente Municipal: *“fue muy eficaz, no lo podría yo definir en cuanto a porcentaje o no se del 1 al 10 un 9, porque en todas las áreas cumplimos con todo lo establecido”*, del Regidor: *“un 8.5 o 9 más o menos de eficiencia”*, sin embargo al preguntarles sobre el nivel de cumplimiento que alcanzaron, el Presidente explicó lo siguiente: *“lo que pasa es que como le dije... el plan te sirve para tener una idea, para formarte un rumbo hacia donde vas, pero no realmente hacía dónde tienes que llegar, si, quizás, los medios que te contemplaste dentro del plan los seguiste, pero tus resultados fueron otros”* y el Regidor comentó que *“por falta de conocimiento, porque los que estábamos nadie sabía, hay veces es falta de experiencia, pues a pesar de que había mucha obra, el director de obras públicas casi no estaba”*, y el técnico señaló que *“los resultados siempre van a ser muy por debajo de la metas, porque estoy seguro que una gran mayoría de los ayuntamientos mandan a hacer sus planes de desarrollo pero ni siquiera los leen, entonces*

como saberlo; es muy difícil cuando no hay la continuidad, o sea no se cuantifican las metas a las que quieren llegar”.

En el caso de la opinión del técnico del Ayuntamiento número dos concurre cierta incongruencia pues en la primera pregunta comenta que no se cumplen los planes: *“Con respecto a las obras yo considero que hasta se pasó el Presidente, incluso tuvo que poner de su dinero, pero por llevar un desorden, las cosas ya no funcionaban a los pocos meses; como el manejaba el presupuesto a su antojo, yo le informaba que esto estaba mal”,* pero al preguntarle sobre el nivel de cumplimiento expresó que no lo conocía.

En el ayuntamiento número cinco también se observa un contrasentido en las respuestas debido a que tanto el Regidor como el técnico hablaron de un grado de eficacia del 60% considerándolo un porcentaje bajo: *“Pues un 60%, porque en realidad no se cumplieron con las expectativas que se crearon, a pesar de que se tuvo un año más, y bueno, no para nada”, “Bueno ahí esta medio difícil, verdad, por que se evalúa de acuerdo al plan de desarrollo municipal, pero para mi es como que una pérdida de tiempo realmente, porque no lo siguen, o sea, se hacen los planes, pero finalmente van haciendo las cosas conforme la operación se los permite y conforme se van presentando las circunstancias”,* sin embargo en la segunda pregunta el Regidor comenta que si se habían logrado los objetivos *“Pues lo que se plasmó en el plan de desarrollo, si se lograron los objetivos, finalmente vamos a pensar, con el presupuesto que manejaba el ayuntamiento pues si se quedaban fuera, no se, para el siguiente año, el 10% de la obra proyectada”* y el técnico indica que hubo un logro de un 90%.

Con todo, es conveniente destacar que aún cuando en el grupo oficial cinco (71%) de los funcionarios como son: el Presidente del municipio número uno, los síndicos de los ayuntamientos dos, tres, y siete, y el oficial mayor del número seis, opinaron favorablemente sobre el grado de eficacia y eficiencia logrado: *“Eficacia... fue muy eficaz, del 1 al 10 un 9”, “Como un 80% de lo que planeamos”, “Yo les pondría un ocho”, “Yo creo que un 70”, “lo pondría en un 7.5 u 8”* en cuanto a la pregunta sobre el nivel de cumplimiento alcanzado,

únicamente los síndicos de dos (29%) ayuntamientos contestaron favorablemente; dentro del grupo opositor no se observaron esas inconsistencias, pero en el grupo de técnicos se presentó una situación muy similar a la del grupo oficial ya que de cuatro entrevistados que contestaron en forma positiva a la primera pregunta solamente uno contestó en igual forma a la segunda pregunta.

Al observar lo anterior, y en vista de que no existía congruencia en las respuestas, se procedió a observar detenidamente las subsiguientes preguntas, referentes a las actividades de evaluación propiamente dichas en las entidades.

Con respecto al cuestionamiento sobre la efectividad de actividades de evaluación y seguimiento de programas de obra pública, se encontró un alto porcentaje de respuestas negativas en los tres grupos, pues en el grupo oficialista 4 (57%) de los entrevistados contestaron que no se llevaba a cabo ningún tipo de evaluación y otro más comentó que se efectuaban algunas actividades pero mal. En el grupo opositor, 6 de los consultados (86%) opinaron que no se llevaban a cabo supervisiones y en el grupo de técnicos también 4 (57%) de los siete entrevistados mencionaron que no se llevaban a cabo supervisiones a los programas.

Aunado a lo anterior, es significativo observar la poca información que arrojan las respuestas sobre la existencia de un área administrativa encargada de evaluar el plan de desarrollo o la eficacia del programa de obras públicas, ya que solamente en el grupo oficial, dos personas contestaron afirmativamente, tres negativamente y dos no contestaron, mientras que en el grupo opositor solo dos personas respondieron que si existía el área pero que no funcionaba debidamente y en el grupo de técnicos ninguno de los entrevistados respondió a la pregunta.

Para poder concluir sobre este tema, es importante resaltar la misma tendencia en la pregunta relativa a la opinión sobre el adecuado cumplimiento de su función por parte de los mencionados órganos, a la cual solamente se encontró

una respuesta afirmativa dentro del grupo oficial. En el grupo opositor, de los siete entrevistados, cinco no contestaron y dos opinaron que la supervisión no fue suficiente: *“Ah no, pues yo creo que si ayudaba bastante pero también no era suficiente”*, *“Te vuelvo a repetir, no al 100%”*, y por parte de los técnicos tampoco se encontró ninguna respuesta útil.

En síntesis, se percibe una falta de congruencia en cuanto a la opinión de los entrevistados, ya que no coinciden sus respuestas entre el grado de eficacia y eficiencia del ayuntamiento con su nivel de cumplimiento, lo que nos indica el poco conocimiento de los involucrados sobre los fines más importantes que se buscan por medio de los procesos de evaluación y seguimiento de programas, por lo demás se observó igualmente la falta de conocimiento de la mayoría de los entrevistados (14 de los 21) sobre la existencia y cumplimiento de instancias especializadas en esta fase del proceso administrativo.

4.3. CRITERIOS UTILIZADOS PARA LA CONTRATACIÓN Y PROMOCIÓN DEL PERSONAL.

Las políticas de administración de recursos humanos en el contexto del servicio público municipal deben estar fundadas en el desarrollo personal y las remuneraciones deben basarse en un sistema de méritos que se aplique de una manera congruente en los procesos de contratación y de promoción⁹². Un ambiente organizacional donde se promuevan altos estándares de gestión mediante incentivos tales como apropiadas condiciones de trabajo (seguridad laboral, perspectivas de ascenso, desarrollo personal, remuneraciones adecuadas al trabajo ejecutado y políticas de manejo de recursos humanos) y eficaces evaluaciones de desempeño contribuyen a garantizar que el servicio público opere de manera eficiente y sin desviarse de los cauces legales.

En el sector público, las políticas de recursos humanos justas e imparciales logran garantizar que la selección y los ascensos de personal estén basados

⁹² “La promulgación de la Ley Pendleton estableció el servicio civil en 1883, la cual instauró el mérito en la selección, permanencia y promoción de funcionarios, al margen tanto de la afiliación partidista como del origen social”. (Shafritz Hyde, 1999:9)

en requisitos profesionales generales, y que otros factores, como el nepotismo y los compromisos políticos, se minimicen, es decir que las especificaciones requeridas para desempeñar un determinado puesto, la estructura jerárquica y las condiciones para ascender en el escalafón profesional estén determinadas con precisión y claridad, y que tales criterios sean realmente aplicados en la práctica.

Al indagar sobre los principales criterios que se tomaban tanto para la contratación como para la promoción del personal en la Tesorería y/o Secretaría de Finanzas de los ayuntamientos que integran este estudio, encontramos que de los 21 entrevistados, 11 (52%) respondieron que estas decisiones se basaban en la amistad y en la lealtad hacia la persona del Presidente Municipal, tres (15%) revelaron que las decisiones las impusieron personas ajenas al ayuntamiento, como señala el Secretario del ayuntamiento número seis *“pienso que al tesorero se lo impuso el Diputado X al presidente, así de fácil, fue una imposición y obviamente el tesorero trajo a su gente”*, el auditor del ayuntamiento número siete dice: *“Lo que pasa es que el primer presidente municipal estaba manejado por una persona ajena quien fue la que impuso a la tesorera”*; o a compromisos de campaña como lo mencionó el Regidor del ayuntamiento número cinco: *“el alcalde ya traía la promesa o compromiso de asignar a fulano de tal como tesorero y contaba con el apoyo de su cuerpo de inicio del mismo partido”* y cinco respondieron que no tenían conocimiento de los criterios de selección, lo que nos da como resultado que únicamente 2 personas (o sea el 9% del total) expresaron que se tomaba en cuenta tanto el perfil como la experiencia profesional de los seleccionados, mientras que el 67% de la muestra reveló la existencia de una fuerte discrecionalidad en los nombramientos⁹³, haciéndolos depender de la confianza y la lealtad hacia la Autoridad que hace la designación, lo cual pareciera ser tan importante o más que tener una buena administración.

⁹³ En el reclutamiento de personal se puede observar una lucha continua entre las necesidades del sistema político y los requerimientos de personal técnicamente calificado sin embargo, hay evidencias de que los intereses personales, de grupo o familiares, muchas veces son más importantes que el conocimiento, la capacidad o la experiencia, y aun que la militancia partidista (Shafritz, Hyde, 1999:36).

Dichas entidades presentan serias dificultades para construir burocracias modernas con funcionarios seleccionados con base en sus capacidades y de los cuales se espera una prudente separación entre su actuación como funcionarios y su posición como amigos o parientes de las figuras de poder, de tal manera que la existencia de lazos de amistad, familiares o políticos pueden contribuir evidentemente a que los principios de objetividad y neutralidad que deben regir el funcionamiento de la administración pública se tornen de difícil cumplimiento.

Manifiestan algunos entrevistados, como es el caso del Presidente Municipal del ayuntamiento número uno: *“nuestro tesorero era una persona de campo, con una carrera técnica, pero sin embargo a veces cuenta mucho más la actitud, la lealtad y la honestidad de las personas”*; reafirmando la creencia de que una organización interesada en aumentar su eficiencia por el empleo de personas con una fuerte orientación profesional corre el riesgo de apoyarse en personas con cuya lealtad incondicional no puede contar, pues si se produjera un conflicto puede suceder sencillamente que no se encuentre el suficiente apoyo por parte de los subordinados.

En cuanto a la existencia de alguna instancia especializada en el manejo de los recursos humanos de la entidad y de su área de autoridad, es significativo el hecho de que de los siete ayuntamientos estudiados, sólo el personal de uno de ellos (15%) contestó afirmativamente, y aún en este caso sus miembros manifestaron la falta de un adecuado mecanismo de selección de personal que considerara el perfil del solicitante de acuerdo a las áreas y los puestos⁹⁴.

Al mismo tiempo consideramos importante analizar sobre la forma en que los cambios de gobierno afectan al personal del ayuntamiento. Encontramos así que 18 de los entrevistados (85%) opinaron que cada vez que hay cambio de

⁹⁴ Una administración pública construida sin criterios profesionales, eligiendo funcionarios más de acuerdo a las lealtades tribales que a los propios méritos, es potencialmente incentivadora de corrupción, debido a que son numerosas y frecuentes las irregularidades en los procedimientos para cubrir las plazas, que son ocupadas muchas veces por personas sin calificación técnica suficiente, ya que los criterios utilizados para los nombramientos incluyen relaciones de parentesco, políticas o de amistad (Malem, 2002: 62, 74).

autoridades municipales, la gente de experiencia se va y llega gente nueva (por compromisos políticos, por compromisos de campaña), y esto no permite que haya continuidad en la forma de laborar, pues la mayoría de las veces llegan con diferentes criterios y generalmente son gente que carece de estudios, de formación profesional y obviamente de conocimientos técnicos; es significativo el hecho de que 7 de los 18 mencionados se refirieron a la diferencia de siglas políticas y a la existencia de fricciones por esa causa, como es el caso de la opinión de la Tesorera del ayuntamiento número cuatro, quien señala: *“si les afecta muchísimo, por que son gente que vienen de un color, por que si trabajaron con la anterior administración y que van a decir que si voy a tener espías entonces a ellos les afecta a ellos les desanima, a ellos los empiezan a marginar”*.

Quizá, como lo menciona Laporta (1997:142): “en el nombramiento de cargos bien retribuidos, o por encima de las capacidades de los designados, es donde el nepotismo sigue practicándose, en una versión moderna que incluye no sólo a los parientes sino a los compañeros de partidos políticos”.

Al observar el resultado de los preguntas referentes al grado de capacitación del personal encargado del registro y la elaboración de la Cuenta Pública municipal encontramos que del total de los consultados: 15 de ellos (el 71%) consideró que si estaban lo suficientemente capacitados tanto en la legislación, como en el sistema en que se sustenta; únicamente tres (el 14%) pensaron que no estaban capacitados y el restante 15% no respondió al cuestionamiento.

Para profundizar un poco más sobre este punto se consideró conveniente entrevistar al personal técnico sobre sus estudios, experiencia profesional y conocimiento sobre cuestiones directamente relacionadas con la elaboración de la cuenta pública.

En cuanto al perfil y la experiencia profesional, de los siete técnicos entrevistados, los cuales desempeñaron los puestos de tesoreros, contadores o contralores del ayuntamiento, cinco tenían estudios de Contador Público, una era Licenciada en Administración y uno solamente, Contador Privado.

Asimismo cinco de ellos tenían en su labor una experiencia de más de diez años y los dos restantes entre uno y tres años de experiencia, ya sea trabajando en despachos contables, en las áreas de auditoría del Congreso del Estado o bien como contadores o tesoreros en otros ayuntamientos.

En cuanto a los conocimientos necesarios para la elaboración de la Cuenta Pública todos los entrevistados contestaron afirmativamente a las preguntas sobre el uso de la guía contabilizadora⁹⁵, el catálogo de cuentas, el manejo del sistema contable y la elaboración de los formatos requeridos, mencionando a la vez que el tiempo requerido para su elaboración variaba entre dos y tres días, sin embargo como dato significativo, mencionaron que el retraso se daba principalmente en el proceso de recolectar la documentación soporte.

La sustracción de las facultades de decisión ha concentrado en muchos casos el poder administrativo en reducidos grupos de absoluta confianza del responsable político; de esta manera se puede entender cómo pueden adoptarse ciertas decisiones notoriamente irregulares que no han trascendido al exterior, ante el desconocimiento o el silencio fiel o temeroso de los subordinados.

Las organizaciones asentadas en fuertes relaciones interpersonales pueden tener idea insuficiente de las relaciones formales entre los subordinados y sus superiores, así como de las obligaciones que se asignan a los que trabajan en ella; asimismo la incompetencia de los funcionarios para cumplir la función que se les ha encomendado estimula la corrupción de sus pares, “ya que ello condiciona la capacidad de realización de sus propias tareas” sometiéndose a la manipulación y teniendo dificultades para ejecutar los controles internos. (Malem, 2002: 76)

⁹⁵ Guía contabilizadora.-documento que relaciona: las principales operaciones realizadas, su periodicidad, los documentos fuente necesarios para sus comprobación y las cuentas de cargo y abono que deben afectarse.

Tal estado de cosas nos ponen frente a una forma de clientelismo que consiste en la conversión del ciudadano o, incluso, el funcionario, en cliente que recurre a los políticos en activo en busca de favores, empleo o ascenso.

4.4. INTERÉS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES EN EL RENDIMIENTO, LA EFICIENCIA Y LA PRODUCTIVIDAD DEL APARATO ADMINISTRATIVO.

Derivado de lo anterior, consideramos importante para el desarrollo de este estudio, tomar en cuenta, el interés de las autoridades (Presidente, funcionarios y ediles) de los ayuntamientos seleccionados con respecto a la presentación correcta de la Cuenta Pública y a la normatividad inherente al proceso. A continuación se detallan algunos aspectos significativos encontrados:

En cuanto al interés por parte de las autoridades administrativas (Presidente Municipal y funcionarios) se encontró que de los 21 entrevistados, 8 (38%) opinó que si existía interés y preocupación tanto por el cumplimiento de la normatividad inherente como por la presentación correcta de la Cuenta Pública Municipal, mientras que 13 de ellos(el 62%) consideró que las autoridades no prestaban atención ni les preocupaban las actividades administrativas.

Es significativo señalar el hecho de que en el grupo de siete funcionarios afines a la autoridad cinco de ellos (71%) mencionaron que los funcionarios no manifestaban interés en el debido cumplimiento de esta obligación, así el funcionario del ayuntamiento número uno: *“estaban totalmente desligados, ellos tenían otra función”*, el Síndico del Ayuntamiento número tres señaló: *“No que interés va a haber por parte del Presidente Municipal, si el desconocía todo eso, a él había que llevarle la Cuenta Pública a su casa”* o el Sindico del Ayuntamiento número cinco: *“todos apurábamos constantemente al Presidente Municipal”* o el Tesorero del Ayuntamiento número siete: *“Aunque el Presidente tuviera la intención, no podía por la influencia externa que tenía....el Presidente no tenía autoridad...no tenía ni idea de la bronca en que estaba metido”*.

En el grupo de entrevistados no afines a la autoridad del Presidente Municipal encontramos que cuatro (57%) de los siete opinaron que el alcalde no

mostraba suficiente interés tanto en el cumplimiento de la normatividad como en la presentación de la Cuenta Pública; sin embargo, por algunas expresiones, como la de la Regidora del Ayuntamiento número tres *“Muchas veces el alcalde se sinceraba conmigo y me decía... Lina, pide a Dios que esto salga bien, yo quiero salir con mi cabeza levantada, yo soy de aquí no me voy a ningún lado.....yo de lo que , estoy conciente es que tengo gente capacitada, que no va a haber problemas ,que todo está bien...tu estate tranquila, ,tu sabes, todo lo que se le paga a esta gente, para que todo salga bien”*, razonamos que en casos como este, el Alcalde confiaba en exceso en el desempeño de sus asesores contables externos, o en sus relaciones políticas, como lo expresa el Secretario del Ayuntamiento número seis *“No, por irresponsable, al Presidente no le interesaba porque él se sentía muy protegido de sus contactos en Xalapa”*.

En el grupo de los técnicos 4 (57%)de ellos respondieron que no existía interés en cuanto a la presentación de la Cuenta Pública, como es el caso del contador del ayuntamiento número siete: *“el presidente no decidía, ya le dije que todo lo decidía la persona externa”* o el del Tesorero del ayuntamiento número seis: *“No, creo que era lo que menos les preocupaba, aunque ya tenía experiencia, al Presidente no le preocupaba presentarla o no”*, la Tesorera del ayuntamiento número cuatro: *“ ni siquiera analizaban o te preguntaban en que posibilidades te encontrabas para poder integrar un estado financiero”* el interventor del ayuntamiento número tres: *“ pues no sé que pasaba porque no se preocupaban de entregarla”* y los otros tres sólo contestaron con un sí, pero no dieron mayores explicaciones.

Cuando efectuamos la misma pregunta, pero con respecto al interés revelado por los ediles en cuanto a los aspectos inherentes a la Cuenta Pública, el resultado fue que de los 21 entrevistados el 52% (11) opinaron que el Sindico y al menos un regidor mostraban especial interés en esta obligación; es conveniente mencionar que este porcentaje estuvo constituido por integrantes tanto del grupo afín a la autoridad como del grupo de oposición.

Como resultado de lo expuesto en los párrafos anteriores, no encontramos congruencia entre el resultado en la presentación imperfecta de la Cuenta Pública en el total de la muestra con la preocupación detectada por parte de sus autoridades, ya que en cuatro de los siete ayuntamientos manifestaron una gran preocupación por el debido cumplimiento.

Sin embargo, de acuerdo a las respuestas obtenidas se infiere que a pesar de la preocupación por el cumplimiento adecuado de la norma, en la mayoría de las entidades municipales, ya sea por desconocimiento o por la falta de observancia de las reglas precisas para la comprobación y registro de las operaciones, este compromiso se le dejaba enteramente al área de tesorería, sin responsabilizar a las otras áreas involucradas en los mencionados procedimientos, como lo mencionan: el Secretario del Ayuntamiento número seis: *“yo no dudo de que por ejemplo el tesorero pudiese tener sus cuentas al corriente, pero ahí tiene que venir mucha documentación de otros lugares para que él pueda complementar la información”*, o el Regidor del Ayuntamiento número uno: *“De Obra Públicas no había mucho apoyo”*, o la Regidora del Ayuntamiento número tres: *“Los otros no...yo nunca les vi una preocupación, nosotros salimos y ahí no pasa nada”*.

Un subsistema en el que las políticas no tengan alcance general⁹⁶, sino que sólo tutelén a quienes ejercen determinados cargos dentro de él, propiciará la existencia de una área de normas paralelas, y que quienes pertenezcan a éste tengan la posibilidad de evitar el costo que acarrea el incumplimiento de las normas intrínsecas a un sistema institucional.

Es usual en los ayuntamientos de nuestro país la premisa de que la actividad política se desarrolla conforme a reglas de juego inspiradas por principios de eficacia, buscando muchas veces flexibilizar trámites o suprimir requisitos, lo cual se refleja en certificaciones falsas o licitaciones amañadas.

⁹⁶ “La proposición de Jeanne Becquart-Leclerq, es que el sistema cultural de cualquier grupo social comprende” una doble estructura normativa, vertebrada por dos órdenes de interacción: el orden de lo simbólico y el orden de lo estratégico. A veces el primero, que se corresponde con la visión idealizada que la sociedad tiene de sí misma, prevalece sobre el segundo, donde las exigencias de la realidad apremian. En tal supuesto, ciertamente excepcional, la corrupción política es insignificante” (Laporta, 1997: 146).

El equilibrio que aporta una función pública consolidada e independiente presenta sus mayores carencias en las administraciones locales. Esto repercute en una mayor libertad de actuación de los responsables políticos que, haciendo bandera de la idea errónea y exagerada de la autonomía local que la Constitución garantiza, buscan constantemente reducir o evadir el sistema de controles administrativos ejercidos por las administraciones superiores.

Como derivación de ello, se han creado subsistemas locales en los que los funcionarios electos y su estrecho grupo de poder deciden imperiosamente, y en muchos casos con amplios márgenes de discrecionalidad sobre cuestiones de gran trascendencia económica y disponen a su libre albedrío del personal al servicio de la entidad, debilitando considerablemente los controles administrativos internos; circunstancias que favorecen la impunidad.

4.5. CONCLUSIONES.

Cuando tratamos de determinar la carencia o existencia de sistemas que mostraran las características de las tareas a efectuar, observamos los siguientes indicadores: el grado de conocimiento y observancia de la normatividad, y el grado de sistematización por medio de reglas e instrucciones.

Como resumen de este indicador observamos en un 90% de los funcionarios un conocimiento deficiente y a la vez poco interés con respecto a los alcances de la Ley en lo tocante a sus encargos y responsabilidades, lo cual se refleja en una tendencia negativa en las creencias de los funcionarios municipales en cuanto a la necesidad del cumplimiento de la normatividad, propensión que nos inclina a inferir que no siempre la existencia de las normas y políticas instauradas implica necesariamente el cumplimiento de las mismas.

Además se observó un total desconocimiento tanto de los manuales como de los cursos sobre Presupuesto y Contabilidad brindados por parte del Congreso del Estado, razón que nos explica la escasa noción de los criterios mínimos

obligatorios y los códigos de conducta a seguir, lo cual se manifiesta en una toma de decisiones ajenas a la normatividad en el manejo de los recursos, lo cual reafirma lo expresado por Laporta (1997: 29) en cuanto a que entre más confusas sean las reglas del juego, mayor será la tendencia a los arreglos informales y a propiciar las conductas nocivas.

Cuando analizamos el uso y conocimiento de instrumentos para la planeación, control y evaluación municipal, observamos en la mayoría de respuestas el desconocimiento tanto de los instrumentos de Planeación (el Plan Municipal de Desarrollo, el Presupuesto de Egresos y el Programa Anual de Obras como documentos obligatorios), además de una confusión generalizada sobre las funciones del Contralor en los municipios estudiados, la cual se destacó persistentemente en: a) la falta de perfil del mismo, b) la falta de desempeño de las funciones propias de su puesto, y c) la idea generalizada entre los entrevistados, de que simplemente era una figura para cubrir el requisito que marcaba la ley.

Se percibió igualmente la falta de conocimiento de la mayoría de los entrevistados (14 de los 21) sobre la existencia y cumplimiento de instancias especializadas en los sistemas de evaluación en la Entidad, pues sus respuestas no coincidieron al comparar el grado de eficacia y eficiencia del Ayuntamiento con su nivel de cumplimiento, lo que nos indica el poco conocimiento de los involucrados sobre los fines más importantes que se persiguen con los procesos de evaluación y seguimiento de programas.

Con respecto a la existencia de procedimientos para designar a las personas que deben efectuar las tareas, los indicadores revisados fueron: los criterios para la contratación y promoción de personal, analizando el perfil profesional y la experiencia y preparación previos, así como los sistemas de profesionalización de los funcionarios en cuanto a los conocimientos técnicos necesarios, la capacitación y el conocimiento en cuanto a la elaboración y presentación de la Cuenta Pública. Así, observamos en nuestra muestra una fuerte discrecionalidad en el reclutamiento de personal, pues la designación dependió muchas veces de la confianza y la lealtad hacia la Autoridad,

evidenciando que los intereses personales, de grupo o familiares en la mayoría de los casos fueron más importantes que el conocimiento, la capacidad o la experiencia.

Es significativo el hecho de que en los siete ayuntamientos estudiados los funcionarios manifestaron la falta de alguna instancia especializada en el manejo de los recursos humanos de la entidad y por consecuencia de un adecuado mecanismo de selección de personal que considerara el perfil de acuerdo con las áreas y los puestos.

En cuanto a la determinación del nivel de conocimientos del personal involucrado para la elaboración de la Cuenta Pública todos los entrevistados contestaron afirmativamente a las preguntas sobre su habilidades en el manejo del sistema contable y la elaboración de los estados financieros requeridos, solo que, como dato significativo, mencionaron que el origen del retraso y las observaciones recibidas provenía del proceso de recolección de la documentación soporte.

Lo anterior obedece a que el incremento de las facultades de decisión en los ayuntamientos mencionados ha tenido como consecuencia en muchos casos la concentración del poder administrativo en reducidos grupos de absoluta confianza del responsable político. A esto se debe que, aún cuando el personal del área de Tesorería cuente con los conocimientos necesarios para su función, en los círculos de poder cercanos al Presidente Municipal (quienes ya sea por desconocimiento o por la falta de observancia de las reglas precisas para la comprobación y registro de las operaciones y del mismo proceso de rendición de cuentas), adopten decisiones notoriamente irregulares.

En cuanto al interés por parte de las autoridades en el rendimiento, la eficiencia y la productividad del aparato administrativo y de acuerdo con las respuestas obtenidas observamos que a pesar de la preocupación manifestada en cuanto al cumplimiento adecuado de la norma en la mayoría de las entidades municipales, este compromiso se le asignaba por entero al área de Tesorería,

sin responsabilizar a las otras áreas involucradas en los mencionados procedimientos.

Como resultado de lo anterior observamos que existen subsistemas locales en los que los alcaldes y su estrecho grupo de poder deciden autocráticamente y en muchos casos con amplios márgenes de discrecionalidad sobre cuestiones de la Hacienda Pública y disponen con libre albedrío del personal al servicio de la entidad, debilitando considerablemente los controles administrativos internos, circunstancias que, como ya mencionamos, favorecen la impunidad, la ineficiencia y la corrupción.

5. SUBORDINACIÓN ADMINISTRATIVA A LOS INTERESES POLÍTICOS.

El nivel de éxito de la rendición de cuentas depende en muchas ocasiones de la capacidad política de los actores sociales y de sus relaciones con los actores políticos. Desde esta perspectiva es necesario considerar que la creencia en el valor de las combinaciones que supone la aceptación del disenso y la oposición, producto del pluralismo gubernativo, es la base de la participación democrática, la cual se asienta en la construcción de consensos, mediante un proceso previo de deliberación y persuasión recíprocas.

La historia nos ha mostrado que una de las principales causas del atraso y estancamiento económico de los municipios es una democracia acotada, cuyos instrumentos esenciales se plasman en el clientelismo de los gobernantes en turno o los hombres del poder ligados al sistema, esquema en que el partido dominante es reconocido como una dependencia de asuntos electorales, agencia de colocaciones o instrumento vital para la participación política de casi todos los ciudadanos.

La Reforma Política de 1977 abrió espacios a la participación política de otros partidos. De tales espacios brotó un creciente reclamo social, que empezó a rechazar los antiguos mecanismos electorales, la imposición de gobernantes, síndicos y regidores que hicieron muy difícil para el partido gobernante refrendar su hegemonía en el poder.

Como producto de las reflexiones anteriores, consideramos en nuestra hipótesis que la segunda variable independiente para la presentación correcta de la Cuenta Pública Municipal, es la preexistencia en los ayuntamientos estudiados de conflictos⁹⁷ políticos⁹⁸ internos que pueden derivarse tanto de diferencias ideológicas, de militancias partidistas, de intereses de poder político o económico que se traducen en una falta de concertación municipal y de

⁹⁷ Las teorías sociales del conflicto tienen como elemento común el hecho de que están basadas en relaciones que generan tensión entre los elementos de sistemas sociales (y personales), cuya causa puede encontrarse en aquellos elementos de la estructura de un grupo, organización o sociedad, en los que pueden estar relacionados con el establecimiento y sanción de normas o con el control y asignación de recursos escasos. (Nohlen,2006:249)

⁹⁸“Posibilidad de la acción colectiva sin presuponer un consenso” (Nohlen,2006:249).

“Conflicto público de intereses bajo las condiciones del poder y también de una necesidad de consenso” (Nohlen,2006:249)

respeto a la pluralidad del Cabildo subordinando la función administrativa a los intereses políticos.

Hemos tomado como base para desagregar esta variable y efectuar el análisis de los resultados de nuestras entrevistas aspectos tales como: el nivel de vigilancia plural de los actos o decisiones del gobierno, el grado de concertación entre los miembros del Cabildo, así como el grado de participación de la sociedad en la formulación o ejecución de políticas públicas.

Con base en estas premisas, procedimos a evaluar dos indicadores que nos permitieran conocer aspectos tales como: el acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas y la vigilancia de los actos o decisiones de gobierno (en el cabildo) y la participación en la formulación o ejecución de políticas públicas (por medio de los Consejos de Desarrollo Municipal)⁹⁹.

5.1. ACCESO DEL CABILDO EN CONDICIONES DE IGUALDAD A LA VIGILANCIA DE LOS ACTOS O DECISIONES DE GOBIERNO POR PARTE DEL CABILDO.

En la existencia de desacuerdos en el cabildo en cuanto a la revisión de la Cuenta Pública encontramos que dentro del primer indicador procedimos a valorar aspectos como son:

- a) el periodo de tiempo que los miembros del Cabildo empleaban en revisar la Cuenta Pública.
- b) El procedimiento de toma de decisiones o la existencia de desacuerdos para su aprobación.
- c) El grado de conocimiento de las normas de presentación y entrega de la Cuenta Pública por parte de los ediles.

⁹⁹ Consejos de Desarrollo Urbano Municipal: en el nivel municipal la participación social se da en el seno de los consejos municipales de desarrollo urbano o Institutos Municipales de Planeación Urbana, donde se encuentren representadas las organizaciones vecinales, juntas cívicas, consejos de manzanas, asociaciones de colonos, asociaciones de padres de familia y organizaciones diversas, así como las autoridades municipales por medio de las direcciones pertinentes. Esto variará según las características de la población de los municipios.

5.1.1. Periodo de tiempo que los miembros del Cabildo emplean en revisar la Cuenta Pública.

Al analizar las respuestas al cuestionamiento concerniente al periodo de tiempo que tomaba el cabildo para revisar y aprobar la Cuenta Pública encontramos los siguientes referentes:

Dentro del grupo afín al ejecutivo municipal, cuatro de los siete entrevistados señalaron que propiamente no hubo ninguna revisión pues dieron respuestas como la de que colocaban la Cuenta Pública sobre una mesa y se solicitaba a los ediles que la firmaran en ese momento; de que tardaban aproximadamente 20 minutos en analizarla; o el hecho que menciona el síndico del municipio número tres: *“Hicimos un cabildo solo una vez en cuatro años, porque el Presidente nunca iba y los de la oposición felices”*. Solo en dos respuestas encontramos que el periodo de revisión duraba más de un día: la del funcionario oficial del ayuntamiento número cuatro: *“se les daban 48 horas antes de entrar al cabildo y exponer sus desacuerdos”* y la del síndico del ayuntamiento número cinco: *“hay veces que empezábamos una tarde y no terminábamos hasta el otro día”*.

De igual forma en el grupo opositor a la Presidencia, cinco entrevistados indicaron que se aprobaba en la sesión de cabildo y sin tiempo para revisar, como lo expresó el interventor del ayuntamiento número siete: *“creo que era rápido, órale pásale y firmas y vámonos”*; solamente dos de los entrevistados mencionaron que se tardaban dos o tres días, o que sesionaban toda la jornada, como mencionó el secretario del ayuntamiento número seis: *“se discutía mucho, y si no acordaban nada se daba otro día”*.

Por otra parte, en el grupo de los técnicos solamente la tesorera del ayuntamiento número cuatro mencionó que: *“tenían cinco días para revisarla...siempre se hacia un desayuno, y la sesión de cabildo la hacían al mediodía o en la misma tarde”*, los otros seis respondieron por el estilo de: *“no sesionaban regularmente”*, *“no la entregaban”*, *“nunca la revisaban los ediles, pues se les invitaba y no se presentaban, es decir nunca hubo aprobación de la cuenta pública por parte del cabildo”* o *“a veces la aprobaban en una sesión “*.

Como resultado del análisis anterior, podemos resumir que de los 21 interpelados solo seis (el 29%) se refirió a que les daban de tres a cinco días para analizar y dar su opinión sobre la Cuenta Pública, doce (el 57%) señalaron que se observaba en una sola sesión y sin tiempo para revisar, y tres (14%) dijeron que no sesionaban regularmente razón por la cual casi nunca la firmaban los ediles.

Estas afirmaciones revelan el escaso tiempo que el Cabildo dedica al proceso de revisión y análisis de la información, de tal forma que los ediles no pueden cumplir adecuadamente sus actividades normativas y de vigilancia, pues requieren además de un tiempo prudente para el mencionado proceso, de la asesoría objetiva e imparcial de un cuerpo técnico que no dependa del Presidente Municipal y que les permita cubrir las dimensiones básicas de la rendición de cuentas mencionadas por Schedler¹⁰⁰, quien nos remite a significados como enumeración y justificación, o por Gómez de Siulva¹⁰¹ quien la determina como la acción de computar, en el sentido de evaluar, juzgar o verificar en este caso, colectivamente (por el Cabildo).

En consecuencia, al no existir la debida transparencia, como uno de los medios eficaces de conocer y verificar oportunamente la autoría de las acciones, es de observarse la falta de uno de los componentes de la Rendición de Cuentas en una democracia.

5.1.2. El Procedimiento de toma de decisiones o la existencia de desacuerdos para su aprobación.

En el segundo cuestionamiento, mediante el cual se trató de determinar la existencia de desacuerdos en el cabildo en cuanto a la revisión de la Cuenta Pública encontramos que:

¹⁰⁰ “Las dimensiones básicas de la rendición de cuentas son 3: 1.-La informativa, que pregunta que ha sido o será hecho, mediante la enumeración de hechos; 2.-la explicativa, que ofrece razones y forma juicios, justificando lo hecho o por hacer y 3.-la exigitiva, que reconoce lo correcto y castiga lo erróneo mediante la penalización o el castigo”. (Isunza, 2006:280)

¹⁰¹ *Rendición de cuentas*.-“El termino Rendición de cuentas se forma con “rendición” de *reddere*.- devolver, entregar de vuelta, y completa su significación con el modificador “de cuentas”, palabra esta última que tiene su raíz en *computare* vocablo formado por com. “juntos, colectivamente” mas putare. valuar, juzgar, calcular, verificar, limpiar”. (Gomez de Siulva, 1988:185-,186)

Del grupo afín al Presidente Municipal cinco de los integrantes comentaron que si existían desacuerdos en cuanto a la firma de la cuenta pública, pues se hacían cuestionamientos sobre situaciones como: el nombramiento del Director de Egresos o del Tesorero, o sobre algunos rubros del gasto, los cuales no querían autorizar, o la abstención en la firma debido a deudas existentes, lo que ocasionaba que: a) hubiera muchas discusiones para aprobarla, b) que se condicionara la firma al otorgamiento de una obra a determinada empresa (como lo expresa el Presidente Municipal del ayuntamiento número Uno). Con respecto a los dos entrevistados restantes, uno no contestó y el otro mencionó que los ediles no intervenían pues no lo consideraban importante.

Con respecto al grupo opositor de igual modo seis personas mencionaron que si existían desacuerdos en las sesiones y entre las causas principales encontramos argumentos como el del regidor del ayuntamiento número Uno: *“era muy difícil porque los otros regidores eran de otro partido y siempre peleaban su aguinaldo”, “el regidor tercero nunca quiso firmar nada,(...) creo que quedó resentido, era de la oposición”,* o el de los regidores de los ayuntamientos: número dos: *“El presidente hacía sesiones con el tesorero y hacían una sola palabra”,* número tres: *“porque nunca nos tomaban en cuenta, solo nos la pasaban una hora antes, y se firmaba así a la ligera, ellos hacían todo, los ediles únicamente firmaban la primera hoja”,* número cuatro: *“por la actuación de algunos funcionarios que se supone que hacían uso de los recursos...pero siempre terminaba imponiéndose la voluntad del Presidente”*, el secretario del ayuntamiento número seis comentó que: *“la regidora por ser de un partido contrario siempre firmaba bajo protesta”* y el auditor del ayuntamiento número siete expresó que: *“El sindico protestaba porque se daba cuenta que el dinero que salía no se aplicaba en las obras que proponían, yo creo que los ediles firmaban con los ojos cerrados”.*

En el grupo de los técnicos de igual forma cinco de los entrevistados aludieron a que sí existían problemas en cuanto a la aprobación y firma de la Cuenta Pública, con afirmaciones como las del contador del ayuntamiento número uno: *“condicionaban de que se les otorgara un bono a cambio de su firma”*, la

interventora del ayuntamiento número tres dice :”*se quejaban de los atrasos que había*”, la Tesorera del ayuntamiento número cuatro señala: “*estuvieron una vez en desacuerdo por los aguinaldos, pidieron el importe de 60 días*”, o el de el ayuntamiento número cinco afirma: “*argumentaban que los dejaban fuera de la jugada*” así como el contador del ayuntamiento número seis: “*no firmaban, más que nada como una represalia hacia las actitudes del señor presidente.... no existe un acta de cabildo que esté firmada mas que por el presidente y el secretario*”.

En resumen, del total de 21 entrevistados dieciséis (el 76%) opinaron que si existían desacuerdos en cuanto a la revisión y firma de la Cuenta Publica Municipal, los cuales variaban desde cuestionamientos sobre nombramientos, o sobre la indebida aplicación de algunos rubros del gasto, o porque condicionaban su firma al otorgamiento de alguna prebenda, o simplemente no firmaban como un desquite hacia las actitudes del presidente municipal.

Lo citado nos muestra que existen numerosas condiciones que incentivan prácticas autoritarias en los ayuntamientos las cuales inducen a la falta de autonomía política de algunos regidores y al poco pluralismo en la toma de decisiones al interior de los cabildos debido a que las decisiones públicas se toman en régimen de práctico monopolio (personal u organizacional), con amplias facultades discrecionales del Presidente Municipal y sin criterios acotados de decisión; la introducción del principio de representación proporcional no ha sido suficiente para crear una verdadera democracia dentro de los ayuntamientos.

Por otra parte, la obtención de recursos por parte de los ediles, es una referencia que evidencia la posible subordinación de los mismos al Presidente Municipal, ya que cuando los regidores o una comisión edilicia requieren recursos tanto financieros como materiales o humanos para su trabajo, necesitan la autorización del alcalde; asimismo, los regidores tampoco cuentan con información y asesoría imparcial para su labor y cumplir con sus comisiones pues la información les es proporcionada invariablemente por funcionarios de confianza del alcalde.

5.1.3. El Grado de conocimiento de las normas de presentación y entrega de la Cuenta Pública¹⁰² por parte de los ediles.

En cuanto a la evaluación sobre el nivel de conocimientos necesarios para la revisión de la Cuenta por parte de los ediles, no tenemos información significativa, pues las respuestas de los 21 entrevistados, nos mostraron que siete (33%) opinaron que los ediles sí contaban con los conocimientos precisos, siete (33%) consideraron que no contaban con esos conocimientos, y siete (33%) no contestaron, resultado que no nos permite dar una opinión al respecto.

Sin embargo nos atreveríamos a sugerir que no sólo los ciudadanos ignoran las atribuciones de los ediles; en muchos municipios, los síndicos y regidores en la mayoría de los casos no conocen sus funciones dentro del Cabildo, por lo que no fiscalizan como debe ser a los presidentes o, peor aún, son cooptados con primicias y concesiones.

De lo anterior podríamos concluir que la afinidad y coincidencia son valores que se ponen por encima de la representación política, el poder dominante del Presidente Municipal preexiste en la mayoría de los cabildos, devaluando el papel tanto del síndico como el de los regidores porque éstos, en infinidad de casos, siguen la inercia del Presidente, con lo que pierden oficio político y olvidan su papel de representantes ciudadanos.

¹⁰² “La Comisión de Hacienda en coordinación con la tesorería someterá a la consideración del cabildo, la Cuenta Pública Municipal del ejercicio inmediato anterior a más tardar el 30 de abril de cada año, excepto en el último de su ejercicio, que se presentará en el mes de diciembre de ese mismo año” (Art. 380 del Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz).

“De no presentar en tiempo, la cuenta pública al congreso, el presidente, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero serán penalmente responsables por el delito de abuso de autoridad o incumplimiento de un deber legal”. (Art. 381 del Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz)

5.2. PARTICIPACIÓN EN LA FORMULACIÓN O EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEDIO DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO MUNICIPAL¹⁰³.

El poder hablar de un control social efectivo, implica la participación directa de la ciudadanía en los ámbitos de decisión con un espacio de poder que cuente con cierto grado de independencia de la voluntad de los organismos gubernamentales y como una corporación con capacidad de arbitraje y de designación de sus representantes; incluso puede ser necesaria la existencia de sanciones en caso de que las autoridades se nieguen a crear o convocar a estos órganos de participación.

Los presupuestos participativos son espacios públicos para la deliberación sobre los planes y programas de trabajo de las administraciones municipales, en los cuales la población decide sobre dónde y cómo deben realizarse las inversiones, provienen de opciones políticas de los diferentes gobiernos municipales y estatales.

En una argumentación democrática, los espacios de deliberación son decididamente estratégicos para el logro de una igualdad, no tanto porque ahí se comparta el poder, sino porque al ser estos consultivos o decisorios, complementan el sistema representativo que sufre de un crónico déficit de legitimidad. A estos espacios de participación, interpelación y control del poder estatal se les denomina interfaces socioestatales.¹⁰⁴

Al intentar integrar nuestro indicador en la noción de interfaz socioestatal, de Isunza y Hevia, quienes reducen la lógica de las interacciones a dos formas básicas de intercambio, mas allá de los actores que les den vida, lo situamos dentro de los mecanismos vinculantes o tipos ideales políticos, y más

¹⁰³ Una medida para aplicar de manera honesta y transparente los recursos es la integración del Consejo de Desarrollo Municipal, el cual debe estar integrado por: El Presidente Municipal, los demás ediles del Ayuntamiento y los representantes sociales comunitarios electos democráticamente en asambleas generales de barrios, colonias, ejidos y comunidades rurales del municipio y un equipo Asesor conformado por el Secretario del Ayuntamiento, el Tesorero Municipal, el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología y el Director de Participación Ciudadana.

¹⁰⁴ “La interfaz socioestatal es una denominación creada para intentar comprender los espacios de intercambio y conflicto donde ciertos actores se interrelacionan no casual, sino intencionalmente. Estas interfases socioestatales están determinadas estructuralmente tanto por la política pública concreta en la que se insertan, como por los proyectos sociopolíticos de los actores concernidos”. (Isunza, Hevia, 2005:271).

precisamente en la Interfaz cogestiva, “...en la que Sociedad civil y Estado mantienen una relación de cogestión” (Olvera, Izunsa, 2006: 273) en la que se instauran consejos cuyas decisiones son de carácter vinculatorio.

El artículo 16 fracción X de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz prescribe que la distribución de los recursos del Ayuntamiento, que le sean asignados por el Congreso del Estado deben distribuirse con un sentido de equidad y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, a las necesidades de las comunidades, incorporando representantes de éstas a los organismos de planeación y participación ciudadana.

El Consejo de Desarrollo Municipal¹⁰⁵ constituye el órgano de planeación del municipio para la programación, ejecución, control, evaluación y manejo de los recursos y acciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)¹⁰⁶, así como el espacio de interlocución y gestión de las comunidades para el desarrollo integral y regional¹⁰⁷. Entre los objetivos y propósitos de los citados consejos podemos mencionar: el apoyo a grupos sociales necesitados a través de propuestas de inversión en obras, proyectos y acciones, impulsando la participación social, plural y democrática de la población en la orientación, aplicación y vigilancia de los recursos.

De tal manera que en forma enunciativa podemos precisar que sus funciones son:

- Promover la elaboración de diagnósticos comunitarios que permitan identificar, analizar y priorizar las demandas y necesidades de las

¹⁰⁵ “Con fundamento en la fracción II del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (Federal) y 21 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de los Municipios de Veracruz-Llave, los municipios deberán promover la participación de las comunidades beneficiadas en el destino, aplicación y vigilancia; así como en la programación, la ejecución, el control, el seguimiento y la evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar”. (Orfís, 2003:24).

La sociedad civil y las autoridades municipales, deberán organizarse mediante las figuras de a) Un Consejo de Desarrollo municipal, b) Comités Comunitarios. (art.20 y 22 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz Llave) (Orfís, 2003:24).

¹⁰⁶ El FISM es uno de los fondos que integran el Ramo 33, y se ejercen “en los términos que definen los ayuntamientos, previo acuerdo del Consejo de Desarrollo Municipal, sujetándose a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en la legislación estatal y conforme a las normas que para tal efecto emita el H. Congreso del Estado” (Orfís, 2003:30).

¹⁰⁷ Artículo 5º del Reglamento Interno del Consejo de Desarrollo Municipal de Xalapa, Veracruz.

comunidades, a través del método de la planeación y evaluación participativa para elaborar la propuesta de inversión municipal¹⁰⁸.

- Integrar el programa de obras y acciones a ejecutar con los recursos asignados al Fondo así como revisar y validar los expedientes técnicos de las obras y /o acciones.
- Promover y apoyar la creación y organización de los Comités Comunitarios¹⁰⁹ en los lugares donde se vayan a ejecutar obras o proyectos con recursos del Ramo 033¹¹⁰, con el fin de vigilar y controlar la aplicación y el ejercicio de los recursos, así como de participar en la firma del acta de entrega-recepción de las obras efectuadas.

Con base en las premisas anteriores determinamos que los cuestionamientos pertinentes para el análisis de este indicador se enfocarían hacia:

- a) La existencia en los ayuntamientos determinados en nuestra muestra, de Consejos de Desarrollo Municipal.
- b) La forma de elección de sus integrantes.
- c) La determinación de sus objetivos y funciones.

5.2.1. Existencia en los Ayuntamientos de Consejos de Desarrollo Municipal.

Referente a la pregunta sobre la existencia de los Consejos de Desarrollo Municipal encontramos que: de un total de 21 entrevistados solo diez (el 47%) respondieron que sí se habían instaurado, cuatro (19%) comentaron que no se crearon y siete (33%) no contestaron a la interrogación.

¹⁰⁸ Se vigila el cumplimiento de las obras priorizadas para que estas sean concretadas en tiempo y forma, y que tengan los debidos estándares de calidad; el Comité de Obras, se encarga de darles seguimiento durante su desarrollo hasta su conclusión.

¹⁰⁹ El artículo 16 fracción III de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz, señala que: “los ciudadanos podrán organizarse para colaborar con el Ayuntamiento a través de las siguientes acciones:

a) participar organizadamente en comités municipales de naturaleza consultiva.

b) proponer medidas para la preservación y restauración del ambiente.

c) proponer medidas para mejorar la prestación de servicios públicos y la realización de la obra pública

d) coadyuvar en la ejecución de la obra pública”.

¹¹⁰ “Ramo 033: Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, constituyen una asignación que está prevista en el Presupuesto de Egresos de la Federación, como recursos que ésta transfiere a las Haciendas de los Municipios, para que se utilice en la consecución de los objetivos que fija la Ley de Coordinación Fiscal (Federal). Tiene como base la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece en sus artículos 25 y 26, a la planeación nacional como instrumento rector de la vida económica, social, política y cultural del Estado Mexicano”. (ORFIS, 2003:29)

Los testimonios recibidos nos muestran una alta deficiencia en cuanto a la instalación de los Consejos de Desarrollo Municipal ya que encontramos que solo 10 (el 47%) respondieron que sí se habían instaurado, sin embargo el inconveniente se agudiza cuando a pesar de la falta de respuestas sobre el procedimiento para la elección de sus integrantes, en los casos en que sí la hubo, se menciona que se favorecía a los aliados del mismo partido o a los amigos incondicionales del alcalde para que no hubiera problemas en la consecución de las firmas que se les requerían.

5.2.2. El Procedimiento para la elección de sus integrantes.

Al inquirirles sobre el procedimiento¹¹¹ para la elección de sus integrantes¹¹¹, del total de entrevistados sólo seis (29%) mencionaron que se eligió entre las personas que conformaban los comité de obra de cada localidad, aun cuando la Tesorera del ayuntamiento número cuatro, afirmó que se favorecía a los aliados del mismo partido o a los amigos incondicionales del alcalde para que no hubiera problemas; cinco (24%) de los interrogados mencionaron que el nombramiento era efectuado por el Presidente Municipal ya que solo fungían en el papel, además de que diez personas (el 48%) no tenían conocimientos relacionados con la función del Consejo de Desarrollo Municipal o no contestaron (seis de los cuales también pertenecen al grupo de técnicos). Estos resultados nos muestran la tendencia por parte de los alcaldes de coartar la participación directa de la ciudadanía en los espacios de decisión, reprimiendo el logro de un cierto grado de independencia por parte de estos organismos consultivos que complementan el sistema representativo de la comunidad, los cuales soportan un continuado déficit de legitimidad.

¹¹¹ “Con el afán de que las decisiones de las autoridades municipales en la aplicación de los recursos de los programas concertados sean eminentemente democráticas, se ha establecido la figura del Consejo de Desarrollo Municipal...que deberá integrarse en cada Ayuntamiento, en el que están representadas comunidades, barrios, rancherías, etc., con la participación del Presidente Municipal (como Presidente del Consejo), el Síndico y los regidores, el secretario del Ayuntamiento como tal y del Tesorero y Director de Obras Públicas como asesores, representantes comunitarios y un vocal de Control y Vigilancia que no podrá ser servidor público. Los Consejos habrán de constituirse en instrumentos de planeación del gasto social para el desarrollo en el ámbito del Municipio”. (ORFIS,2003:29)

5.2.3. Atribuciones y funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Municipal.

Cuando se indagó sobre si los mencionados consejos contaban con atribuciones para tomar decisiones¹¹², solo uno (el 5%) de los 21 entrevistados mencionó que los Consejos de Desarrollo Municipal tienen a su cargo la parte de la contraloría social en materia de obra pública; sin embargo también comentó que como sus miembros eran amigos del alcalde, no existía ningún problema en la consecución de las firmas que se les requerían como parte de sus encargos. De los restantes entrevistados 11 (el 52%) contestaron que estas instancias no contaban con atribuciones y 9 (43%) no respondieron al cuestionamiento.

En cuanto a la respuesta sobre cómo funcionaban los consejos de desarrollo municipal: solo 3 (el 14%) de los encuestados pudieron dar una idea sobre su funcionamiento: el Presidente Municipal del ayuntamiento número uno: *“Funcionaba en cuanto a que se aprobaban las obras que se tenían que hacer y ellos mismos aprobaban el vocal de control y vigilancia”*, el regidor del ayuntamiento número cuatro: *“Bueno lo que se supone que debían hacer era revisar la calidad y ejecución de las obras y la documentación...pero tenían un total desconocimiento de la Ley y de sus funciones”* y la tesorera del mismo ayuntamiento: *“Pues eran propiamente supervisores, representaban la voz de la ciudadanía, estaba integrado por el Presidente y los miembros de la comunidad.”*; dos de los encuestados mencionaron funciones distintas a las del consejo: como lo mencionado por el síndico del ayuntamiento número dos: *“muchos eran para ver cosas de drogadicción, había un consejo de agua potable el cual estaba al tanto de las fugas”*, o el regidor del ayuntamiento

¹¹² Las atribuciones de los Consejos de Desarrollo Municipal eran:

- Establecer los objetivos, programas y acciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.
- Promover e impulsar la organización social y la participación de la población en la planeación y desarrollo de los programas y acciones del Fondo.
- Seleccionar y apoyar las obras y acciones a realizarse con cargo al FISM, con base en las propuestas que hagan los Comités Comunitarios.
- Participar en el seguimiento, control y evaluación del Fondo.
- Promover e impulsar el establecimiento y desarrollo de las auditorías sociales.
- Apoyar las planeación del desarrollo municipal.
- Impulsar y apoyar los programas de desarrollo institucional, coordinados con el Estado y la Federación tendientes a mejorar las capacidades técnicas de las administraciones municipales y comités comunitarios
- Ordenar y sistematizar las demandas sociales definidas al interior de los comités comunitarios,
- Establecer comisiones de trabajo por actividad, a fin de dar seguimiento a las acciones definidas por los diferentes comités. (ORFIS, 2003:24,25)

número cinco: *“me dieron la responsabilidad pues a mi me dijeron, aterriza lo que más puedas, consigue semillas, consigue esto consigue lo otro”*; otros dos entrevistados manifestaron un total desconocimiento del asunto como lo demuestra el funcionario del ayuntamiento número siete: *“yo como tesorero lo desconozco, ya que a mi no me correspondía ir a las obras”*, cinco (24%) de los inquiridos señalaron que las decisiones las tomaba el presidente, y que los consejos de desarrollo solo funcionaban en el papel (para cubrir el requisito), y nueve de los interrogados (43%) no respondieron a esta pregunta.

Algunos manifestaron que estas instancias no contaban con atribuciones o que solo fungían en el papel, además que al preguntarles sobre el funcionamiento de los consejos se observó un desconocimiento generalizado sobre el mismo, ya que solo 3 (el 14%) de los encuestados pudieron dar una idea sobre la cuestión.

En los testimonios anteriores se observó un alto grado de ignorancia sobre la existencia, el funcionamiento y los objetivos de los Consejos de Desarrollo Municipal, ya que solo unos cuantos entrevistados pudieron dar una idea sobre la cuestión; Conjuntamente se observa la renuencia de las autoridades municipales para tomar en cuenta la participación ciudadana en las decisiones tanto de planeación como de ejecución de las acciones y de las obras públicas, frenando mediante el nombramiento de sus incondicionales las acciones de contraloría social que deben desarrollar estos organismos.

5.3. CONCLUSIONES.

En cuanto al grado de concertación entre los miembros del Cabildo, observamos que existen numerosas condiciones que incentivan prácticas autoritarias por parte del Presidente Municipal, las cuales provocan una falta de concertación municipal y de respeto a la pluralidad del Cabildo en cuanto a la toma de decisiones, entre las cuales podemos mencionar:

El desconocimiento casi generalizado por parte de síndicos y regidores con respecto a sus funciones dentro del Cabildo, así como el escaso tiempo que la Asamblea dedica al proceso de revisión y análisis de la información lo cual

impide que los ediles puedan cumplir adecuadamente sus actividades normativas y de vigilancia, siendo estas uno de los componentes de la Rendición de Cuentas en una democracia.

Las decisiones públicas son tomadas generalmente por el Presidente Municipal y su grupo de poder quienes se atribuyen amplias facultades discrecionales, impidiendo que el principio de representación proporcional sea suficiente para crear una verdadera democracia dentro de los ayuntamientos.

La solución a los desacuerdos que se presentan en el cabildo en cuanto a la revisión aprobación y firma de la Cuenta Pública, es condicionada al otorgamiento de prebendas o a la obtención de recursos por parte de los ediles.

De lo anterior podríamos concluir que el poder dominante del Presidente Municipal preexiste en la mayoría de los cabildos, devaluando el papel de tanto del síndico como de los regidores porque éstos, en infinidad de casos, siguen la inercia del Presidente o, peor aún, son cooptados con primicias y concesiones, no fiscalizando como debe ser al ejecutivo municipal.

En cuanto a la participación en la formulación o ejecución de políticas públicas por medio de los Consejos de Desarrollo Municipal, se observó un alto grado de desconocimiento sobre la existencia, el funcionamiento y los objetivos de esta institución ya que solo unos cuantos entrevistados pudieron dar una idea sobre la cuestión; inconveniente que se agudiza cuando en las pocas respuestas encontradas sobre el procedimiento para la elección de sus integrantes, se menciona en su mayoría que se favorecía a los aliados del mismo partido o a los amigos incondicionales del Presidente.

En conclusión, es manifiesta la conformidad por parte de los entrevistados en cuanto al fortalecimiento de la figura del Presidente Municipal, nos muestra el poco interés por la efectividad de una concertación municipal entre los integrantes del Cabildo, así como en una mayor participación ciudadana en la definición tanto de prioridades y metas como de la transparencia en el manejo

de los recursos, revelando una gran indiferencia ante la rendición de cuentas y la Contraloría Social.

CONCLUSIONES FINALES

El interés por esta investigación, nos surgió del análisis efectuado a los resultados de la entrega de la Cuenta Pública de los ayuntamientos del Estado de Veracruz presentados por el ORFIS en los “Informes del Resultado de la Fiscalización a la Cuenta Pública” correspondientes a los ejercicios fiscales del periodo 2001-2004, es decir, el periodo total comprendido por una gestión administrativa municipal; los citados informes mostraron una clara deficiencia en la entrega de su informe anual, pues al efectuar el estudio de las tendencias de este proceso encontramos que cada vez fueron menos los ayuntamientos que entregaron correctamente su informe anual: 48 el 2001, 24 el 2002, 12 el 2003, y 25 el 2004, y cada vez son más los que entregan sus informes con graves irregularidades: 20 el 2001, 151 el 2002, 150 el 2003 y 77 el año 2004.

En una primera aproximación efectuada encontramos diversas opiniones por parte de funcionarios tanto de las entidades a estudiar (Presidentes Municipales, Tesoreros) como de los Órganos revisores (auditores) que de alguna manera intervinieron en este proceso, referentes a la falta de perfil e insuficiente capacitación del personal encargado de la elaboración de la Cuenta Pública Municipal, estos argumentos nos inclinaron a suponer que las acciones de prevención y capacitación llevadas a cabo en el año 2003 por parte del Congreso del Estado de Veracruz a través de su Secretaría de Fiscalización no lograron su objetivo.

Con el propósito de analizar estos razonamientos procedimos a examinar los resultados de la encuesta aplicada en el año 2002 por la referida Secretaría, a 139 funcionarios que laboraban en las tesorerías de los ayuntamientos del Estado de Veracruz.

Como resultado de esta exploración encontramos que el 73% de los funcionarios encuestados tenían estudios relacionados con la Contaduría o la Administración y por lo tanto cumplían con el perfil requerido para su encargo además que el 71% de los encargados de las actividades contables y administrativas, habían recibido capacitación e información acerca de sus

responsabilidades; esta inferencia discrepó notoriamente con la deficiente entrega de la información presupuestal y financiera de los ayuntamientos mostrada en los informes del Órgano de Fiscalización, obligándonos a poner en tela de juicio nuestros supuestos.

Paralelamente a las actividades mencionadas procedimos a la revisión de algunos estudios relacionados con la Rendición de Cuentas, percatándonos de que la mayoría de ellos estaban enfocados hacia el análisis de las acciones de las instancias fiscalizadoras, sin prestar atención a la problemática que afrontan los funcionarios de las tesorerías de los ayuntamientos y los ediles en general, en el proceso de integración y presentación de la Cuenta Pública Municipal.

El propósito de esta investigación se orienta a la valoración del proceso de rendición de cuentas que los ayuntamientos realizaron frente al Congreso de Estado en el caso de Veracruz, estudiando las condiciones en que los funcionarios y ediles llevaron a cabo los procedimientos de elaboración y aprobación de sus informes de cuenta pública, mismos que presentaron diversos tipos de inconsistencias, ya sea de forma o de contenido, lo cual nos inclinó a suponer un uso doloso de los recursos que habían manejado.

Derivado de lo anterior definimos que nuestra área específica de interés se encontraba claramente referida hacia la organización administrativa y al comportamiento de quienes intervienen en estas acciones, por lo que pretendimos conocer las distintas perspectivas que toman los entrevistados, con el fin de estudiar la lógica decisional de una conducta aparentemente “ilógica” como es la presentación incorrecta de la Cuenta Pública Municipal.

Analizando los resultados de nuestras entrevistas a los funcionarios públicos y autoridades de los ayuntamientos que, según los informes del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, incurrieron en inconsistencias administrativas no susceptibles de ser solventadas, además de haber presentado un sobre-ejercicio presupuestal o que tuvieron irregularidades cuantificables con daño patrimonial o presunto desvío de recursos o que no presentaron su Cuenta Pública, durante los cuatro años consecutivos del

periodo 2001-2004, encontramos algunas señales que nos permitieron aproximarnos a las razones que se combinaron para arrojar los mencionados efectos en el contexto de los ayuntamientos seleccionados.

Reconocer a los citados actores como sujetos de estudio significa admitir la siguiente premisa de racionalidad: los funcionarios tomaron una decisión previa a la ejecución de sus acciones o del registro de sus operaciones, evaluando las consecuencias posibles que tendría el hecho de presentar una Cuenta Pública incorrecta, como serían: las observaciones por parte de los organismos fiscalizadores y la subsiguiente sanción por parte de los poderes legislativo y judicial.

Esta valoración de las consecuencias ulteriores nos remitió a otro concepto característico de nuestro marco analítico, que es la elección intertemporal, la cual se refiere a la correspondencia entre el presente y el futuro; es decir, los sujetos efectúan cálculos estratégicos para decidir su actuación, de forma tal que realizan una comparación entre la satisfacción inmediata de sus intereses, o la postergación de esa satisfacción a cambio de una mayor gratificación en el futuro.

La perspectiva metodológica seleccionada a partir de una dimensión cualitativa para este trabajo, nos permitió tomar como marco teórico la elección racional por medio de la reconstrucción de las conductas de los funcionarios municipales con una exploración a profundidad de la información desde sus propias fuentes, de forma tal que lográramos nuestro objetivo mediante entrevistas personales, que nos permitieran conocer: desde los elementos con que contaron los sujetos estudiados para su práctica profesional, como la forma en que procesaron las influencias externas (conjunto de oportunidades o presiones del contexto o de otros actores) y las internas (creencias y deseos) que los indujeron a asumir un determinado tipo de actuación. Sin embargo consideramos conveniente agregar que la toma de la decisión no implicó que se hubiera tomado de manera cien por ciento racional, ni tampoco que los resultados cumplieran con las expectativas racionales que tuvieron los involucrados.

Como consecuencia del análisis metodológico anterior, procedimos al planteamiento de la primera pregunta de investigación que permitiera orientarnos en el desarrollo del trabajo:

- ¿Qué factores obstaculizan la entrega correcta de la Cuenta Pública?

Este cuestionamiento nos permitió construir la siguiente hipótesis con dos variables independientes, por medio de la cual pudiéramos reflexionar sobre las razones que se conjuntaron para dar como resultado una clara deficiencia en la entrega correcta de la Cuenta Pública en el contexto de los ayuntamientos veracruzanos:

La insuficiencia de una coherencia administrativa, y una dinámica interna de subordinación de la administración a la lógica política en los ayuntamientos, ejercen una influencia en el incremento de la ineficiencia de la entrega de la Cuenta Pública al Congreso del Estado.

Para determinar la falta de coherencia administrativa en los ayuntamientos a estudiar, procedimos a evaluar los siguientes cuatro indicadores:

- a) Los sistemas que muestran las características de las tareas a efectuar (Normatividad y Reglas de Operación).
- b) Los sistemas de planeación, de control y evaluación en los mismos.
- c) Los sistemas que establecen las características de las personas que deben efectuar las tareas (Recursos Humanos).
- d) El interés de las autoridades de la entidad en el rendimiento, la eficiencia y la productividad del aparato administrativo.

Con los indicadores mencionados logramos plantear las subsecuentes preguntas de nuestra investigación, cuyas respuestas y conclusiones iremos exponiendo a continuación:

- ¿Existía el conocimiento necesario de la normatividad (normas y reglamentos), por parte de los funcionarios municipales?

En cuanto a las respuestas obtenidas con respecto a esta pregunta, el 86% de los servidores públicos, mostró ignorancia extrema sobre el marco legal que los rige, revelando fuertes carencias en sus sistemas administrativos, ya que desconocían los criterios mínimos obligatorios y los códigos de conducta a seguir.

Es significativo observar al mismo tiempo que el 90% de los funcionarios no examinaron el alcance de la Ley respecto a los encargos y responsabilidades de todas las áreas de la Administración Municipal, pues sólo dos de los interrogados expresaron algún conocimiento sobre el hecho de que todas las áreas del ayuntamiento debían estar regidas por la normatividad.

En cuanto a la existencia de reglas e instrucciones claras y precisas que aseguraran su cumplimiento por parte del personal del área de tesorería de los ayuntamientos, se observó un total desconocimiento tanto de los manuales publicados, como de los cursos de capacitación impartidos por la Secretaría de Fiscalización del Congreso del Estado para el ejercicio 2003, de lo que se infiere un significativo grado de ignorancia sobre el “qué” y el “cómo” realizar correctamente los procedimientos para la elaboración y presentación de la Cuenta Pública Municipal.

Como resumen de este indicador observamos un conocimiento deficiente de las normas, reglas e instrucciones por parte de los funcionarios municipales, provocado probablemente por el poco interés mostrado por los mismos en conocer los alcances de la Ley en sus encargos y responsabilidades; este hecho refleja una tendencia negativa en las creencias de los funcionarios municipales en cuanto a la necesidad del cumplimiento de la normatividad, propensión que nos inclina a inferir que no siempre la existencia de las normas, políticas y procedimientos instaurados por los órdenes superiores, implica necesariamente el cumplimiento de las mismas en la toma de decisiones, como lo menciona el Tesorero del Ayuntamiento número seis: “ *no, no, yo creo que ni en ese municipio ni en ningún otro, se respetan al 100% los*

lineamientos, no, porque si nos empezamos a avocar a tratar de aplicarlos al 100% creo que varios estaríamos fuera de ese trabajo”.

Es importante resaltar que aún cuando en su totalidad consideraron inadecuado el manejo de la normatividad, la mayoría de los entrevistados no expresaron una real preocupación, pues consideraron esta situación como un elemento habitual dentro del contexto municipal como lo refleja la siguiente respuesta”, *“claro, usted sabe que normalmente los contadores nos las ingeniamos, y nuestro trabajo es ese, de que si salió dinero, lo tenemos que respaldar “*

Con referencia a la ineficacia en la sistematización por medio de reglas e instrucciones se observó un total desconocimiento tanto de la normativa como de los manuales y de los cursos sobre Presupuesto y Contabilidad impartidos por parte del Congreso del Estado al personal de las tesorerías de los ayuntamientos del Estado de Veracruz, razón que nos revela la escasa noción de los criterios mínimos obligatorios y los códigos de conducta a seguir, lo cual se manifiesta en una toma de decisiones ajenas a las normas y políticas establecidas para el manejo de los recursos, hecho que nos permite reafirmar lo expresado por Laporta (1997:25,29) en cuanto a que en la realidad normalmente se condesciende con conductas que, sin embargo, habrían de condenarse con las normas oficiales en la mano; aunque por otro lado podemos suponer una proliferación de estas normas en contextos en los cuales, el andamiaje legal es complicado y poco claro, pues entre más confusas sean las reglas del juego, mayor será la tendencia a los arreglos informales y a propiciar las conductas nocivas.

- ¿Existían en los ayuntamientos áreas encargadas de la planeación, del control y de la evaluación de obras y acciones? ¿Cuál es su grado de cumplimiento?

No se observaron respuestas que mostraran conocimientos sobre los objetivos a alcanzar con las fases de planeación y presupuestación administrativa, ni siquiera mencionaron al Presupuesto como un documento normativo, para

obligar a la Tesorería Municipal a efectuar sólo aquellos gastos y pagos que hubieran sido incluidos en el mismo, o efectuar las transferencias o adecuaciones pertinentes.

Cuando se indagó sobre la percepción de los entrevistados en cuanto a la existencia y funcionamiento de un órgano de control interno en el Ayuntamiento para prevenir prácticas indebidas, persistió la idea de la falta de perfil del Contralor, la falta de desempeño de las funciones propias de su puesto, y la apreciación general de que sólo era una figura decorativa para cubrir el requisito que marcaba la ley y que nunca supervisó a fondo las operaciones del ayuntamiento.

Esto tiene como consecuencia que una administración con carencias de personal experto en el control y una deficiente inspección previa de las acciones, como es el caso de los ayuntamientos analizados, provoca un subsistema local en el que los funcionarios electos y su personal de confianza, resuelven autoritariamente, y en muchos casos con amplios márgenes de discrecionalidad, asuntos de carácter financiero.

En el análisis de la investigación encontramos que no existe concordancia entre las respuestas sobre la existencia de actividades de evaluación y seguimiento de programas por medio de áreas administrativas específicas así como de su apreciación del logro de los objetivos propuestos y el grado de eficacia y eficiencia alcanzado por el Ayuntamiento, pues se observó que aún cuando en el grupo oficial: cinco (el 71%) de los funcionarios opinaron favorablemente sobre el grado de eficacia y eficiencia logrado, sin embargo al preguntarles sobre el nivel de cumplimiento no lo pudieron definir pues sólo los síndicos de dos cabildos (el 29%) contestaron favorablemente encontrando en la mayoría de los casos un contrasentido entre ambas respuestas, situación similar presentada en el grupo de técnicos ya que de cuatro entrevistados que contestaron en forma positiva a la primera pregunta solo uno contestó en igual forma a la segunda.

En síntesis, se percibe una falta de congruencia en cuanto a la opinión de los entrevistados, ya que no coinciden sus respuestas entre el grado de eficacia y eficiencia del ayuntamiento con su nivel de cumplimiento, lo que nos indica el poco conocimiento de los involucrados sobre los fines más importantes que se buscan por medio de los procesos de evaluación y seguimiento de programas, por lo demás se observó igualmente la falta de conocimiento de la mayoría de los entrevistados (14 de los 21) sobre la existencia y cumplimiento de instancias especializadas en esta fase del proceso administrativo, pues respondieron que no se llevaba a cabo ningún tipo de evaluación, que no se llevaban a cabo supervisiones a los programas.

- ¿El perfil del personal encargado y la capacitación técnica en materia de aspectos contables y administrativos, influyen en la entrega correcta de la Cuenta Pública?

En cuanto a los principales criterios que se tomaban tanto para la contratación como para la promoción del personal en la Tesorería y/o Secretaría de Finanzas de los ayuntamientos que integran este estudio, encontramos que de los 21 entrevistados el 67% reveló la existencia de una fuerte discrecionalidad en los nombramientos, debido a que estas decisiones se basaban en la amistad y en la lealtad hacia la persona del Presidente Municipal, o a compromisos de campaña, haciéndolos depender de la confianza y la lealtad hacia la Autoridad que hace la designación lo cual pareciera ser tan importante o más que tener una buena administración.

Lo anterior nos permite comprobar las creencias de algunos funcionarios municipales de que una organización interesada en aumentar su eficiencia por el empleo de personas con una fuerte orientación técnica y profesional, corre el riesgo de apoyarse en individuos con cuya lealtad incondicional no pueden contar, pues si se presentara un conflicto pudiera suceder que no se encontrara el suficiente apoyo por parte de los subordinados, como lo indica el Presidente Municipal del ayuntamiento número uno: *“nuestro tesorero era una persona de campo, con una carrera técnica, pero sin embargo a veces cuenta mucho más la actitud, la lealtad y la honestidad de las personas”*.

Con respecto al perfil profesional del personal que desempeñaba los puestos de tesoreros, contadores o contralores del ayuntamiento, cinco tenían estudios de Contador Público, una era Licenciada en Administración y uno solamente, Contador Privado; asimismo cinco de ellos tenían en su labor una experiencia de más de diez años y los dos restantes entre uno y tres años de experiencia, ya sea trabajando en despachos contables, en las áreas de auditoría del Congreso del Estado o bien como contadores o tesoreros en otros ayuntamientos; situación que unida a que 15 de los consultados (el 71%) consideró que estos funcionarios si estaban lo suficientemente capacitados tanto en la legislación como en el sistema en que se sustenta el registro y la elaboración de la Cuenta Pública municipal, llegamos a la conclusión de que la falta de perfil profesional como la capacitación del personal responsable de las áreas financieras, no fueron en los ayuntamientos estudiados, un factor para el incumplimiento en la presentación de la Cuenta Pública.

Sin embargo, todos ellos mencionaron que el problema se daba principalmente en el proceso de recolección de la documentación soporte, pues aún cuando el personal del área de Tesorería contaba con los conocimientos necesarios para su función, los reducidos grupos de absoluta confianza del Presidente Municipal (quienes ya sea por desconocimiento o por la falta de observancia de las reglas precisas para la comprobación de las operaciones y del mismo proceso de rendición de cuentas), adoptaban decisiones y realizaban operaciones notoriamente irregulares, ante el silencio fiel o temeroso del personal de la tesorería del ayuntamiento, los cuales veían limitada su capacidad de realización de sus propias actividades y se sometían a la manipulación, tal como lo confirma por su parte Malem (2002:76).

- ¿Tenían las autoridades (Presidente Municipal y funcionarios) de los ayuntamientos interés en presentar correctamente la Cuenta Pública?

En cuanto a este cuestionamiento se encontró que de los 21 entrevistados, el 57% opinó que si existía interés y preocupación por el cumplimiento de la normatividad inherente a la Cuenta Pública Municipal, sin embargo es

significativo señalar el hecho de que el 62 % de la muestra reveló que los funcionarios no manifestaban interés en cuanto a la presentación de la misma, como es el caso del Tesorero del ayuntamiento número seis: *“No, creo que era lo que menos les preocupaba, aunque ya tenía experiencia, al Presidente no le preocupaba presentarla o no”*, o como señala la Tesorera del ayuntamiento número cuatro: *“ni siquiera analizaban o te preguntaban en que posibilidades te encontrabas para poder integrar un estado financiero”*.

En este sondeo, no encontramos congruencia entre el resultado en la presentación imperfecta de la Cuenta Pública en el total de la muestra con la preocupación mostrada en las respuestas por parte de sus autoridades, lo que nos permite inferir que a pesar de la preocupación manifestada en cuanto al cumplimiento adecuado de la norma, en la mayoría de las entidades municipales, ya sea por desconocimiento o por la falta de observancia de las reglas precisas para la comprobación y registro de las operaciones, este compromiso se le dejaba enteramente al área de tesorería, sin responsabilizar a las otras áreas involucradas en los mencionados procedimientos, como lo expresa el Secretario del Ayuntamiento número seis : *“yo no dudo de que por ejemplo el tesorero pudiese tener sus cuentas al corriente, pero ahí tiene que venir mucha documentación de otros lugares para que él pueda complementar la información”*.

Las características descritas en cuanto a la falta de coherencia administrativa son una constante en los ayuntamientos analizados, de ahí que puedan considerarse como algunas de las causas del incorrecto desempeño por parte de sus autoridades reflejado en los Informes del Resultado de la Fiscalización a la Cuenta Pública de los ejercicios 2001-2004 Estado de Veracruz (ORFIS), de lo que podemos deducir que en administraciones locales sin una separación real entre el área política y el área administrativa, con carencias de personal experto en la planeación, la falta de control previo de las acciones y la evaluación, todo ello favorece la impunidad, cuya secuela provoca un subsistema municipal en el que las políticas no tienen alcance general, con la consecuente existencia de normas paralelas que sólo tutelan a quienes ejercen determinados cargos dentro del mismo, propiciando que los

funcionarios electos y su estrecho grupo de poder resuelvan en muchos casos con amplios márgenes de discrecionalidad, sobre asuntos de gran alcance económico debilitando considerablemente los controles administrativos internos.

En las respuestas examinadas, se trasluce la clásica actitud de “*se acata pero no se cumple*”, es un fenómeno que no deja de llamar la atención e incluso sugerirse como tema de un estudio más a fondo de esta conducta que al paso de los siglos ha terminado por convertirse en una institución informal.

Subordinación de la administración a la lógica política en los ayuntamientos.

Considerando en nuestra hipótesis que la segunda variable independiente para explicar la presentación incorrecta de la Cuenta Pública Municipal, es la subordinación de la función administrativa a los intereses políticos, lo cual repercute también en una falta de concertación municipal y de respeto a la pluralidad del Cabildo, nos planteamos la siguiente pregunta de investigación:

- ¿Las actividades administrativas se encuentran subordinadas a la lógica política de los ediles?

Para responder este cuestionamiento hemos hecho un análisis de los resultados de nuestras entrevistas en función a dos indicadores: la vigilancia de los actos o decisiones de gobierno por parte del cabildo, y la participación en la formulación o ejecución de políticas públicas por medio de los Consejos de Desarrollo Municipal.

Dentro del primer indicador procedimos a valorar aspectos como son:

a) El periodo de tiempo que los miembros del Cabildo empleaban en revisar la Cuenta Pública.

Al analizar las respuestas a este cuestionamiento encontramos los siguientes referentes: dentro del grupo afín al ejecutivo municipal, cuatro de los siete

entrevistados señalaron que propiamente no hubo ninguna revisión, situación que mencionó el síndico del municipio número tres: *“Hicimos un cabildo sólo una vez en cuatro años, porque el Presidente nunca iba y los de la oposición felices”*; en el grupo opositor a la Presidencia, cinco entrevistados indicaron que se aprobaba en la sesión de cabildo y sin tiempo para revisar, tal como lo expresó el interventor del ayuntamiento número siete: *“creo que era rápido, órale pásale y firmas y vámonos”* en el grupo de los técnicos otros seis respondieron por el estilo de: *“no sesionaban regularmente”, “no la entregaban”, “nunca la revisaban los ediles, pues se les invitaba y no se presentaban, es decir nunca hubo aprobación de la cuenta pública por parte del cabildo”* o *“a veces la aprobaban en una sesión”*.

Como resultado del análisis anterior, podemos resumir que de los 21 interpelados doce (el 57%) señalaron que se observaba en una sola sesión y sin tiempo para revisar, tres (14%) dijeron que no sesionaban regularmente razón por la cual casi nunca la firmaban los ediles y solamente seis (el 29%) se refirió a que les daban de tres a cinco días para analizar y dar su opinión sobre la Cuenta Pública.

Estos testimonios revelaron el escaso tiempo que el Cabildo dedicaba al proceso de revisión y análisis de la información, de tal forma que los ediles no podían cumplir adecuadamente con sus funciones de vigilancia, pues requerían conjuntamente del tiempo suficiente para el mencionado proceso, de la asesoría objetiva e imparcial de un cuerpo técnico que no dependiera del Presidente Municipal y que les permitiera cubrir dos de las dimensiones básicas de la rendición de cuentas mencionadas en Isunza (2006:280): la informativa, que pregunta qué ha sido o será hecho mediante la enumeración de hechos; y la explicativa, que ofrece razones y forma juicios, justificando lo hecho o por hacer.

b) En el procedimiento de toma de decisiones o la existencia de desacuerdos para su aprobación encontramos que: del grupo afín al Presidente Municipal cinco de los integrantes comentaron que sí existían desacuerdos en cuanto a la firma de la Cuenta Pública, pues se hacían diversos cuestionamientos, lo

que ocasionaba que hubiera muchas discusiones para aprobarla o que se condicionara la firma al otorgamiento de una obra a determinada empresa, o la obtención de alguna otra prebenda.

Con respecto al grupo opositor de igual modo seis personas mencionaron que si existían desacuerdos en las sesiones y entre las causas principales encontramos argumentos como el del regidor del ayuntamiento número Uno: *“era muy difícil porque los otros regidores eran de otro partido y siempre peleaban su aguinaldo”*, o el de los regidores de los ayuntamientos: número dos: *“El presidente hacía sesiones con el tesorero y hacían una sola palabra”*, número tres: *“porque nunca nos tomaban en cuenta, sólo nos la pasaban una hora antes, y se firmaba así a la ligera, ellos hacían todo, los ediles únicamente firmaban la primera hoja”*, número cuatro: *“por la actuación de algunos funcionarios que se supone que hacían uso de los recursos...pero siempre terminaba imponiéndose la voluntad del Presidente”*, o el auditor del ayuntamiento número siete quien expresó que *“El síndico protestaba porque se daba cuenta que el dinero que salía no se aplicaba en las obras que proponían, yo creo que los ediles firmaban con los ojos cerrados”*.

En el grupo de los técnicos de igual forma cinco de los entrevistados aludieron a que sí existían problemas en cuanto a la aprobación y firma de la Cuenta Pública, con afirmaciones como las del contador del ayuntamiento número uno: *“condicionaban de que se les otorgara un bono a cambio de su firma”* *“estuvieron una vez en desacuerdo por los aguinaldos, pidieron el importe de 60 días”*.

Lo anterior nos mostró la existencia de numerosas condiciones que incentivan prácticas autoritarias en los ayuntamientos debido a que las decisiones públicas se toman en régimen de práctico monopolio (personal u organizacional), con amplias facultades discrecionales del Presidente Municipal y su grupo de poder, acotando el principio de representación proporcional.

En resumen, el poco tiempo con que cuentan los ediles para la revisión de la Cuenta Pública, la falta de información y asesoría imparcial para el logro de su

cometido y el condicionamiento de su firma al otorgamiento de algunas prebendas, es una referencia que evidencia la potencial subordinación de los mismos al Presidente Municipal.

c) En cuanto a la evaluación sobre el grado de conocimiento de las normas de presentación y entrega de la Cuenta Pública por parte de los ediles, no se encontró información significativa, pues las respuestas de los 21 entrevistados, nos mostraron que siete (33%) opinaron que los ediles sí contaban con los conocimientos precisos, siete (33%) consideraron que no contaban con esos conocimientos, y siete (33%) no contestaron, resultado que no nos permite dar una opinión al respecto.

Sin embargo nos atreveríamos a sugerir que en muchos municipios, los síndicos y regidores no conocen sus atribuciones como miembros del Cabildo, razón por la cual no supervisan los actos u omisiones de los presidentes municipales o, peor aún, como se mencionó en el apartado anterior son cooptados con primicias y concesiones.

De lo anterior podríamos concluir que el poder dominante del Presidente Municipal preexiste en la mayoría de los cabildos, por encima de la representación política, depreciando el papel tanto del Síndico como el de los regidores; porque éstos siguen la inercia del Alcalde, con lo que pierden oficio político y olvidan su papel de representantes ciudadanos.

El segundo indicador de esta variable, determina la participación social en la formulación o ejecución de políticas públicas (por medio de los Consejos de Desarrollo Municipal):

a) Referente a las respuesta sobre la existencia en los ayuntamientos determinados en nuestra muestra, de Consejos de Desarrollo Municipal encontramos que de un total de 21 entrevistados, 11 (53%) respondieron en forma negativa o simplemente no contestaron a la interrogante y diez (el 47%) respondieron que sí se habían instaurado, estos testimonios nos muestran la falta de interés de muchos ayuntamientos encuestados en cuanto a la

instalación de los Consejos de Desarrollo Municipal, inconveniente que se agudiza cuando además de la falta de respuestas sobre el procedimiento para la elección de sus integrantes, en los casos en que sí las hubo, se menciona que se favorecía a los aliados del mismo partido o a los amigos incondicionales del alcalde para que no hubiera problemas en la consecución de las firmas que se les requerían.

b) Al inquirirles sobre el procedimiento para la elección de sus integrantes, del total de entrevistados diez (el 48%) no tenían conocimientos relacionados con la función del Consejo de Desarrollo Municipal o no contestaron, cinco (24%) mencionaron que el nombramiento era efectuado por el Presidente Municipal ya que solo fungían en el papel y sólo seis (29%) mencionaron que se eligió entre las personas que conformaban los comité de obra de cada localidad.

Estos resultados nos corroboraron la tendencia por parte de los alcaldes de coartar la participación de la ciudadanía en los espacios de decisión, limitando el grado de independencia por parte de estos organismos consultivos (en caso de que existieran) lo cual no permite complementar el sistema representativo de la comunidad, y por tanto genera un déficit de legitimidad.

c) Cuando se indagó sobre si los mencionados consejos contaban con atribuciones para tomar decisiones solamente uno (el 5%) de los 21 entrevistados mencionó que los Consejos de Desarrollo Municipal tienen a su cargo facultades de contraloría social en materia de obra pública; sin embargo también comentó que como sus miembros eran amigos del alcalde, no existía ningún problema en la consecución de las firmas que se les requerían como parte de sus encargos. De los restantes entrevistados 11 (el 52%) contestaron que estas instancias no contaban con atribuciones y 9 (43%) no respondieron al cuestionamiento.

d) En cuanto a la respuesta sobre cómo funcionaban los consejos de desarrollo municipal: solo 3 (el 14%) de los encuestados pudieron dar una idea sobre su funcionamiento: Algunos manifestaron que estas instancias no contaban con atribuciones o que simplemente fungían en el papel, además que al

preguntarles sobre el funcionamiento de los consejos se observó un desconocimiento generalizado sobre el mismo, ya que solamente 3 (el 14%) de los encuestados pudieron dar una idea sobre la cuestión.

En los testimonios anteriores se observó un alto grado de ignorancia sobre la existencia, el funcionamiento y los objetivos de los Consejos de Desarrollo Municipal, ya que solo unos cuantos entrevistados pudieron dar una idea sobre la cuestión; conjuntamente se observa la renuencia de las autoridades municipales para tomar en cuenta la participación ciudadana en las decisiones tanto de planeación como de ejecución de las acciones y de las obras públicas, frenando mediante el nombramiento de sus incondicionales las atribuciones de contraloría social que deben desarrollar estos organismos.

e) En cuanto a la participación en la formulación o ejecución de políticas públicas por medio de los Consejos de Desarrollo Municipal, se observó un alto grado de desconocimiento sobre la existencia, el funcionamiento y los objetivos de esta institución ya que solamente unos cuantos entrevistados pudieron dar una idea sobre la cuestión; inconveniente que se agudiza cuando en las pocas respuestas encontradas sobre el procedimiento para la elección de sus integrantes, se menciona en su mayoría que se favorecía a los aliados del mismo partido o a los amigos incondicionales del Presidente.

Las decisiones públicas son tomadas generalmente por el Presidente Municipal y su grupo de poder quienes se atribuyen amplias facultades discrecionales, impidiendo que el principio de representación proporcional sea suficiente para crear una democracia de calidad dentro de los ayuntamientos.

Es manifiesta la conformidad por parte de los entrevistados en cuanto al fortalecimiento de la figura del Presidente Municipal; ya que nos muestra el poco interés por la efectividad de una concertación municipal entre los integrantes del Cabildo, así como en una mayor participación ciudadana en la definición, tanto de prioridades y metas como de la transparencia en el manejo de los recursos, revelando una gran indiferencia ante la Rendición de Cuentas y la Contraloría Social.

A modo de recapitulación podemos decir que en los ayuntamientos que se, incurrieron en inconsistencias administrativas que no son susceptibles de ser solventadas, además de haber presentado un sobre-ejercicio presupuestal o que tuvieron irregularidades cuantificables con daño patrimonial o presunto desvío de recursos, durante los cuatro años consecutivos del periodo 2001-2004, existieron condiciones que incentivaban prácticas autoritarias, que a su vez propiciaban que los presidentes municipales y su selecto grupo de poder, resuelvan con amplios márgenes de discrecionalidad asuntos de carácter financiero, debilitando considerablemente los controles administrativos internos, dichas condiciones se enuncian a continuación:

- a) La escasa noción de los criterios mínimos obligatorios y los códigos de conducta a seguir, lo cual se manifiesta en una toma de decisiones ajenas a las normas y políticas establecidas para el manejo de los recursos.
- b) La inexistencia de áreas especializadas en la planeación, control y evaluación de las obras y acciones.
- c) La preexistencia de un subsistema local en el que las políticas no tienen alcance general, con la consecuente existencia de un área de normas paralelas que sólo tutelan a quienes ejercen determinados cargos dentro de él.
- d) Las deficiencias existentes en el proceso de recolección de la documentación soporte para el adecuado registro y control de las operaciones.
- e) La atribución de amplias facultades discrecionales del Presidente Municipal, las cuales provocan una falta de concertación municipal y de respeto a la pluralidad del Cabildo en cuanto a la toma de decisiones.
- f) Las fuertes carencias en los procedimientos para la elección de los integrantes de los Consejos de Desarrollo, que favorecían a los amigos incondicionales del alcalde con el fin de que no se suscitara problemas

en la consecución de las firmas que se les requerían en función de sus comisiones.

Podemos sostener como corolario de este informe, que las consideraciones expuestas estimulan la proliferación de la corrupción a causa de las distorsiones del régimen normativo, provocadas por los amplios poderes discrecionales que los funcionarios públicos tienen en cuanto al acceso a valiosos recursos de los que pueden disponer; hecho que permite que los mismos puedan sentir la tentación de utilizar sus poderes con fines personales.

ANEXOS

ANEXO No. 1

ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DIRECCIÓN DE AUDITORIA A LOS RECURSOS PÚBLICOS

PRINCIPALES ERRORES E INCOSTENCIAS EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL RAMO 033 FISM-FAFM

LOS MUNICIPIOS AL EJERCER LOS RECURSOS DE APORTACIONES FEDERALES DEL RAMO 033 (FISM Y FAFM) INCURRIERON EN LAS DIVERSAS INCONSISTENCIAS QUE ABAJO SE DETALLAN, MISMAS QUE EN SU OPORTUNIDAD LES FUERON OBSERVADAS PARA SU CORRECCIÓN Y CON LA ESPECIAL RECOMENDACIÓN DE QUE NO INCURRAN EN LAS MISMAS ANOMALÍAS EN EL EJERCICIO DE LOS FONDOS, YA QUE TENDRÍAN COMO CONSECUENCIA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS Y/O PENALES, SEGÚN EL CASO, SANCIONADAS EN TÉRMINOS DE LA LEGISLACIÓN FEDERAL.

- 1) Anexos de la Cuenta Pública incompletos.
- 2) Falta de presentación de la Balanza de Comprobación.
- 3) Falta de presentación de estados de cuenta bancarios.
- 4) Diferencia entre los registros contables, comprobado, pagado y reportado.
- 5) Órdenes de pago sin firmas de autorización.
- 6) Anticipos no amortizados.
- 7) Diferencia entre recursos ejercidos y comprobados.
- 8) Bienes adquiridos no incorporados a la Hacienda Municipal.
- 9) Bienes muebles sin resguardo.
- 10) Comprobantes con fecha posterior a la del Acta Entrega-Recepción de obra a la comunidad
- 11) Falta de elaboración de recibos oficiales por las aportaciones comunitarias en efectivo.
- 12) Ejercicio de la acción Gastos Indirectos sin elaborar el presupuesto conceptual.
- 13) Pólizas cheque sin firmas de la persona que las elaboró, la que autorizó, así como, de quien recibió el cheque.
- 14) Mezclar los recursos de los fondos y no respetar la ejecución de los programas aprobados.
- 15) No efectuar las retenciones de ISR correspondientes, por pagos efectuados a personas físicas.
- 16) Falta de integración de expedientes unitarios.
- 17) Desorden en la integración de expedientes unitarios.
- 18) Falta de licitación pública.
- 19) Falta de licitación simplificada.
- 20) Falta de requisitos fiscales en los comprobantes.
- 21) Falta de comprobación.

- 22)Gasto corriente en FAFM.
- 23)5 al millar no enterado al Órgano de Fiscalización Superior en obra pública contratada.
- 24)Ejercicio del 2% de Desarrollo Institucional sin convenio.
- 25)Préstamos del Ramo 033 para gasto corriente.
- 26)Préstamos a terceros.
- 27)Inversiones no autorizadas en FISM.
- 28)Deuda no registrada.
- 29)Obras sin validación en la Dependencia Normativa.
- 30)Obras sin factibilidad de la Dependencia Normativa.
- 31)Obras sin contrato
- 32)Obras sin fianzas de vicios ocultos.
- 33)Maquinaria de construcción usada sin avalúo.
- 34)Recibos simples en contratos de obra.
- 35)Nóminas sin requisitos.
- 36)Obra contratada sólo facturando el recurso FISM sin la aportación comunitaria.
- 37)Comprobantes alterados.
- 38)Obras realizadas por convenio con CFE-CAEV sin autorización de la H. Legislatura y sin facturas ni retención del cinco al millar
- 39)Gastos de operación de proyectos productivos.
- 40)Pago de jornales sin comprobación y volúmenes de obra.
- 41)Adquisición de semillas y fertilizantes.
- 42)Adquisición de animales de cualquier especie.
- 43)Programas de asistencia social y servicios comunitarios en general.
- 44)Créditos a la palabra.
- 45)Falta de Reporte Fotográfico
- 46)Falta de propuesta de Obras, Reportes y Trimestrales y Cierre Informático.

Fuente: "MANUAL DE FISCALIZACIÓN. Cuenta Pública Ramo 033: FISM y FAFM". Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz. H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz Llave. LIX Legislatura. FEBRERO 2003.

ANEXO No. 2

GUÍA DE ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA

I. NORMATIVIDAD Y CONTROL

- 1.- ¿Existían normas y reglamentos sobre el manejo de los recursos en el ayuntamiento? ¿Cuáles eran?
- 2.- ¿Algunas de estas normas procuraban el ahorro y la austeridad? ¿que áreas del ayuntamiento regulaban?
- 3.- ¿Había algún problema con la aplicación de la normatividad que regulaba el manejo de la Hacienda Pública Municipal?
- 4.- ¿Cree usted que se aplicaban correctamente estas normas en el manejo de la Hacienda Pública Municipal.
- 5.- ¿Sabe usted si el Ayuntamiento contaba con órganos de control interno para prevenir, practicas indebidas? ¿Recuerda usted alguna medida que se haya tomado específicamente sobre algún cohecho o soborno de algún funcionario publico?
- 6.- ¿Sabe usted si estos órganos de control llevaban a cabo algún tipo de supervisiones? A que áreas y cuales?
- 7.- ¿Cree usted que estos órganos cumplían su función adecuadamente? ¿Por que?

II. PLANEACION

- 8.- ¿Existían en el ayuntamiento instrumentos de planeación de obras y acciones? ¿Cuales eran?
- 9.- ¿Conoce usted si había un área administrativa encargada de planear y supervisar el ejercicio del gasto corriente y la obra pública?
- 10.- ¿Cree usted que estos órganos de planeación cumplían su función adecuadamente? ¿Por qué?

III EVALUACION

11.- ¿Qué Grado de eficacia y eficiencia considera usted que el Ayuntamiento alcanzó? ¿Por que?

12.- ¿Qué nivel de cumplimiento considera que alcanzaron con respecto a su Plan de Desarrollo? ¿Por qué?

13.- ¿Se realizaban actividades de evaluación y seguimiento de los programas de Obra Pública? ¿Recuerda cuales?

14.- ¿Conoce usted si había un área administrativa encargada de evaluar el Plan de Desarrollo o la eficacia del Programa de Obras Públicas?

15.- ¿Cree usted que estos órganos de evaluación cumplían su función adecuadamente? ¿Por qué?

IV PERSONAL

16.- ¿Cuál era el principal criterio que se tomaba para la contratación de personal en la Tesorería y/o Secretaría de Finanzas del Ayuntamiento?

17.- ¿Cuál era el principal criterio que se tomaba para la promoción de este personal?

18.- ¿Considera usted que el personal del ayuntamiento de veía afectado por los cambios de gobierno?

19.- ¿Contaban con alguna área especializada en el manejo de recursos humanos? ¿De que se encargaba esta área?

20.- ¿Conoce usted si el personal encargado fue capacitado en la normatividad que da sustento a la Cuenta Pública?

21.- ¿Qué tan capacitado considera usted al personal encargado del registro y elaboración de la Cuenta Pública?

22.- ¿Recurrió el Ayuntamiento a asesorías externas, para el proceso de registro e integración de la Contabilidad? ¿Por qué?

23.- ¿En que consistía dicha asesoría? ¿Recuerda usted cuanto les pagaban?

V. CULTURA LEGAL

24.- ¿Considera usted que existía interés por parte de las autoridades del ayuntamiento para la presentación correcta de la Cuenta Pública?

25.- ¿Considera usted que existía interés por parte de las autoridades del ayuntamiento, en cumplir con la normatividad inherente a la entrega de la Cuenta Pública?

CONFLICTOS POLITICOS INTERNOS

I. COMISION DE VIGILANCIA

26.- ¿Existía Comisión de Vigilancia en su Institución? ¿Quienes la integraban?, (personas y partidos)

27.- ¿Que funciones desempeñaba la Comisión de Vigilancia en el Ayuntamiento?

28.- ¿Considera usted que la Comisión de Vigilancia cumplía con sus objetivos?

29.- ¿Existían causas que impedían a la Comisión de Vigilancia realizar sus funciones? ¿Cómo cuáles?

30.- ¿Existían desacuerdos en la Comisión de Vigilancia, en cuanto a la revisión y aprobación de la Cuenta Pública? ¿Cuáles eran? ¿Recuerda usted alguno específicamente? ¿En que terminó el asunto?

II CABILDO

31.- ¿Cuánto tardaba el cabildo en revisar y aprobar la Cuenta Pública?

32.- ¿Existían desacuerdos en el cabildo, en cuanto a la revisión y aprobación de la Cuenta Pública?
¿Cuales eran? ¿Recuerda usted alguno específicamente? ¿En que terminó el asunto?

33.- ¿Considera usted que los ediles contaban con los conocimientos adecuados para la revisión y aprobación de la Cuenta Pública?

34.- ¿Cómo se tomaban las decisiones en el cabildo respecto de la Cuenta Pública?

35.- ¿Considera usted que el cabildo cumplía con las normas para la presentación y entrega de la Cuenta Pública?

III CONSEJOS DE DESARROLLO MUNICIPAL

36.- ¿Existían Consejos de Desarrollo Municipal?

37.- ¿Cómo funcionaban los Consejos de Desarrollo Municipal? ¿Existían desacuerdos en este Consejo? ¿Recuerda alguno específicamente? ¿En qué terminó el asunto?

38.- ¿Contaban con atribuciones para tomar decisiones? ¿Cuáles?

39.- ¿En el Consejo de Desarrollo Municipal tomaban efectivamente decisiones?

40.- ¿Cómo se elegían los integrantes de los Consejos de Desarrollo?

CORRUPCION

- A) Recursos Materiales (adquisiciones)
- B) Obras
- C) Recursos Financieros (desvío de fondos)
- D) Recursos Humanos (contrataciones o promociones)

41.- ¿Hubo algunas acusaciones de corrupción, en el Ayuntamiento, en el periodo 2001-2004?

42.- ¿Cuál fue el motivo?

43.- ¿A quien o quienes se atribuyo la falla?

44.- ¿Quienes se inconformaron?

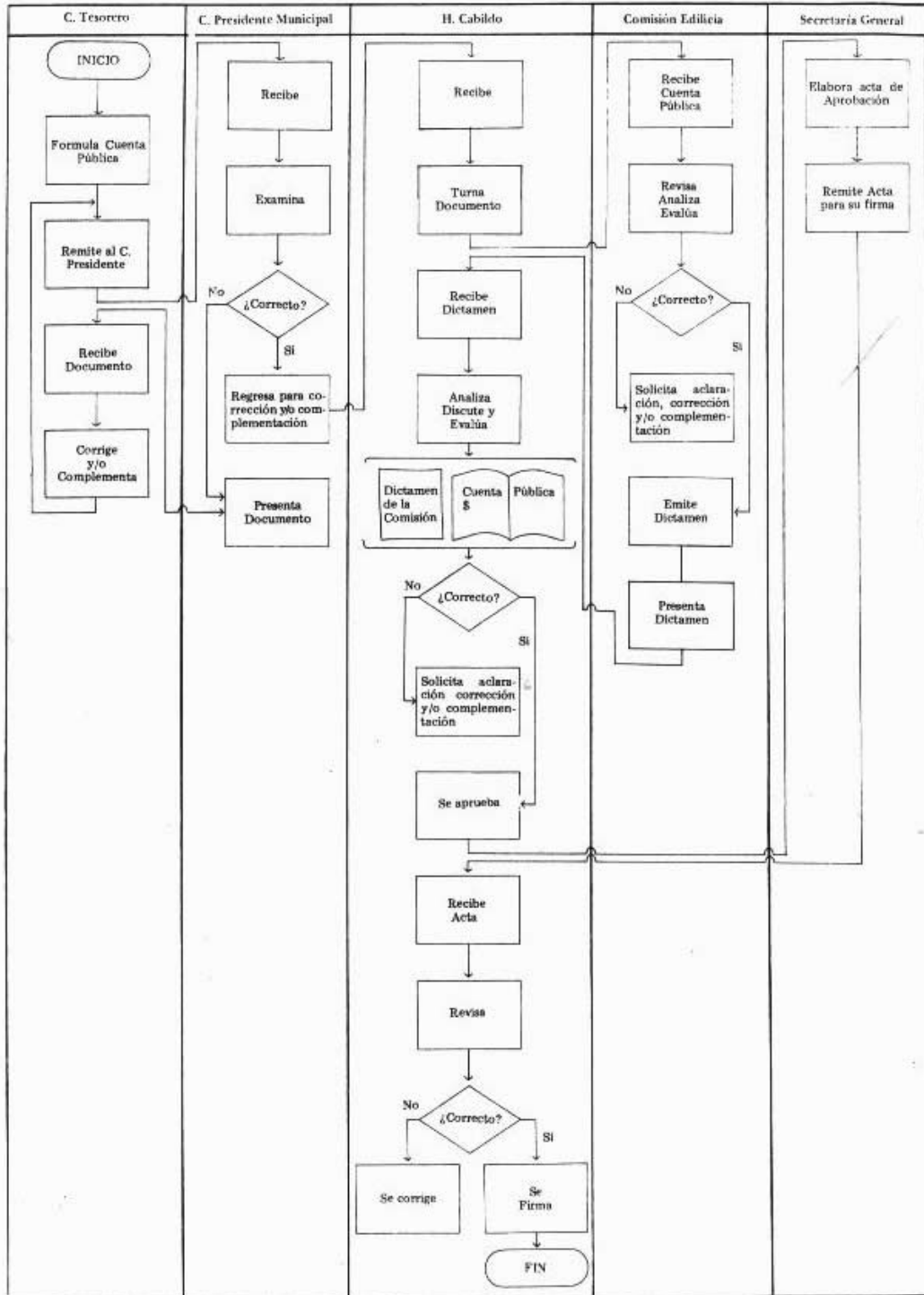
45.- ¿Qué procedimientos administrativos o judiciales se generaron y ante que instancias?

46.- ¿Cuál fue el resultado?

Fuente: Elaboración propia en base al desagregado de las variables independientes.

ANEXO No. 3

Diagrama de flujo del proceso administrativo o interno de aprobación de la cuenta Pública Municipal



ANEXO No. 4

LOS ANEXOS DE LA CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL

- 1.-Análisis presupuestario de los ingresos
- 2.-Resumen de recaudación de impuestos
- 3.-Resumen de recaudación de derechos
- 4.-Resumen de recaudación de productos
- 5.-Resumen de recaudación de aprovechamientos
- 6.-Resumen de ingresos provenientes de financiamiento otorgado por instituciones diversas de crédito, instituciones nacionales, fondos y fideicomisos, Tesorerías estatales
- 7.-Sumario de Ingresos mensuales
- 8.-Análisis presupuestario de los egresos
- 9.-Resumen de las partidas no ejercidas parcial o totalmente (ahorros)
- 10.- Resumen de partidas presupuestales excedidas en su ejercicio
- 11.- Resumen del gasto público ejercido
- 12.-Resumen estructurado del gasto público (clasificación económica del gasto)
- 13.- Resumen de gastos por servicios personales
- 14.- Resumen de gastos por materiales y suministros
- 15.- Resumen de gastos por servicios generales
- 16.- Resumen de transferencias presupuestales
- 17.- Resumen de inversiones
- 18.- Resumen de gastos de adquisición de mobiliario y equipo de oficina y destino por dependencia administrativa y/o por servicios públicos
- 19.- Resumen del gasto por adquisiciones de inmuebles por localidades y por servicios públicos

- 20.- Resumen del gasto por adquisición de vehículos y adscripción de los mismos por localidades y por servicios públicos
- 21.- Resumen de construcciones por localidades y servicios públicos
- 22.- Resumen de Deuda Pública
- 23.- Sumario de gasto público mensual
- 24.- Resumen del inventario de bienes patrimoniales
- 25.- Concentrado anual del estado de origen y aplicación de fondos

Fuente: “Sistema Directivo de la Administración Hacendaria Municipal y Rendición de Cuentas”. 1994:80 Programa de especialización en Administración Hacendaria Municipal. Tomo XIII.

ANEXO No. 5

PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Los principios de Contabilidad Gubernamental que identifican y delimitan a las entidades de la administración pública y a sus aspectos financieros, presupuestales, programáticos y económicos son:

ENTE:

Se considera Ente a toda figura con existencia propia e independiente que ha sido creada por Ley o Decreto. La entidad pública, es un organismo establecido por legislación específica, la cual determina los objetivos de la entidad que constituyen combinaciones de recursos humanos, materiales y financieros con el fin de lograr los objetivos que se establecen en el ordenamiento jurídico que los creó.

BASE DE REGISTRO CONTABLE:

Se refiere al cuerpo de principios contables que nos determina cuando los efectos de las transacciones o acontecimientos deben reconocerse para efectos de información financiera. Se relaciona con la oportunidad de medición realizada, independientemente del carácter de dicha medición.

BASE DE EFECTIVO:

La base contable de efectivo mide los recursos de flujo de efectivo. Reconoce las transacciones y acontecimientos únicamente cuando se recibe o paga efectivo. La contabilidad de efectivo, en su forma pura, mide los recursos financieros de un período como la diferencia entre el efectivo recibido y el efectivo desembolsado. Proporciona al lector información de los orígenes del efectivo reunido durante ese período, los usos de los fondos y los balances de efectivo a la fecha del informe.

BASE DE ACUMULACIÓN TOTAL:

La base de acumulación total reconoce transacciones y acontecimientos cuando ocurren independientemente si se paga o recibió efectivo. La base de acumulación proporciona a los usuarios información sobre aspectos tales como

los recursos que controla la entidad, el costo de sus operaciones (o costo de proporcionar los servicios) y demás información útil al evaluar la posición y cambios financieros en ella, y al evaluar si la entidad que informa opera de manera económica y eficiente.

ENFOQUE DE MEDICIÓN:

Se refiere a lo que reflejan los mensajes y la información de los estados financieros. Un enfoque de medición particular se logra considerando no sólo cuando los efectos de las transacciones y acontecimientos que incluyen dichos recursos se reconocen (es decir las bases contables) sino que recursos se miden también. Los estados financieros de los Gobiernos pueden diseñarse para expresar, por ejemplo, el flujo de los recursos financieros económicos, el flujo del total de los recursos financieros o el flujo de los recursos financieros actuales.

MÉTODO CONTABLE:

Se refiere al conjunto de principios y políticas contables que determina como deben reconocerse las transacciones o eventos para efectos de información financiera, se refiere al momento en que realiza la medición, independientemente de la naturaleza de la citada medición. Los métodos contables comunes con la base contable de efectivo (es decir que las transacciones y eventos se reconocen cuando se paga o recibe efectivo) y el método contable de acumulación (es decir que las transacciones y eventos se reconocen cuando se presentan). Existen diversas variaciones de ambos métodos.

CUANTIFICACIÓN EN TÉRMINOS MONETARIOS:

Los derechos, obligaciones y en general las operaciones que realice el ente, serán registradas en moneda nacional, uno de los objetivos de la contabilidad es mostrar la situación financiera del ente en términos monetarios; la contabilidad no registra aquéllos eventos que no pueden ser valuadas en unidades monetarias y que se refieren a valorizaciones subjetivas o cualitativas; sin embargo, algunos de estos eventos por su importancia requieren ser revelados a través de notas en los estados financieros.

PERÍODO CONTABLE:

La vida del Ente se dividirá en períodos uniformes para efectos del registro de las operaciones y de información acerca de las mismas. La necesidad de conocer el resultado de las operaciones y la situación financiera del Ente, hace indispensable dividir la vida continua del mismo en períodos uniformes siendo el relativo de un año de calendario.

Los Principios de Contabilidad Gubernamental que establecen las bases para cuantificar las operaciones de administración pública y su presentación son:

COSTO HISTÓRICO:

Los bienes se deben de registrar a su costo de adquisición o a su valor estimado, en caso de que sean producto de una donación, transferencia, expropiación o adjudicación. Las operaciones y transacciones que la contabilidad cuantifica al considerarlas realizadas, se registra según las cantidades de dinero que se afecten o a la estimación razonable que de ella se haga en caso de inexistencia de documentación que avale la propiedad de los bienes se les podrá dar un valor referencial de \$1.00 o un valor de reposición o de bienes similares siendo importante solo su identificación y control.

EXISTENCIA PERMANENTE:

Se considera que el ente tiene vida permanente salvo modificación posterior de la Ley o Decreto que lo creó en la que se especifique lo contrario.

CONTROL PRESUPUESTARIO:

Corresponde al sistema presupuestal-contable el registro presupuestario de los ingresos y egresos comprendidos en el presupuesto del ente, así como su vinculación con el avance físico financiero de los proyectos programados. Así mismo, resulta indispensable que el sistema contable del ente incluya en sus procedimientos, la verificación de la disponibilidad suficiente para cada rubro de gastos, antes de contraer compromisos que afecten al mismo.

Los principios de Contabilidad Gubernamental que se refieren a la información son:

REVELACIÓN SUFICIENTE:

Los estados financieros, presupuestales y patrimoniales, deben incluir la información suficiente para mostrar amplia y claramente la situación financiera, presupuestal y patrimonial del ente, de acuerdo a sus objetivos.

INTEGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN:

Cuando se integran informes financieros independientes en uno solo deben eliminarse las transacciones efectuadas entre las distintas unidades o entes y los estados financieros no deben reflejar superávit o déficit originadas entre ellas. La preparación de los estados financieros integrados, implica la eliminación de cuentas y de resultados originados por las transacciones efectuadas entre las diferentes unidades entes.

Los Principios de Contabilidad Gubernamental que abarca las clasificaciones anteriores como requisitos generales de un sistema son:

IMPORTANCIA RELATIVA:

Los estados financieros, presupuestales, patrimoniales, deben revelar todas las partidas que son de suficiente importancia para efectuar las evaluaciones o tomar decisiones, según sus objetivos.

CONSISTENCIA Y COMPARABILIDAD:

Las políticas, métodos de cuantificación y procedimientos contables deben ser las apropiadas para reflejar la situación del ente, debiendo aplicarse con criterio uniforme a lo largo de un período y de un período a otro. Lo anterior no hace imposible el cambio en la aplicación de los principios, métodos de cuantificación y procedimientos contables, sino que exige que cuando se presente un cambio que afecte la comparabilidad de la información, se revele claramente en notas a los estados financieros su motivo, justificación y efecto.

CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES LEGALES:

El Ente debe observar las disposiciones legales que le sean aplicables en toda transacción, en su registro y en general en cualquier aspecto relacionado con el sistema contable.

Fuente: Castro, Raúl (2002: 20-21) "Contabilidad Gubernamental Federal, Estatal, Municipal para la Fiscalización Superior en la Globalización de la OCDE" Instituto Mexicano de Contadores Públicos. México.

ANEXO No. 6

PARTICULARIDADES QUE DEBE CONTENER EL ACTA DE APROBACIÓN DEL CABILDO

El Acta de aprobación del Proyecto de Cuenta Pública se realiza bajo el mismo formato general que cualquier Acta de Cabildo, sin embargo las particularidades de la misma deben resaltar:

-Los trabajos que las Comisiones Edilicias realizaron en lo relativo a las materias de su competencia.

-El control administrativo que se implementó para las diversas dependencias respecto de las labores técnicas como de las de control interno y en cuyo diseño y seguimiento participaron dichas comisiones.

-El manejo que se dio al documento en poder de las comisiones como los programas de trabajo, la supervisión de las acciones, la vigilancia, los informes elaborados y presentados ante el H. Cabildo en los momentos y fechas en que se les haya solicitado.

-La referencia de toda esa información en el cuerpo de las diferentes Actas de Acuerdos de Cabildo que se hayan celebrado en el transcurso del tiempo que abarca el ejercicio fiscal que se está analizando.

-La regularidad con la que se realizaron las diversas acciones que permitieron cubrir oportunamente con la prestación de los servicios públicos municipales ofrecidos a la población.

-Que todas estas acciones, llevadas a cabo por las comisiones edilicias, constituyen la base para la confrontación que cada una de aquellas realizó respecto del contenido del proyecto de documento de Cuenta Pública que les fue presentado para su estudio, discusión y en su caso aprobación.

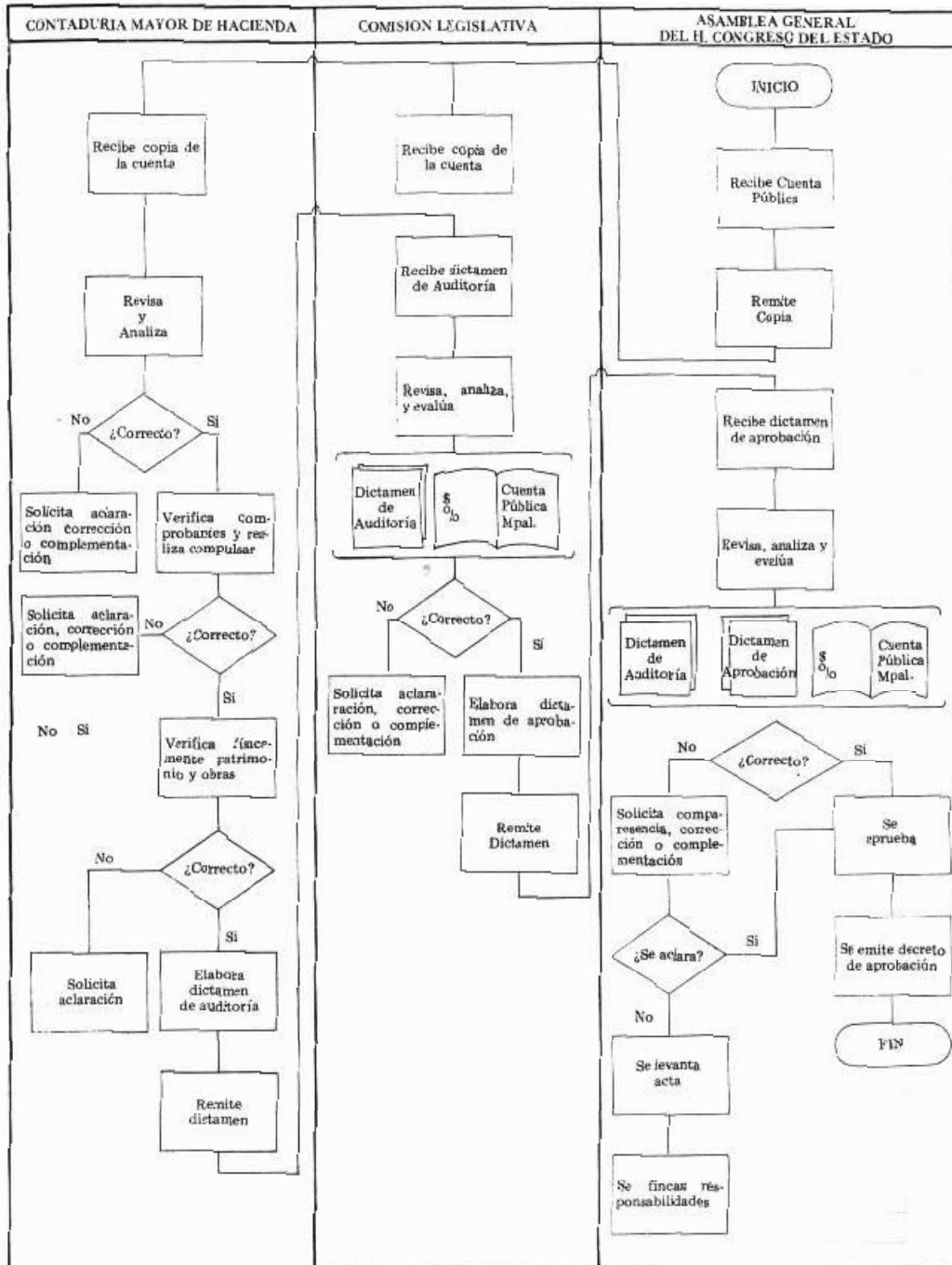
-Que las comisiones edilicias mantuvieron un contacto permanente y una coordinación estrecha con las diversas dependencias orgánico-administrativas que en concordancia con la Ley Orgánica Municipal, les correspondió ejecutar las acciones correspondientes, sus áreas de competencia. Lo que permitió a su vez hacer una confrontación completa y detallada que facilitó observar la fidelidad de las cifras de la documentación que formaron los anexos y del análisis que se presenta en el texto del proyecto de documento de Cuenta Pública.

-Con estos elementos básicos se elabora el Acta de Aprobación del Cabildo la cual debe llevar estampadas las firmas de todos y cada uno de los C. Regidores dando fe de ello y por atribuciones de Ley, el C. Presidente Municipal, el C. Secretario y el Síndico del H. Ayuntamiento.

Fuente: "Sistema Directivo de la Administración Hacendaria Municipal y Rendición de Cuentas". 1994: 102. Programa de especialización en Administración Hacendaria Municipal. Tomo XIII

ANEXO No. 7

Diagrama de flujo del proceso de aprobación legislativo o externo de la cuenta pública municipal



ANEXO No. 8

ANÁLISIS DE LOS INGRESOS Y DE LOS EGRESOS, PATRIMONIO Y DEUDA PÚBLICA.

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN PARA LA IDENTIFICACIÓN DE OBSERVACIONES E IRREGULARIDADES

Por cuanto hace a los ingresos, se deberá de observar lo siguiente:

- Que los cobros que se efectúen, sean únicamente los establecidos por la Ley de Hacienda Municipal y la Ley de Ingresos Municipales, ya que esto lo prevee la Ley de Hacienda Municipal en su artículo 2º, que a la letra dice: “Los Ayuntamientos sólo podrán cobrar las contribuciones que autorice la Ley de Ingresos Municipales”.

A su vez, la Ley de Ingresos Municipales establece en su artículo 1º.

“En el ejercicio fiscal de 1998, la Hacienda Pública de los Municipios del Estado de Veracruz-Llave, obtendrá ingresos para cubrir el gasto público por los siguientes conceptos: Impuestos, Derechos, Contribuciones por mejoras, Productos, Aprovechamientos y Participaciones”, y en su artículo 3º señala: “No podrán cobrarse impuestos, derechos, contribuciones por mejoras, productos o aprovechamientos que no estén determinados expresamente en disposiciones legales”.

- Que los arbitrios que se cobren, se efectúen de acuerdo a las tarifas y porcentajes regulados por la Ley de Hacienda Municipal, lo anterior lo señala la Ley de Ingresos Municipales en su artículo 6º y dice: “Los Ingresos previstos por esta ley se causarán, liquidarán y recaudarán en los términos de la Ley de Hacienda Municipal y conforme a las disposiciones de las demás leyes, reglamentos, acuerdos y circulares aplicables”.

Además, ni los Presidentes Municipales, ni los Ayuntamientos, podrán condonar ni reducir las contribuciones municipales como lo establece el Art. 12 de la Ley de Hacienda Municipal.

- Que en el caso del Impuesto Predial Corriente, tanto urbano como rústico, el subsidio del 20% al contribuyente que opte por pagar anual, sea únicamente por un mes y éste será en el mes de enero.
- Que en el caso de cobros de rezago, los recargos correspondientes deberán sujetarse a la tarifa establecida y por ningún motivo serán condonadas ni reducidos, de acuerdo a lo que establece el Art. 12 de la Ley de Hacienda Municipal que dice: “Ni los Presidentes Municipales, ni los Ayuntamientos podrán condonar ni reducir las contribuciones municipales, ni los recargos que sobre ellas se causen.
- Que las multas que se cobren en los casos de cobros por rezago, correspondan a las establecidas por la Ley de Hacienda Municipal.

- Que todos los cobros se realicen con la correspondiente entrega de la boleta predial en el caso de Impuesto Predial o recibo oficial en todos los demás arbitrios cobrados, tratándose de éstos últimos, se verificarán los folios, que exista un consecutivo, que no haya duplicados ni faltantes.
- Que el monto total de los recibos oficiales y boletas de predial sea igual al importe del Concentrado de Ingresos y/o Pólizas de Ingresos.

En cuanto a los Egresos, deberá observarse lo siguiente:

- Es muy importante que los documentos comprobatorios de los egresos cumplan todos los requisitos y esté bien justificada su erogación, pues son lo que van a demostrar la correcta aplicación de los recursos municipales.
- Que los comprobantes cumplan con los requisitos fiscales, es decir, que indique "factura", el número de factura, fecha, descripción, indique importe con letra y número, que tenga impresa la cédula de Identificación Fiscal y demás disposiciones que en materia fiscal expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Que todos los comprobantes estén a nombre del Ayuntamiento, indiquen su R.F.C. y el domicilio fiscal.
- Que los comprobantes no indiquen una descripción distinta del giro del negocio.
- Que los comprobantes sean originales y no copias o fax.
- Que no se hagan pagos sin la autorización correspondiente, es decir, sin la orden de pago librada por el presidente municipal, lo anterior, de acuerdo a lo que establece el Art. 36 frac. XI, donde indica que: "Es facultad y obligación del Presidente Municipal, librar las órdenes de pago a la Tesorería Municipal, conforme al presupuesto, firmándolas en unión de los Ediles del Ramo respectivo y del Secretario".
- Que contenga el origen del gasto, es decir, el contrato, convenio, vale, pedido u orden de servicio, que el gasto tenga el soporte correspondiente que le dio origen, que se justifique.
- Que indique el destino final del gasto y que contenga la firma de recibido, ya que la Cuenta Pública debe mostrar transparencia en el manejo de los recursos.
- Que existan cotizaciones, invitaciones, convocatorias y licitaciones por la realización de las compras de materiales, suministros, bienes muebles e inmuebles e incluso el mantenimiento y construcciones que de acuerdo a los montos así lo requieran y en su caso las Actas de Sesiones de Cabildo donde se aprueben y ordenen los procedimientos de adquisiciones.

- Que el monto total de los comprobantes que correspondan a cada póliza de egresos, sea igual al importe de dicha póliza, y a la orden de pago correspondiente.
- Que en el caso de que no existan comprobantes con los requisitos fiscales, se comprobará de manera excepcional, mediante recibos de honorarios o recibos simples, (por ejemplo, taxis). Dichos recibos deberán contener la firma del beneficiario, así como las firmas de la comisión de hacienda, que les darán validez, y deberán cumplir con todos los requisitos de llenado.

En el caso de los comprobantes de Nómina, se revisará lo siguiente:

- Que todos y cada uno de los comprobantes esté firmado por el trabajador correspondiente.
- Que la firma de un mismo trabajador no sea diferente de una quincena a otra.
- Que no haya dos o más firmas iguales en una misma nómina.
- A partir de la plantilla presupuestal, se darán las altas y bajas de personal.
- Que no haya movimientos en personal, percepciones y deducciones sin autorización o sin sustento legal.
- Que no se realicen erogaciones que correspondan a festejos sin un programa de actividades sociales y oficiales, y que por lo tanto deberán estar presupuestados.
- Que el pago de médicos y medicinas a empleados esté soportado por el convenio con los empleados municipales.

Fuente: “Sistema Directivo de la Administración Hacendaria Municipal y Rendición de Cuentas”. 1994: 105. Programa de especialización en Administración Hacendaria Municipal. Tomo XIII

ANEXO No. 9

ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DIRECCIÓN DE AUDITORIA A LOS RECURSOS PÚBLICOS

MARCO LEGAL DE LA CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL.

1.1.- LEYES DEL ÁMBITO FEDERAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Fiscalización Superior de la Federación

Ley del Impuesto sobre la Renta

Ley del Impuesto al Valor Agregado

Código Fiscal de la Federación

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

1.2. LEYES DEL ÁMBITO ESTATAL

Constitución Política del Estado de Veracruz Llave

Ley Orgánica del Poder Legislativo

Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz-Llave

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz Llave

Ley de Planeación

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Administración de los Bienes Muebles

Ley de Obras Públicas para el Estado

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Orgánica del Municipio Libre

Ley de Ingresos de los Municipios

Ley Estatal de Protección Ambiental

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz-Llave

Código Financiero para el Estado de Veracruz-Llave

Código de Procedimientos Administrativos

Código Hacendario Municipal

2.-OTRAS CONSIDERACIONES (NORMAS) LEGALES (DISPISICIONES APLICABLES)

Plan Veracruzano de Desarrollo

Plan de Desarrollo Municipal.

Convenio de Coordinación y Colaboración (Auditoría Superior de la Federación con el Órgano de Fiscalización Superior del Estado)

Manual de Fiscalización; a) Cuenta Pública; b) Ramo 33: FISM y FAFM del órgano de Fiscalización Superior del Estado correspondiente al ejercicio 2003

Guía para la Planeación, Adjudicación, Contratación y Ejecución de Obra del ORFIS

Reglamento Interno del órgano de Fiscalización Superior del Estado.

Fuente: "MANUAL DE FISCALIZACIÓN. Cuenta Pública Ramo 033: FISM y FAFM" Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz. H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz Llave. LIX Legislatura. FEBRERO 2003.

ANEXO No. 10

Características de Municipios Encuestados

ACTOPAN

Toponimia

Actopan: Actocpan es voz náhuatl que significa “en tierra fértil”

Aspectos demográficos:

| Año | Población Hombres | Población Mujeres | Densidad de población (habs/km ²) |
|------|-------------------|-------------------|---|
| 1980 | 19076 | 18242 | 45 |
| 1990 | 20743 | 19798 | 49 |
| 2000 | 19360 | 19994 | 48 |

| Funcionarios Municipales | Principales Agencia Municipales |
|--|--|
| Secretario Julio Arriola Rojas | Chicuasen Alfonso Aguilar León |
| Tesorero Alfonso Robles Rodríguez | Coyolillo Urbano López López |
| Obras Publicas Rosalino Jiménez Córdoba | Mozomboa Marcial Montes Domínguez |
| Oficial Mayor Rogelio Muñiz López | San Isidro Félix Grajales Herrera |
| DIF Municipal Rosa Adelina Hernández Gómez | Santa Rosa Benito Hernández Barrientos |

Ubicación:

Dirección del Palacio Municipal
Parque Morelos

Teléfono: (279) 822-50-46, 822-50-31

Distancia Aproximada a la capital: 60 Km.

Se encuentra ubicado en la zona centro del Estado, a una altura de 260 metros sobre el nivel de mar. Limita al norte con alto lucero, al sur con Emiliano Zapata, al este con el golfo de México y al oeste con xalapa.

Tiene una superficie de 822.54 km², cifra que representa un 1.13 % del total de la entidad.

| No. De Localidades | Recursos Financieros 2002 | |
|--|--|---|
| 229 VIII Distrito Federal Electoral XII Distrito Local Electoral | Plan de Arbitrio Fondo de Infraestructura Social Municipal Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal | 14,962,158.45 9,953,555.00 9,066,865.00 |

| Viviendas | Agua potable | | Electricidad | Drenaje |
|--------------------------------------|------------------------------|------|--------------------------|------------------------|
| Viviendas particulares 2000 10226 | Disponen de agua entubada | 8537 | Disponen de energía 9914 | Disponen de drenaje |
| | Disponen de agua por acarreo | 790 | No disponen de energía | 8346 |
| | No disponen de agua entubada | 794 | 304 | No disponen de drenaje |
| | No especificado | 105 | No especificado 8 | 1860 |
| | | | | No especificado |
| | | | | 20 |

| Población con Derecho a Servicio de Salud | |
|--|---------------------------------|
| Año 2000 | En el ISSSTE 856 |
| Población total 39354 | |
| No. De derechohabientes 24586 | En PEMEX defensa o marina 79 |
| DERECHOHABIENTES (a) Total 14376 | En otra institución 10 |
| En el IMSS 13458 | No especificado 392 |

| Distribución de la población ocupada por rama de actividad | | | | | |
|---|--|---|---|---|--|
| Año | Agricultura, ganadería silvicultura y pesca | Minería y Extracción de Petróleo | Industria Manufacturera | | |
| 1990 | 7729 | 5 | | 539 | |
| 2000 | 7794 | 14 | | 744 | |
| | Construcción | Electricidad y agua | Comercio, restaurantes y hoteles | Comunicaciones y transportes | |
| 1990 | 377 | 1138 | 562 | 177 | |
| 2000 | 689 | 423 | 1052 | 322 | |
| | Servicios comunales, Profesionales y personales | Gobierno | no especificado | Total | |
| 1990 | 834 | 131 | 123 | 11637 | |
| 2000 | 1534 | 247 | 201 | 13044 | |

| Indicadores básicos de Educación | | | | | | | |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|------------------|----------|
| Año | Nivel | Alumnos Inscritos | Alumnos Aprobados | Alumnos Existentes | Alumnos Egresados | Personal Docente | Escuelas |
| 2000 | Preescolar | 1641 | 1438 | 1548 | 727 | 89 | 54 |
| | Primaria | 5426 | 4738 | 5257 | 740 | 261 | 67 |
| | Secundaria | 1774 | 1484 | 1712 | 522 | 98 | 24 |
| | Bachillerato | 622 | 429 | 606 | 171 | 54 | 8 |
| | Profesional Medio | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Principales Actividades Económicas:

Agrícola: Mango, Maíz, Frijol, Caña de Azúcar, Arroz y Malanga. Ganado Bovino
 Avicultura y apicultura. Producción Acuícola

COYUTLA

Toponimia

Coyutla es Voz Náhuatl que significa “lugar de coyotes (o Adives)”. Otras versiones recuperan el relato de las 6 familias fundadoras, quienes denominaron calishashan compuesto por las palabras nahua Cali, que significa 6, lo que quiere decir lugar de las 6 casas.

Aspectos demográficos:

| Año | Población Hombres | Población Mujeres | Densidad de población (habs/km2) |
|------|-------------------|-------------------|----------------------------------|
| 1980 | 8562 | 8360 | 54 |
| 1990 | 9410 | 9480 | 60 |
| 2000 | 10328 | 10777 | 68 |

| Funcionarios Municipales | Principales Agencia Municipales |
|--|---|
| Secretario Rubén Najera Fuentes | Buena Vista Eugenio Valdés Zaragoza |
| Tesorero Raúl Chuseville Marín | Chicualoque Juan Ramírez Urbiña |
| Obras Publicas José Luis Ochoa Gudiño | El Paso de Coyutla Macario Linares Rivera |
| Oficial Mayor Lázaro Cabrera López | |
| DIF Municipal Dolores Gutiérrez Saavedra | |

Ubicación:

Dirección del Palacio Municipal
Zaragoza s/n esq. Con hidalgo, zona centro, C.P 93140

Teléfono: (784) 881-43-08, 881-42-28

Distancia Aproximada a la capital: 276 Km.

Se encuentra ubicado en la zona Norte del Estado, a una altura de 160 metros sobre el nivel de mar. Limita al norte con y al oeste con el estado de Puebla, al sur con mecatlan, Tiene una superficie de 312.56 km2, cifra que representa un 0.43 % del total de la entidad.

| No. De Localidades | Recursos Financieros 2002 | |
|-------------------------------|---|---------------|
| 34 | | |
| VI Distrito Federal Electoral | Plan de Arbitrio | 5,236,281.37 |
| | Fondo de Infraestructura Social Municipal | 11,420,225.00 |
| | Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal | 4,862,433.00 |
| VII Distrito Local Electoral | | |

| Viviendas | Agua potable | | Electricidad | Drenaje | |
|-----------------------------|------------------------------|------|------------------------|----------------|------------------------|
| Viviendas particulares 2000 | Disponen de agua entubada | 1296 | Disponen de energía | 3195 | Disponen de drenaje |
| | Disponen de agua por acarreo | 352 | No disponen de energía | 901 | 1228 |
| 2000 | No disponen de agua entubada | 2407 | No especificado | 9 | No disponen de drenaje |
| 4105 | No especificado | 50 | | | 2865 |
| | | | | | No especificado |
| | | | | | 12 |

| Población con Derecho a Servicio de Salud | |
|--|---------------------------------|
| Año 2000 | En el ISSSTE 482 |
| Población total 21105 | |
| No. De derechohabientes 20063 | En PEMEX defensa o marina 15 |
| DERECHOHABIENTES (a) | En otra institución 0 |
| Total 840 | No especificado 202 |
| En el IMSS 364 | |

| Distribución de la población ocupada por rama de actividad | | | | | | |
|---|--|---|---|-------------------------------------|--|--|
| Año | Agricultura, ganadería y pesca | Minería y Extracción de Petróleo | Industria Manufacturera | | | |
| 1990 | 3438 | 16 | 241 | | | |
| 2000 | 4012 | 12 | 359 | | | |
| | Construcción | Electricidad y agua | Comercio, restaurantes y hoteles | Comunicaciones y transportes | | |
| 1990 | 93 | 2 | 281 | 34 | | |
| 2000 | 192 | 2 | 496 | 78 | | |
| | Servicios comunales, Profesionales y personales | Gobierno | no especificado | Total | | |
| 1990 | 247 | 32 | 69 | 4456 | | |
| 2000 | 647 | 111 | 62 | 5977 | | |

| Indicadores básicos de Educación | | | | | | | |
|---|-------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------------|-----------------|
| Año | Nivel | Alumnos Inscritos | Alumnos Aprobados | Alumnos Existentes | Alumnos Egresados | Personal Docente | Escuelas |
| 2000 | Preescolar | 897 | 863 | 863 | 546 | 41 | 19 |
| | Primaria | 4205 | 3756 | 4089 | 557 | 163 | 26 |
| | Secundaria | 1431 | 1327 | 1361 | 378 | 54 | 11 |
| | Bachillerato | 726 | 540 | 710 | 220 | 50 | 6 |
| | Profesional Medio | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Principales Actividades Económicas:

Agrícola: Frijol y café. Ganado vacuno Producción Acuícola apícola

LERDO DE TEJADA

Toponimia

El nombre de este municipio es en honor a quien fuera presidente de la republica de 1872 a 1876, Sebastián lerdo de tejada.

Aspectos demográficos:

| Año | Población Hombres | Población Mujeres | Densidad de población (habs/km2) |
|------|-------------------|-------------------|----------------------------------|
| 1980 | 8916 | 9657 | 137 |
| 1990 | 9793 | 10719 | 151 |
| 2000 | 9514 | 10647 | 149 |

| Funcionarios Municipales | Principales Agencia Municipales |
|---|---|
| Secretario Felipe Poucholen Carmona | Santa Gertrudis Dagoberto Rodríguez Rojas |
| Tesorero Adrián de Jesús Vargas Hernández | Santa Teresa Juan Rodríguez Sánchez |
| Obras Publicas Lenin García Guerrero | |
| Oficial Mayor Adolfo López Moreno | |
| DIF Municipal Ingrid Huber Llamas | |

Ubicación:

Dirección del Palacio Municipal: Hidalgo esq. Ocampo s/n Zona Centro, C.P 95282

Teléfono: (284) 944-01-48, 944-03-83

Distancia Aproximada a la capital: 202 Km.

Se encuentra ubicado en la zona Sur del Estado, a una altura de 10 metros sobre el nivel de mar. Limita al norte con el golfo de México, al Este con Ángel R. Cabada, al Sur con salta barranca y al Oeste con Tlacotalpan, Tiene una superficie de 135.72 km², cifra que representa un 0.19 % del total de la entidad.

| No. De Localidades | Recursos Financieros 2002 | |
|--------------------------------|---|---------------|
| XIX Distrito Federal Electoral | Plan de Arbitrio | 13,727,530.15 |
| | Fondo de Infraestructura Social Municipal | 3,577,983.00 |
| | Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal | 4,644,942.00 |
| XX Distrito Local Electoral | | |

| Viviendas | Agua potable | Electricidad | Drenaje | |
|---|------------------------------|--------------|--|----------------------------|
| Viviendas particulares 2000 5470 | Disponen de agua entubada | 4744 | Disponen de energía 5242 No disponen de energía 216 | Disponen de drenaje 4986 |
| | Disponen de agua por acarreo | 211 | | |
| | No disponen de agua entubada | 485 | No especificado 12 | No disponen de drenaje 456 |
| | No especificado | 30 | | |
| | | | No especificado 28 | |

| Población con Derecho a Servicio de Salud | | |
|---|-------|---------------------------------|
| Año 2000 | | En el ISSSTE 526 |
| Población total | 20161 | |
| No. De derechohabientes | 8382 | En PEMEX defensa o marina 40 |
| DERECHOHABIENTES (a) | | |
| Total | | En otra institución 1 |
| 11615 | | |
| En el IMSS | | No especificado |
| 11100 | | 164 |

| Distribución de la población ocupada por rama de actividad | | | | | |
|---|--|----------------------------|---|-------------------------------------|--------------|
| Año | Agricultura, ganadería silvicultura y pesca | | Minería y Extracción de Petróleo | Industria Manufacturera | |
| 1990 | 771 | | 20 | 2303 | |
| 2000 | 938 | | 22 | 1629 | |
| | Construcción | Electricidad y agua | Comercio, restaurantes y hoteles | Comunicaciones y transportes | |
| 1990 | 316 | 28 | 801 | 177 | |
| 2000 | 330 | 28 | 1070 | 230 | |
| | Servicios comunales, Profesionales y personales | | Gobierno | no especificado | Total |
| 1990 | 1162 | | 129 | 201 | 5933 |
| 2000 | 1995 | | 219 | 136 | 6628 |

| Indicadores básicos de Educación | | | | | | | |
|---|-------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------------|-----------------|
| Año | Nivel | Alumnos Inscritos | Alumnos Aprobados | Alumnos Existentes | Alumnos Egresados | Personal Docente | Escuelas |
| 2000 | Preescolar | 854 | 679 | 802 | 372 | 42 | 15 |
| | Primaria | 2794 | 2431 | 2662 | 360 | 129 | 20 |
| | Secundaria | 1313 | 942 | 1233 | 333 | 83 | 7 |
| | Bachillerato | 825 | 494 | 801 | 255 | 46 | 3 |
| | Profesional Medio | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Principales Actividades Económicas:

Agrícola: caña de azúcar, agroindustria: ingenios azucareros, comercio, ganado vacuno

MEDELLIN

Toponimia

El nombre de Medellín proviene del pueblo de la provincia de Extremadura, en España, donde Cortés nació, por lo que se denominó a este poblado a su paso. Al segundo nombre: de Bravo, le fue otorgado en honor al general Nicolás Bravo.

Aspectos demográficos:

| Año | Población Hombres | Población Mujeres | Densidad de población (habs/km ²) |
|------|-------------------|-------------------|---|
| 1980 | 12742 | 12694 | 69 |
| 1990 | 14558 | 14740 | 79 |
| 2000 | 17172 | 17999 | 95 |

| Funcionarios Municipales | Principales Agencia Municipales |
|---|--|
| Secretario Benito Ramón Morales | El Tejar Silvio Reyes Hernández |
| Tesorero Mario Morales Barradas | Ixcoalco Juan Velásquez Duran |
| Obras Publicas Andrés Cabrera Muñoz | Juan de Alfaro José Luis Madruga González |
| Oficial Mayor Julio Jácome Columna | Laguna y monte del castillo Ricardo Castro Ramón |
| DIF Municipal Petra Meza de Ramírez | Playa de vacas Néstor Martínez del mazo |
| | Rancho del padre Felipe Reyes Barradas |

Ubicación:

Dirección del Palacio Municipal: Nicolás Bravo No. 60, C.P 94270

Teléfono: (285) 971-20-48, 971-20-49

Distancia Aproximada a la capital: 115 Km.

Se encuentra ubicado en la zona Centro del Estado, a una altura de 10 metros sobre el nivel de mar. Limita al norte con Veracruz y al este con Boca del Río, al sur con Tlaxiaco y al Oeste con Jamapa

| No. De Localidades | Recursos Financieros 2002 | |
|--------------------------------|---|---------------|
| 159 | | |
| XVI Distrito Federal Electoral | Plan de Arbitrio | 13,354,461.48 |
| | Fondo de Infraestructura Social Municipal | 9,086,850.00 |
| | Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal | 8,103,133.00 |
| XVIII Distrito Local Electoral | | |

| Viviendas | Agua potable | Electricidad | Drenaje |
|-----------------------------|-----------------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Viviendas particulares 2000 | Disponen de agua entubada 4418 | Disponen de energía 8214 | Disponen de drenaje 6638 |
| | Disponen de agua por acarreo 246 | No disponen de energía 727 | |
| | No disponen de agua entubada 4224 | No especificado 12 | No disponen de drenaje 2243 |
| 8953 | No especificado 65 | | No especificado 72 |

| Población con Derecho a Servicio de Salud | |
|--|-------------------------------|
| Año 2000 | En el ISSSTE |
| Población total 35171 | 1148 |
| No. De derechohabientes 20174 | En PEMEX defensa o marina 758 |
| DERECHOHABIENTES (a) | En otra institución 29 |
| Total 14408 | No especificado 589 |
| En el IMSS 12492 | |

| Distribución de la población ocupada por rama de actividad | | | | | |
|---|--|---|---|-------------------------------------|--------------|
| Año | Agricultura, ganadería silvicultura y pesca | Minería y Extracción de Petróleo | | Industria Manufacturera | |
| 1990 | 2985 | | 38 | | 2013 |
| 2000 | 2934 | | 38 | | 2583 |
| | Construcción | Electricidad y agua | Comercio, restaurantes y hoteles | Comunicaciones y transportes | |
| 1990 | 552 | 188 | 1057 | 353 | |
| 2000 | 970 | 205 | 1856 | 634 | |
| | Servicios comunales, Profesionales y personales | Gobierno | | no especificado | Total |
| 1990 | 1097 | 282 | | 410 | 8998 |
| 2000 | 2730 | 399 | | 398 | 12801 |

| Indicadores básicos de Educación | | | | | | | |
|---|-------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------------|-----------------|
| Año | Nivel | Alumnos Inscritos | Alumnos Aprobados | Alumnos Existentes | Alumnos Egresados | Personal Docente | Escuelas |
| 2000 | Preescolar | 1206 | 1167 | 1167 | 692 | 69 | 46 |
| | Primaria | 4831 | 4030 | 4598 | 630 | 188 | 53 |
| | Secundaria | 1378 | 997 | 1297 | 392 | 69 | 7 |
| | Bachillerato | 264 | 171 | 254 | 83 | 21 | 4 |
| | Profesional Medio | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Principales Actividades Económicas:

Pesca: Lisa, Róbalo y Mojarra, Agrícola: piña, maíz, pepino y frijol. Ganadería: bovino y avícola. Producción apícola. Generación de energía eléctrica.

ORIZABA

Toponimia

Un caso especial entre los nombres de los municipios veracruzanos es Orizaba, en el cual la transformación sufrida hace difícil creer que provenga de la palabra Ahuilizapan, la cual ha sido interpretada de diversas maneras: según José Corona Núñez, significa “Lugar de regadío”. Walter Kricknert la traduce como “Junto al agua del placer” y otros autores como “en las aguas alegres”, haciéndola derivar de ahui-iztli (alegría) y apan (río)

Aspectos demográficos:

| Año | Población Hombres | Población Mujeres | Densidad de población (habs/km ²) |
|------|-------------------|-------------------|---|
| 1980 | 54367 | 60481 | 4106 |
| 1990 | 53980 | 60236 | 4084 |
| 2000 | 55203 | 63390 | 4240 |

| Funcionarios Municipales | Principales Agencia Municipales |
|--|---------------------------------|
| Secretario Saúl Aguilar Mora Tesorero Rogelio Barrios Ortega Obras Publicas Alfredo tenorio flores Oficial Mayor Edmundo Gonzalo Quevedo DIF Municipal Blanca Esther Pérez Hernández | Sin congregaciones |

Ubicación:

Dirección del Palacio Municipal: Colon PTE. Entre sur 8 y 12 Col. Centro

Teléfono: (272) 726-26-01,726-22-22 fax

Distancia Aproximada a la capital: Km.

Se encuentra ubicado en la zona Centro Montañosa del Estado, sobre el valle del pico de Orizaba a una altura de 1,230 metros sobre el nivel de mar. Limita al norte con mariano Escobedo, al Este con Ixtaczoquitlan, al sur con Rafael delgado y al Oeste con río blanco, tiene una superficie de 27.97 km², cifra que representa un 0.04 % del total de la entidad.

| No. De Localidades | Recursos Financieros 2002 | |
|-------------------------------|---|----------------|
| 3 | | |
| XV Distrito Federal Electoral | Plan de Arbitrio | 118,758,229.05 |
| | Fondo de Infraestructura Social Municipal | 12,127,253.00 |
| | Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal | 27,322,934.00 |
| XVI Distrito Local Electoral | | |

| Viviendas | Agua potable | Electricidad | Drenaje |
|-----------------------------|----------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Viviendas particulares 2000 | Disponen de agua entubada 28901 | Disponen de energía 29582 | Disponen de drenaje 29132 |
| | Disponen de agua por acarreo 629 | No disponen de energía 697 | |
| | No disponen de agua entubada 265 | No especificado 53 | No disponen de drenaje 697 |
| 29921 | No especificado 126 | | No especificado 92 |

| Población con Derecho a Servicio de Salud | |
|--|-------------------------------|
| Año 2000 | En el ISSSTE 7026 |
| Población total 118593 | |
| No. De derechohabientes 52714 | En PEMEX defensa o marina 722 |
| DERECHOHABIENTES (a) | En otra institución 87 |
| Total 63359 | No especificado 2520 |
| En el IMSS 56123 | |

| Distribución de la población ocupada por rama de actividad | | | | | |
|---|--|---|---|-------------------------------------|--|
| Año | Agricultura, ganadería y pesca | Minería y Extracción de Petróleo | Industria Manufacturera | | |
| 1990 | 583 | 231 | 8901 | | |
| 2000 | 508 | 98 | 8056 | | |
| | Construcción | Electricidad y agua | Comercio, restaurantes y hoteles | Comunicaciones y transportes | |
| 1990 | 1962 | 302 | 8059 | 1913 | |
| 2000 | 3246 | 248 | 9790 | 2067 | |
| | Servicios comunales, Profesionales y personales | Gobierno | no especificado | Total | |
| 1990 | 10067 | 1116 | 446 | 34026 | |
| 2000 | 17456 | 1572 | 769 | 44345 | |

| Indicadores básicos de Educación | | | | | | | |
|---|-------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------------|-----------------|
| Año | Nivel | Alumnos Inscritos | Alumnos Aprobados | Alumnos Existentes | Alumnos Egresados | Personal Docente | Escuelas |
| 2000 | Preescolar | 4730 | 4191 | 4412 | 2086 | 211 | 51 |
| | Primaria | 17996 | 16504 | 17299 | 2585 | 671 | 77 |
| | Secundaria | 8323 | 4911 | 7744 | 2204 | 465 | 20 |
| | Bachillerato | 5330 | 3506 | 5069 | 1665 | 421 | 18 |
| | Profesional Medio | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Principales Actividades Económicas:

Agrícola: Café cereza, chile verde y chayote, industria cervecera y de auto partes.
 Avicultura

PASO DE OVEJAS

Toponimia

El Río Atliyac, llamado mas abajo Paso de ovejas, tenia varios pasos, entre otros paso limón y paso seco, llamándole paso de las ovejas al sitio exacto donde el viejo camino de las diligencias cruzaban este río.

Aspectos demográficos:

| Año | Población Hombres | Población Mujeres | Densidad de población (habs/km ²) |
|------|-------------------|-------------------|---|
| 1980 | 13759 | 13187 | 70 |
| 1990 | 14595 | 14051 | 74 |
| 2000 | 15422 | 15369 | 80 |

| Funcionarios Municipales | Principales Agencia Municipales |
|--|---|
| Secretario Jorge Rosas Morales | Acazonica Agustín Vela Morales |
| Tesorero José Ángel Cruz Hernández | Bandera De Juárez Roberto López Vega |
| Obras Publicas Jesús Vicente Carecedo Piña | Cantarranas José Luís Contreras Rosas |
| Oficial Mayor David García Rueda | Cerro Guzmán Hugo Aguilar Lozano |
| DIF Municipal Mercedes Araujo de Morales | Plan del Manantial Bernabé Montoya Lozano |
| | Talome Alejandrino Melchor Vázquez |

Ubicación:

Dirección del Palacio Municipal

Teléfono: (784) 881-43-08, 881-42-28

Distancia Aproximada a la capital: Km.

Se encuentra ubicado en la zona Centro del Estado, a una altura de 40 metros sobre el nivel de mar. Limita al norte y al oeste con Puente Nacional, al Este con la Antigua y al Sur con Soledad de Doblado, Tiene una superficie de 384.95 km², cifra que representa un 0.53 % del total de la entidad

| No. De Localidades | Recursos Financieros 2002 | |
|---|---|---------------|
| 92 XI Distrito Federal Electoral | Plan de Arbitrio | 10,304,997.97 |
| | Fondo de Infraestructura Social Municipal | 7,043,611.00 |
| | Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal | 7,094,014.00 |
| XII Distrito Local Electoral | | |

| Viviendas | Agua potable | Electricidad | Drenaje |
|--------------------------------|--|--|---|
| Viviendas particulares 2000 | Disponen de agua entubada 6623 Disponen de agua por acarreo 380 No disponen de agua entubada 563 No especificado 59 | Disponen de energía 7352 No disponen de energía 262 No especificado 11 | Disponen de drenaje 4923 No disponen de drenaje 2666 No especificado 36 |
| 7625 | | | |

| Población con Derecho a Servicio de Salud | |
|--|-------------------------------|
| Año 2000 | En el ISSSTE |
| Población total 30791 | 718 |
| No. De derechohabientes 18593 | En PEMEX defensa o marina 274 |
| DERECHOHABIENTES (a) | En otra institución 14 |
| Total 11601 | No especificado 537 |
| En el IMSS 10683 | |

| Distribución de la población ocupada por rama de actividad | | | | | |
|---|--|---|---|-------------------------------------|--|
| Año | Agricultura, ganadería silvicultura y pesca | Minería y Extracción de Petróleo | Industria Manufacturera | | |
| 1990 | 4405 | 21 | 1352 | | |
| 2000 | 3900 | 16 | 1600 | | |
| | Construcción | Electricidad y agua | Comercio, restaurantes y hoteles | Comunicaciones y transportes | |
| 1990 | 258 | 70 | 603 | 203 | |
| 2000 | 500 | 39 | 1252 | 440 | |
| | Servicios comunales, Profesionales y personales | Gobierno | no especificado | Total | |
| 1990 | 671 | 105 | 171 | 7875 | |
| 2000 | 1468 | 275 | 186 | 9699 | |

| Indicadores básicos de Educación | | | | | | | |
|---|-------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------------|-----------------|
| Año | Nivel | Alumnos Inscritos | Alumnos Aprobados | Alumnos Existentes | Alumnos Egresados | Personal Docente | Escuelas |
| 2000 | Preescolar | 1116 | 1051 | 1062 | 568 | 62 | 40 |
| | Primaria | 4328 | 3755 | 4169 | 573 | 185 | 45 |
| | Secundaria | 1574 | 1177 | 1512 | 419 | 86 | 12 |
| | Bachillerato | 635 | 511 | 624 | 194 | 50 | 6 |
| | Profesional Medio | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Principales Actividades Económicas:

Agrícola: papaya, maíz, Caña de azúcar, jamaica y Itchi. Ganado bovino y avicultura

SAN JUAN EVAGELISTA

Toponimia

Antiguo pueblo que tuvo la denominación de Michapan, Voz náhuatl que significa “en el agua del pescado” o “en los río de los pescados”

Aspectos demográficos:

| Año | Población Hombres | Población Mujeres | Densidad de población (habs/km2) |
|------------|--------------------------|--------------------------|---|
| 1980 | 17507 | 17316 | 36 |
| 1990 | 16706 | 16411 | 34 |
| 2000 | 16085 | 16560 | 34 |

| Funcionarios Municipales | Principales Agencia Municipales |
|--|--|
| Secretario Sergio Tadeo Zamudio | Achotal de Moreno Donato Domínguez Carrera |
| Tesorero Erika Hernández Sánchez | Campo Nuevo Miguel Martínez Caballero |
| Obras Publicas Daniel García Mendoza | La Cerquilla Marcial Montes Domínguez |
| Oficial Mayor Rogelio Muñiz López | La Lima Clemente García Pérez |
| DIF Municipal Rosa Hilda Vargas Trolle | Tiza mar Diego Ramos López |
| | Villa Juanita Alberto Gómez Vidaña |

Ubicación:

Dirección del Palacio Municipal
Rebramen No. 1 Zona Centro

Teléfono: (924) 241-00-69,241-00-70

Distancia Aproximada a la capital: 385 Km.

Se encuentra ubicado en la zona sur del Estado, a una altura de 20 metros sobre el nivel de mar. Limita al norte con Acayucan, al sur con el Estado de Oaxaca, al este con Sayula de Alemán. Tiene una superficie de 968.94 km², cifra que representa un 1.33 % del total de la entidad.

| No. De Localidades | Recursos Financieros 2002 | |
|-------------------------------|---|---------------|
| 223 | Plan de Arbitrio | 12,146,029.14 |
| | Fondo de Infraestructura Social Municipal | 11,117,764.00 |
| XX Distrito Federal Electoral | Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal | 7,521,162.00 |
| XXI Distrito Local Electoral | | |

| Viviendas | Agua potable | | Electricidad | Drenaje |
|-----------------------------|------------------------------|------|------------------------|------------------------|
| Viviendas particulares 2000 | Disponen de agua entubada | 2481 | Disponen de energía | 6202 |
| | Disponen de agua por acarreo | 391 | No disponen de energía | 834 |
| | No disponen de agua entubada | 4119 | No especificado | 22 |
| 7058 | No especificado | 67 | | |
| | | | | Disponen de drenaje |
| | | | | 4521 |
| | | | | No disponen de drenaje |
| | | | | 2518 |
| | | | | No especificado |
| | | | | 19 |

| Población con Derecho a Servicio de Salud | |
|--|---------------------------------|
| Año 2000 | En el ISSSTE 495 |
| Población total 32645 | |
| No. De derechohabientes 28546 | En PEMEX defensa o marina 75 |
| DERECHOHABIENTES (a) | En otra institución 2 |
| Total 3746 | No especificado 353 |
| En el IMSS 3176 | |

| Distribución de la población ocupada por rama de actividad | | | | | |
|---|--|---|---|-------------------------------------|--------------|
| Año | Agricultura, ganadería y pesca | Minería y Extracción de Petróleo | Industria Manufacturera | | |
| 1990 | 6085 | 102 | 410 | | |
| 2000 | 5851 | 58 | 546 | | |
| | Construcción | Electricidad y agua | Comercio, restaurantes y hoteles | Comunicaciones y transportes | |
| 1990 | 420 | 5 | 550 | 141 | |
| 2000 | 407 | 13 | 628 | 157 | |
| | Servicios comunales, Profesionales y personales | | Gobierno | no especificado | Total |
| 1990 | 572 | | 82 | 294 | 8678 |
| 2000 | 1068 | | 159 | 182 | 9075 |

| Indicadores básicos de Educación | | | | | | | |
|---|-------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------------|-----------------|
| Año | Nivel | Alumnos Inscritos | Alumnos Aprobados | Alumnos Existentes | Alumnos Egresados | Personal Docente | Escuelas |
| 2000 | Preescolar | 1175 | 1133 | 1133 | 674 | 74 | 59 |
| | Primaria | 6261 | 5191 | 5981 | 756 | 243 | 75 |
| | Secundaria | 1364 | 1225 | 1279 | 356 | 65 | 20 |
| | Bachillerato | 298 | 211 | 280 | 77 | 15 | 4 |
| | Profesional Medio | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Principales Actividades Económicas:

Agrícola: Maíz, chile verde, cacahuate, arroz, sorgo y litchi. Ganado vacuno, ovino, porcino y avicultura.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Ackerman, John (2006) "Autoridad descentralizada y desarrollo político: la dinámica institucional de la rendición de cuentas en México" en Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Universidad Veracruzana y Miguel Angel Porrúa, México.

Adam, Alfredo (1996), "*La Fiscalización en México*", UNAM, México.

Álvarez, Víctor Manuel (2003), "La evolución del control externo de las políticas públicas en México: la fiscalización superior y la rendición de cuentas", en *Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México.

Astudillo, Marcela (2002), "*Federalismo Fiscal: el caso del estado de Guerrero*", UNAM, México.

Banco Mundial (1997) "*Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*", Banco Mundial. Washington, D. C.

Beattie, Aileen y James Barbour (2000) "La Luz Del Sol es el Mejor Desinfectante" en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (coord). *Las Reglas del Juego cambiaron: La lucha contra el soborno y la corrupción*, OCDE, Francia.

Bertók, János (2000) "La Ética en el Sector Público: Su Infraestructura" en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (coord). *Las Reglas del Juego cambiaron: La lucha contra el soborno y la corrupción*, OCDE, Francia

Cabrero, Enrique, (2000), "*Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal*". CIDE. México.

Cárdenas, Jaime (1996), "*Una constitución para la democracia un nuevo orden constitucional*", UNAM, México.

Castelán, Julio César, "*La democracia y la rendición de cuentas*" en Fiscalización y Transparencia en Veracruz, ÓRFIS, Revista trimestral, año 1, núm. 1

Castillo, Rodolfo, 1999), "*Los municipios en México, los retos ante el futuro*", México: CIDE.

Castro, Raúl (2002), "*Contabilidad Gubernamental Federal Estatal y Municipal para la Fiscalización Superior en la Globalización de la OCDE*", Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México.

Cortés, Cortés Federico. 2003. “*Reinventar la rendición de cuentas como mecanismo de consolidación estatal y combate a la corrupción.*” En Segundo Certamen de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. Auditoría Superior de la Federación, México

Chavero, Alfredo (1958), “*México a través de los siglos*”, Tomo I, Editorial Cumbre, México.

Cheibub, José Antonio y Przeworski, Adam (1999), “Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes.” en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Crespo, José Antonio (2001) “*Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*”, Auditoría Superior de la Federación, México.

Crespo, José Antonio (2006) “México en el siglo XXI: Corrupción t Rendición de Cuentas” en *en Metapolítica, Vol.10, Num. 45*, CEPCOM y Editorial Jus, México.

Crozier, Michel, (1992) “*Como reformar al Estado*” Fondo de Cultura Económica, México.

Dávila, Carlos (1995) “Teorías Organizacionales y Administración” McGraw-Hill. Colombia

De La Hidalga, Luis (1988), “*El Equilibrio del Poder en México*”, UNAM, México.

Dunn, Delmer (1999), “Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility” en Przeworski, Manin y Stokes, Susan C. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Elizondo, Carlos (2001), “*Impuestos, Democracia y Transparencia*”, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. Auditoría Superior de la Federación. México.

Elster, Jon (1997) “Ulises y las Sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad”, Fondo de Cultura Económica. México.

Elster, Jon (1999), “Accountability in Athenian politics”, en Przeworski, Manin y Stokes, Susan C. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Ferejohn, John (1999), “Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability” en Przeworski, Manin y Stokes, Susan C. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Flores, Aline Eloisa (2002), "Corrupción, democracia y rendición de cuentas. El caso mexicano", en *Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre la Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México.

Gidi, Emilio y Martí Luz del Carmen, (1991), "*Las Constituciones de Veracruz*", Universidad Veracruzana, México.

Gidi, Emilio y Blázquez Carmen, (1992), "*El Poder Legislativo en Veracruz*", Gobierno del Estado de Veracruz. México.

Gomez de Siulva, Guido, (1988), "Breve diccionario etimológico de la lengua española", Fondo de Cultura Económica, México.

Guerrero, Eduardo (2002), "La reinención del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la administración pública de México," en *Primer Certamen de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México.

González de Aragón, Arturo, (2003) "Los retos de la fiscalización superior y la rendición de cuentas en México", en *Fiscalización y Transparencia en Veracruz*, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, Revista trimestral año 1, núm. 1

Hamilton, Madison y J. Jay. (2000), "*El federalista*", Fondo de Cultura Económica, México.

Guillen López, Tonatiuh, (2003) "*Municipios y Transparencia en México. Manual de uso*" AMMAC, USAID, México.

Hobbes, Thomas (1996), "*Leviatán, o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*", Fondo de Cultura Económica, México.

INAP (2003), "Transparencia en la función pública", en *Administración Pública*, No. 107, México.

Isunza, Ernesto y Hevia Felipe (2005) "Relaciones sociedad civil-estado en México. Un ensayo de interpretación" para *Estudio sobre Instituciones y Gobernabilidad en México*. Banco Mundial. México.

Isunza, Ernesto (2006) "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas" en Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Universidad Veracruzana y Miguel Angel Porrúa, México.

Jeffrey Weldon, (1999) "The Political Sources of Presidentialismo in México" en Scott Mainwaring y M. Shugart (eds), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press.

Klitgaard, Robert (1988) "Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo" Sudamericana. Buenos Aires.

Lanz, José Trinidad (1993), "*La Contraloría y el control interno en México*", FCE, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México

Laporta, Francisco (1997) "La corrupción política: Introducción General" en Laporta, Francisco y Alvarez, Silvina (coord), *La corrupción política*, Edit. Alianza, España.

Locke, John (1999), "*Segundo tratado sobre el gobierno. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*", Biblioteca Nueva, Madrid.

Lopez Austin, Alfredo (1961) "La constitución real de México Tenochtitlan". UNAM, México.

López, Diego (1980), "*La Burocracia en México*", Secretaría de Comercio, México.

Malem, Jorge F. (2002) "*La Corrupción, Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*", Gedisa editorial, España.

Manin, Przeworski y Stokes, Susan C. (1999), "Introduction." en Przeworski, Manin y Stokes, Susan C., *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Martinez Escamilla, Ramón (2000) "*La Fuerza del Trabajo en el Capitalismo Mexicano. Un ensayo histórico-económico*", CEDEN. México.

Morlino, Leonardo (2005) "Calidad de la Democracia. Notas para su discusión" en *Metapolítica*, Vol.9, Num. 39, CEPACOM y Editorial Jus, México.

Michels, Robert (1969), "*Los Partidos Políticos, un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la Democracia Moderna*", Amorrortu, Buenos Aires.

Morlino, Leonardo (2005) "Calidad de la democracia. Notas para su discusión" en *Metapolítica Calidad de la Democracia paradojas y contradicciones*.

Mosca, Gaetano (1984), "*La Clase Política*", Fondo de Cultura Económica, México.

Nicol, William y Cynthia Walter (2000) "El Saneamiento de las Compras Gubernamentales" en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (coord). *Las Reglas del Juego cambiaron: La lucha contra el soborno y la corrupción*, OCDE, Francia.

Nohlen, Dieter y Olaf Schultze (2006) "Diccionario de Ciencia Política" Edit. Porrúa y El Colegio de Veracruz. México.

O'Donnell, Guillermo (1999) "Horizontal Accountability in New Democracias" en Schedler, Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.

O'Donnell, Guillermo. (2002) "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones" en **Peruzzotti**, Enrique y Smulovitz, Catalina, *Controlando a la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Editorial Temas. Buenos Aires, Argentina

O'Donnell, Guillermo (2003), "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust" en Scout Mainwaring y Christopher Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press,, New York.

O'Donnell, Guillermo (2005) "Es una obligación y un derecho criticar nuestras democracias" en *Metapolítica Calidad de la Democracia paradojas y contradicciones*.

Olvera, Alberto y Ernesto Isunza (2004) "Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica ciudadana" en Ziccardi, Alicia (coord.). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local*, UNAM, México.

Olvera, Alberto y Ernesto Isunza (2006) "Introducción" en Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Universidad Veracruzana y Miguel Angel Porrúa, México.

ORFIS (2002) "*Fiscalización y Transparencia en Veracruz*", Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, Revista trimestral, Edición especial.

Orozco, Yadira (2003), "La Rendición de Cuentas y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado", en *Fiscalización y Transparencia en Veracruz*, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, Revista trimestral, Año 1, número 1, México.

Perrow, Charles (1990) "*Sociología de las Organizaciones*" McGraw-Hill. España.

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002), "*Controlando a la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*", Editorial Temas, Buenos Aires, Argentina.

Peruzzotti, Enrique (2006) "La política de accountability social en América Latina" en en Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Universidad Veracruzana y Miguel Angel Porrúa, México.

Pulido, Leticia y Rosales, Oscar (2003), “¿Rendir cuentas o ser fiscalizado? Búsqueda de opciones para un gobierno responsable”, en *Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México.

Rabasa, Emilio O. (1997), “*Historia de las Constituciones Mexicanas*”, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Rabasa, Emilio O. (2004), “*La evolución constitucional de México*”, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Rose Ackerman, Susan, (1999) “*Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*”, Cambridge University Press, New York.

Sanchez, Miguel (1997) “La corrupción y los problemas del control de las administraciones públicas” en Laporta, Francisco y Alvarez, Silvina,(coord), *La corrupción política*, Edit. Alianza, España.

Sastrías , Marcos (1975) “*Contabilidad.Segundo Curso*” Edit. Esfinge. México

Shafritz Jay. y Hyde Albert (1999) “*Clásicos de la Administración Pública*”. Fondo de Cultura Económica. México.

Schedler, Andreas (1999) “Conceptualizing Accountability.” en Schedler, Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.

Serna, Gabriel (2002), “El contrato moral del servidor público en México” en *Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre la Fiscalización Superior y Rendición de Cuenta*, Auditoría Superior de la Federación, México.

S/N (2002), MANUAL DE FISCALIZACIÓN. Cuenta Pública. Ramo 033:FISM Y FAFM, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, México.

Schmitter, Philippe (1984) “The Limits of Horizontal Accountability” en en Schedler, Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder

Schmitter, Philippe (2005) “Calidad de la Democracia: Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas” en *Metapolítica*, Vol.9, Num. 39, CEPCOM y Editorial Jus, México.

Smulovits, Catalina y Peruzzotti, Enrique (2000), “Societal and Horizontal Controls: Two Cases About a Fruitful Relationship”, presentado en la conferencia “*Institutions, Accountability and Democratic Governanze in Latin America*,” The Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.

Ugalde, Luis Carlos (2002), “*Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*”, Instituto Federal Electoral, México.

Ugalde, Luis Carlos (2002), “*La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*”, Auditoría Superior de la Federación, México.

Ugalde, Luis Carlos (2003), “La importancia de la rendición de cuentas en un sistema democrático”, en *Fiscalización y Transparencia en Veracruz*, ORFIS, Revista trimestral, año 1 año 1, núm. 1.

Uvalle, Ricardo (2004), “El control y la evaluación en la administración pública” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM.

Valdez, Andrés y Huerta, Delia (2003), “Las Elecciones Federales del 2003 en México: Un Análisis Desde la Perspectiva de la Mercadotecnia Política”, en revista electrónica *Razón y Palabra* No. 34, México, www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n34/avaldez.html.

Velasco, Antonio (2005), “*Tlacaélel El Azteca entre los Aztecas*”, Editorial Porrúa, México.

Weber, Max (1994), “*Economía y sociedad*”, trad. José Medina E., Fondo de Cultura Económica, México.

Weber, Max (2003), “Transparencia administrativa y selección de funcionarios políticos”, en Cortés, Federico, “Reinventar la rendición de cuentas como mecanismo de consolidación estatal y combate a la corrupción”, en *Segundo Certamen de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación P.158 ORFIS, FISCALIZACIÓN Y TRANSPARENCIA. REVISTA 1

Weldon, Jeffrey (1999) “The Political Sources of Presidentialism in México” en Scott Mainwaring y M. Shugart (eds), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, New York.

Normas citadas:

ONU (1987) “Manual de Contabilidad Gubernamental”. Indetec. New York

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz Llave

Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz)

Código Financiero Municipal para el Estado de Veracruz

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz

Reglamento Interno del Consejo de Desarrollo Municipal de Xalapa, Veracruz.

Fuentes en Internet:

<http://www.orfis.gob.mx/principal.htm>

www.razonypalabra.org.mx/antteriores/n34/avaldez.html.

redescolar.ilce.edu.mx/redescolar/efemerides/enero.