



Luis Carlos Ugalde

*La Rendición de Cuentas  
en los Gobiernos Estatales  
y Municipales*



SERIE:

**CULTURA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

4



Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas

ISBN-968-5500-00-4

D.R. © Auditoría Superior de la Federación

Av. Coyoacán 1501, Col. Del Valle,

C.P. 03100 México, D.F., Tel: 52-00-15-00

La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y  
Municipales

ISBN-968-5500-05-3

El contenido de esta publicación, incluido el diseño de portada e interiores, no podrá ser reproducido total ni parcialmente, ni almacenarse en sistemas de reproducción, ni transmitirse en forma alguna, sin permiso previo, por escrito, de los editores.

Presentación	
Arturo González de Aragón O.	5
Introducción	7
I. ¿Qué es la rendición de cuentas?	9
II. Rendición de cuentas en los gobiernos estatales	11
III. Pluralidad, gobiernos divididos y rendición de cuentas	23
IV. El marco jurídico de la rendición de cuentas en el ámbito municipal	27
V. Los agentes de la rendición de cuentas en el ámbito municipal: el caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)	31
VI. Limitaciones de la rendición en el ámbito municipal	35
Conclusiones	43
Anexo I	45
Anexo II	47
Bibliografía	51

## Presentación

El avance democrático de México requiere de órganos de fiscalización autónomos provistos de las facultades necesarias para poder llevar a cabo una eficiente supervisión del manejo de las finanzas públicas. La rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía y el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización, son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia y eficiencia en el ejercicio de la gestión pública.

En nuestro país, el debate de la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos ocupa cada vez mayor atención, sobre todo en el ámbito de los gobiernos estatales y municipales.

En este cuarto número de la serie Cultura de la Rendición de Cuentas, el Dr. Luis Carlos Ugalde analiza de manera ágil y de fácil comprensión los mecanismos de rendición de cuentas de siete entidades federativas, con la finalidad de comparar avances y procesos que permitan construir en este contexto, organismos modernos y eficientes para una mejor supervisión del gasto público.

En la Auditoría Superior de la Federación, estamos ciertos que un reto fundamental de toda democracia es garantizar a la sociedad un ejercicio eficiente y transparente del manejo de los recursos públicos, a través de una clara y permanente rendición de cuentas, y que para lograrlo, es necesario además del sentido de responsabilidad de los gobernantes, contar con los mecanismos que garanticen la adecuada vigilancia de las acciones gubernamentales en cualquier nivel de gobierno.

C.P.C. Arturo González de Aragón O.  
Auditor Superior de la Federación

## Introducción

Durante los últimos años, el debate sobre la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas se ha multiplicado en México y el resto del mundo. Así como la discusión sobre las transiciones a la democracia dominó el debate político y académico en diversas regiones durante la década de los ochenta y principio de los noventa, el debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas ocupa desde hace varios años más atención y recursos a nivel global.

En México, los partidos políticos, el gobierno y otros actores relevantes invirtieron 20 años para construir instituciones electorales imparciales y equitativas cuyo reflejo más nítido de eficacia se dio en la elección presidencial del 2000. Sin embargo, una vez que se han resuelto los temas electorales y se ha alcanzado la democracia electoral, surge ahora la urgencia de construir instituciones más eficaces para promover la transparencia y la rendición de cuentas. Los últimos años han mostrado que la pluralidad y la alternancia política no son condiciones suficientes para contar con gobiernos eficaces. Más aún, la democracia electoral no garantiza que los gobernantes electos por el voto popular sean responsables y rindan cuentas de sus actos una vez en el cargo, a menos que se cuente con instituciones que los obliguen a ello.

El debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas es aún muy incipiente en México, y se ha centrado principalmente en el ámbito federal de gobierno, dejando sin atención el estudio de cómo rinden cuentas los gobiernos estatales y municipales. Esa omisión es preocupante porque desde los años ochenta México inició un proceso gradual de descentralización, particularmente en educación y servicios de salud, que ha transferido sumas crecientes de recursos que hoy son ejercidos desde los estados y municipios. Sin embargo, ese proceso no se ha acompañado de otro paralelo para construir instituciones modernas y eficaces de rendición de cuentas, por lo que es probable que los espacios para el dispendio y la corrupción se hayan expandido en esos ámbitos de gobierno.

Este trabajo revisa el marco jurídico que regula la rendición de cuentas en los ámbitos estatal y municipal de gobierno, a

fin de comparar los avances y retos para construir un sistema que dote a los ciudadanos de mecanismos para exigir cuentas a sus representantes y gobernantes. Aunque el mero análisis de los mecanismos formales y legales es insuficiente para entender cómo rinden cuentas los gobernantes mexicanos, constituye sin embargo un primer paso para explorar esta área de estudio tan importante para la consolidación democrática del país.

Agradezco la labor de investigación realizada por Alejandro Gómez Migoya y Jerónimo Díaz Rebolledo, cuya entrega y profesionalismo están detrás de cada una de las siguientes páginas.

## I. ¿Qué es la rendición de cuentas?<sup>1</sup>

“Rendición de cuentas” es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo {*liable*} [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas {*answerable*}”.

La rendición de cuentas significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”.<sup>2</sup> Para McLean, la rendición de cuentas es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño”.<sup>3</sup>

Para los propósitos de este ensayo, la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Esta sección se basa en Luis Carlos Ugalde, *Rendición de Cuentas y Democracia: el caso de México* (México: Instituto Federal Electoral, 2002).

<sup>2</sup> Delmer D. Dunn, “Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 298.

<sup>3</sup> Ian McLean, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p.1. Para Cheibub y Przeworski, “un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos pueden discernir si su gobierno está actuando en su interés y sancionarlo en concordancia, de forma tal que los gobernantes en funciones que sí cumplen su mandato son reelectos y aquellos que no pierden su cargo”. La rendición de cuentas es un mecanismo retrospectivo porque las acciones de los gobernantes son evaluadas *ex post* por los efectos que generan. José Antonio Cheibub y Adam Przeworski, “Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *op. cit.*, 1999, p. 225.

<sup>4</sup> El modelo de *principal-agente* usa el término “principal” para denotar al sujeto que delega autoridad y el término “agente” para el sujeto que recibe el mandato o autoridad -el delegado-. Para una explicación del uso del modelo de principal-agente para analizar la rendición de cuentas, ver Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*, 2000.

En ocasiones, “control” y “fiscalización” son términos que se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos.

Finalmente, el concepto de “transparencia” también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Al igual que en el caso de la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.



## **II. Rendición de cuentas en los gobiernos estatales**

Diversos actores y organizaciones estatales y no-estatales son jugadores activos de los sistemas de rendición de cuentas, desde los poderes constitutivos del Estado y entidades de interés público como sujetos obligados a rendir cuentas, hasta los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos y los ciudadanos a título individual, que actúan más como vigilantes de los poderes de gobierno. Por razón de énfasis, este ensayo sólo aborda los mecanismos de rendición de cuentas de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a través de la descripción de las reglas y normas jurídicas y legales que los regulan. No obstante, se advierte más adelante que el sólo análisis de las normas jurídicas es parcial y limitado para comprender el funcionamiento global del sistema de rendición de cuentas en los estados y municipios del país. A la par, se deben estudiar las motivaciones políticas, así como los recursos técnicos, humanos y financieros existentes para aplicar las normas legales y hacer funcionar los instrumentos de rendición de cuentas.

Para analizar los mecanismos existentes de rendición de cuentas se escogieron siete casos: Aguascalientes, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Nuevo León, Tlaxcala y Yucatán, los cuales son una muestra representativa de la geografía nacional y de entidades con diferentes grados de desarrollo económico. Algunos, como Nuevo León, son ejemplos de una prosperidad económica contrastante con el atraso que observan estados como Chiapas o Guerrero. Por su parte, el Distrito Federal se separa del resto por la especificidad de residencia de los poderes de la Unión, condición por la que los ordenamientos federales le confieren al Ejecutivo de la nación funciones en el gobierno de la capital que no posee en otros estados de la federación. Finalmente, la distribución del poder político y la alternancia son elementos que influyen mucho en la rendición de cuentas. En Guerrero el PRI ha mantenido ininterrumpidamente el mando sobre el Ejecutivo, mientras que Chiapas acaba de experimentar la alternancia a manos de una coalición; y Nuevo León, finalmente, cuenta ya con un prolongado gobierno panista.

Debido a que la Constitución obliga a los estados a ajustar sus ordenamientos jurídicos al marco federal y a no dictar normas que contradigan las leyes federales, las legislaciones de los estados en materia de rendición de cuentas son muy

similares entre sí y con respecto a la legislación federal. Cuando se presentan, las diferencias de una entidad a otra obedecen a cuestiones de procedimiento que poco alteran la regularidad característica de las estructuras y sus leyes.

Los principales mecanismos y procedimientos existentes de rendición de cuentas incluyen la presentación anual del informe de gobierno sobre el estado de la administración pública y la comparecencia de miembros del poder ejecutivo estatal ante el Congreso local; la presentación y aprobación anual de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos; la revisión de la cuenta pública; el juicio político y la declaración de procedencia; la relación mando-obediencia en el sector público; y, finalmente, la declaración patrimonial. Ciertamente hay mecanismos adicionales, algunos de ellos informales y no escritos, para que los gobernantes rindan cuentas, pero los apenas enunciados constituyen los más importantes y representativos en México.

### *Comparecencias e Informes de Gobierno*

El llamado de los congresos locales a los funcionarios de los gobiernos estatales para comparecer se da por 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.

Hay diferentes formatos para comparecer. De ellos, las comparecencias más relevantes son las solicitadas para ahondar en un tema y que tienen lugar en el seno de alguna comisión. Los legisladores que forman parte de esas comisiones están mejor informados que el resto de sus compañeros para conocer sobre los asuntos especiales de su jurisdicción, por lo que las comparecencias en el seno de esas comisiones son más profundas y productivas.<sup>5</sup>

Por su parte, las constituciones estatales obligan a los ejecutivos a presentar anualmente un informe por escrito, aunque en

<sup>5</sup> La forma como se componen las comisiones de los congresos locales retrata la fórmula conocida como *shadow cabinet* o gabinete a la sombra presente en los comités nacionales de algunos partidos políticos europeos. Las comisiones reproducen la organización del poder ejecutivo -por ejemplo, Hacienda, Puntos Constitucionales, Comunicaciones, por mencionar algunas de ellas-.

muchos casos persiste la costumbre de hacerlo también con una ceremonia pública. Los informes de gobierno constituyen el símbolo más republicano del acto de rendir cuentas a los ciudadanos o al poder legislativo. No obstante, los informes de gobierno reprodujeron durante varias décadas una simbología que poco tenía que ver con una democrática relación entre poderes que pusiera de manifiesto los llamados pesos y contrapesos. Debido al predominio del PRI en todos los órdenes y poderes de gobierno en todas las entidades del país, los informes servían más como oportunidad para la publicidad política de los gobernadores que como un acto para someterse al escrutinio público y legislativo.

La creciente competitividad electoral y la pluralidad política en las legislaturas, que se observa desde fines de los años ochenta, cuando se da el primer gobierno estatal de oposición al ganar el PAN la gubernatura de Baja California en 1989, ha propiciado modificaciones en estas prácticas tradicionales. El gobierno dividido, presente hoy en muchas de las legislaturas estatales, deja ver ahora en la presentación del informe y del mensaje un verdadero acto republicano, por el cual se coloca efectivamente una banda de soberanía al Congreso local. Los informes se han convertido en mecanismos de rendición de cuentas del gobernador y su gobierno, así sea una vez al año.

### *Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos*

Anualmente los ejecutivos estatales envían a sus respectivos congresos sus propuestas de ingreso y gasto para su aprobación. El ejecutivo cuenta con la prerrogativa exclusiva para integrar la iniciativa, mientras que los diputados la discuten y con la mayoría absoluta del quórum o la totalidad de los miembros del Congreso según la entidad federativa, la aprueban, si bien el Ejecutivo se reserva la facultad de vetar en caso de no compartir el proyecto. A lo largo del proceso de discusión y aprobación, los diputados encuentran en la miscelánea fiscal un mecanismo adicional y periódico para premiar o castigar la labor de gobierno y pedirle cuenta de sus actos. Con frecuencia, los diputados revisan la cuenta pública del año anterior para evaluar la forma como el gobierno lleva los asuntos públicos y modifican, reducen o incrementan ciertos rubros y áreas del presupuesto y de los ingresos. De esta manera, aprobar los ingresos y los gastos es en

la práctica una opinión muy poderosa para impulsar la rendición de cuentas.

Al igual que en el nivel federal, en algunos estados la aprobación del presupuesto también supone largas jornadas que casi rebasan el plazo constitucional para dictaminar. Para auspiciar una mayor diligencia y obligar a los representantes a aprobar la miscelánea en tiempo, las constituciones conceden a los diputados la facultad de elaborar su gasto, pero éste, como el de los demás poderes, debe ser integrado a la propuesta que el Ejecutivo envía al Congreso, de manera que si los diputados no aprobaran un año el presupuesto, también ellos se verían afectados con la decisión.

Algunas entidades federativas incorporan la posibilidad de efectuar la “reconducción del presupuesto” ante la eventualidad de que la legislatura no apruebe en tiempo el paquete presupuestal.<sup>6</sup> Este mecanismo, presente en el caso de Aguascalientes, Colima y Michoacán, entre otros estados, consiste en usar un presupuesto para asegurar recursos suficientes para las labores de gobierno. En algunos casos la ley aplica el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo y que no fue aprobado, aunque la norma varía; en Sonora, por ejemplo, la ley establece que en el caso mencionado se aplicará un presupuesto con la finalidad exclusiva de cubrir los salarios de los servidores públicos y el gasto corriente del Poder Legislativo, de determinados programas gubernamentales permanentes y de los organismos autónomos.<sup>7</sup>

En la aprobación de la miscelánea fiscal aparece la excepcionalidad del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno es el encargado de remitir la iniciativa, y lo hace a la Asamblea Legislativa, que cuenta con la facultad de discutirla, modificarla y aprobarla, pero el paquete no puede sustraerse de los montos

<sup>6</sup> La reconducción presupuestal es un caso de estudio muy interesante para el proceso de aprobación del presupuesto de egresos en el ámbito federal. Debido a que la Constitución no contempla salidas legales en caso de que no haya presupuesto aprobado el 1º de enero, existe un constante peligro constitucional que puede derivar en parálisis si el Congreso no aprueba el paquete presupuestario a tiempo. Este riesgo existe desde que iniciaron los gobiernos divididos en 1997, y muchos legisladores y académicos han urgido a resolver esa omisión de la Carta Magna.

<sup>7</sup> Véase Gerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, UNAM, México, 2001, pp. 49-52 y 75-76.

de endeudamiento que el Congreso federal apruebe para el Distrito Federal, con base en la propuesta elaborada por el Jefe de Gobierno y enviada al presidente de la República, quien es el encargado de remitirla al Congreso. De esta manera, aunque el proceso se sigue del mismo modo que en las entidades federativas, enfrenta el límite que le apruebe el Legislativo federal.<sup>8</sup>

### *Revisión de la Cuenta Pública*

La elaboración de la cuenta pública es atribución de la Secretaría de Finanzas o de la Tesorería, según la entidad federativa. Esta cuenta pública reúne los expedientes de las diferentes dependencias del gobierno; la cuenta completa es presentada al gobernador y éste la remite al Congreso del estado. La presentación de la cuenta pública a los congresos locales por parte del Ejecutivo estatal constituye el punto de partida del proceso anual de fiscalización legislativa de la hacienda pública estatal. Una vez en el Congreso, se turna a la Contaduría Mayor de Hacienda o de Glosa para su revisión y dictamen y se establece entonces comunicación con las diferentes dependencias para la solicitud de información o para realizar visitas domiciliarias a fin de corroborar la veracidad de la cuenta pública.<sup>9</sup>

Asimismo, las entidades públicas se encuentran obligadas a presentar ante la Contaduría respectiva un informe pormenorizado y periódico de sus acciones y gasto (regularmente cada mes, aunque el tiempo de entrega puede extenderse hasta tres meses). Dicho informe sirve para la contabilidad y supervisión que realiza la Contaduría la que, dado el caso, puede solicitar mayores informes o practicar visitas con el propósito de inspeccionar con mayor detenimiento el desempeño de cierta dependencia que haya despertado sospechas sobre posibles irregularidades. De no contribuir con la Contaduría, la entidad se hace acreedora a sanciones provenientes del Congreso en

<sup>8</sup> A pesar de las diversas reformas hechas al marco constitucional y político del Distrito Federal durante los últimos años, el Congreso Federal y no la Asamblea Legislativa del DF es la autoridad facultada para aprobar el endeudamiento del gobierno capitalino. La última propuesta de reforma política elaborada por la administración de López Obrador y cuya aprobación sigue pendiente en el Senado (abril de 2002), contempla transferir la facultad de aprobar el endeudamiento a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<sup>9</sup> Para una revisión de la presentación de la Cuenta Pública en el ámbito federal, véase Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo: el Papel del Congreso en la Revisión del Gasto Público, 1970-99* (México: Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, 2000).

contra de los funcionarios responsables. Las contadurías estatales están facultadas para emitir apercibimientos y amonestaciones o solicitar al Superior Jerárquico (secretario de la dependencia, presidente del Congreso o del Poder Judicial) que asigne un castigo.

Como se comentó en una sección previa, la existencia de normas y facultades legales no garantiza que la fiscalización se ejerza como es contemplada en las leyes. De hecho, la Contaduría Mayor de Hacienda en el ámbito federal, hoy denominada Auditoría Superior de la Federación, ha contado desde 1824 con diversas facultades para fiscalizar al Ejecutivo y llamarlo a cuentas. Se trata de la institución pública de más larga historia del México independiente, pues ha existido ininterrumpidamente desde principios del siglo XIX. Sin embargo, como lo he mostrado en otro estudio, ese control fue ineficaz y limitado durante buena parte del siglo XX.<sup>10</sup> Si ese fenómeno ocurrió en el ámbito federal, es previsible que las contadurías estatales funcionen con mayores deficiencias y limitaciones políticas y técnicas.

### *Juicio Político y Declaración de Procedencia*

El juicio político y la declaración de procedencia constituyen la máxima tribuna a la que puede someterse un funcionario público con fuero cuando incurre en un acto delictivo. El juicio político es el proceso que se sigue para desaforar a un funcionario público por irregularidades o delitos. El proceso, de finalizar con el dictamen en contra del funcionario, consiste en la separación del mismo, inhabilitación para ocupar puestos públicos por determinado tiempo, asignación de sanciones económicas y, finalmente, dependiendo de la gravedad del acto, el funcionario puede ser remitido al Poder Judicial para efectos de sanciones penales. Las constituciones locales enumeran los funcionarios públicos sujetos a estas sanciones: gobernadores, alta burocracia, magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, consejeros electorales y diputados. Sin embargo, en algunas entidades no procede el juicio político contra el gobernador, como son los casos de Yucatán y Nuevo León, pero ello no impide la apertura de juicios por la presunta comisión de delitos graves del orden común contra el gobernador. En el caso del Jefe de Gobierno del Distrito Federal corresponde al Senado determinar su remoción.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> *Ibíd.*, capítulo II.

Aunque similares, el juicio político y la declaración de procedencia guardan diferencias respecto de sus propósitos y de los sujetos contra los que pueden iniciarse. El proceso que se lleva a cabo en uno y otro es el mismo, pero el juicio político sólo se sigue contra funcionarios públicos investidos con la figura del fuero. La declaración de procedencia, en cambio, es la figura legal disponible para buscar el castigo de funcionarios que pueden o no disfrutar del fuero constitucional. Es un mecanismo que regula tanto a los funcionarios públicos altos, como a los mandos medios de la Administración Pública o de los poderes Legislativo y Judicial. La otra diferencia entre ambos mecanismos consiste en que la declaración de procedencia está orientada a llevar el proceso hasta el Poder Judicial para los efectos legales que supone una sanción penal y pecuniaria; en cambio, el juicio político, aunque puede tener un desenlace similar e incluso obligatorio si el caso involucra la comisión de un delito, puede por otra parte concluir tan sólo en la separación temporal o definitiva del funcionario público inculcado. La diferencia en los desenlaces reside fundamentalmente en la valoración de la conducta del funcionario, que puede suponer irregularidad sin implicar delito. En algunos estados como Aguascalientes, la declaración de procedencia también se diferencia del juicio político en que es remitida ante la Procuraduría General de Justicia y no ante el Congreso, aunque ese matiz no propicia ritmos ni términos distintos, ya que el Congreso del estado es siempre el encargado de desahogar una demanda de juicio político o de declaración de procedencia.

En principio, cualquier individuo puede interponer una denuncia (siempre que vaya acompañada de evidencia sostenible) ante el Congreso para solicitar que se inicie un proceso de juicio político o declaración de procedencia.<sup>11</sup> Una vez recibida la petición, el Congreso integra una comisión, llamada en algunos casos Instructora, que se hace cargo de las diligencias correspondientes. La comisión evalúa en su interior el caso y realiza investigaciones a efecto de presentar ante el pleno del Congreso un caso más acabado y fundamentado.

<sup>11</sup> La propuesta de reforma política del Distrito Federal elaborada por la administración de López Obrador contempla cambiar los mecanismos de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a fin de homologarlos a los usados en el caso de los gobernadores. Particularmente, se propone que la Comisión Permanente ya no cuente con la facultad para tomar esa decisión tal como sucede ahora, y que se requiera mayoría calificada del Senado para remover al Jefe de Gobierno.

<sup>12</sup> Algunos cambios en el proceso tienen lugar cuando éste es instado por algún diputado.

La Comisión Instructora es también la encargada de mantener comunicación con el inculcado para enviar citatorios. Una vez presentado el dictamen ante el pleno de la Cámara, ésta discute y vota; si la denuncia fue presentada por un ciudadano, votarán todos los diputados con excepción de los que fungen como acusadores y defensores (en Aguascalientes a los miembros de la Comisión Instructora se les niega también la posibilidad de voto). Si la denuncia fue introducida por algún diputado, éste pierde su derecho a voto en el caso.

Un problema en algunas legislaciones estatales, quizá no regulado aún por la poca o nula frecuencia con que se dan casos de juicio político, es que ni la Constitución ni la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos dicen algo sobre las mayorías parlamentarias necesarias a la hora del dictamen. Tan sólo se asume que el Congreso, erigido en Jurado de Acusación o en Jurado de Acusación y Sentencia, resolverá si procede el juicio y emitirá un veredicto, pero no se especifica si para declarar culpable al funcionario público (con lo cual éste es separado de su cargo independientemente de cualquier proceso penal ulterior) es necesario el voto de dos terceras partes de todos los diputados, dos terceras partes de los diputados presentes (la diferencia es importante dada la asistencia de los diputados) o mayoría absoluta. En principio, podría suponerse que la decisión se toma por mayoría absoluta, en tanto que la asamblea resuelve entre la culpabilidad o la inocencia, una decisión plebiscitaria que supone inevitablemente la formación de una mayoría absoluta (siempre que no se den abstenciones numéricamente significativas).

Algunos estados como Nuevo León asignan al Tribunal Superior de Justicia el papel de Jurado de Sentencia; otros, como Aguascalientes, ponen todo el proceso en manos del Legislativo, con lo que el Congreso desempeña el papel de Gran Jurado, o Jurado de Acusación y de Sentencia. El juicio político termina con la asignación del castigo y la búsqueda de reparación del daño. En el caso de faltas administrativas que supongan desvío de recursos del erario, la legislación, como mecanismo de sanción y de reparación, determina la posibilidad de multar hasta con dos o tres veces el monto desviado.

Tanto el juicio político como la declaración de procedencia han sido llevados a cabo en nuestro país acaso de modo exiguo.



No obstante, constituyen un incentivo negativo para propiciar el comportamiento legal de los funcionarios públicos, quienes saben, después de todo, que siempre cabrá la posibilidad de que sean procesados durante su encargo público. Y para que la activación de éste y otros mecanismos de rendición sea más predecible en los casos de actos delictivos, es necesaria una composición parlamentaria lo suficientemente plural como para evitar posibles actos de encubrimiento y colusión. Sólo una auténtica separación de poderes hace factible la supervisión y fiscalización, y sólo una distribución del poder hace factible una auténtica separación de poderes.

### *Relación Mando-Obediencia y Declaración Patrimonial*

Los mecanismos apenas descritos se agrupan en lo que Guillermo O'Donnell ha llamado la rendición de cuentas horizontal, por tratarse de instrumentos para la supervisión entre instituciones con igual nivel jerárquico. En contraste, las relaciones jefe-subalterno en las burocracias evocan relaciones mando-obediencia que forman parte de lo que el mismo autor llama la rendición de cuentas vertical, en la cual el ciudadano es el jefe último en la pirámide de responsabilidades.<sup>13</sup>

Los funcionarios públicos rinden cuentas de manera cotidiana a sus jefes, quienes pueden pedir informes y resultados de los trabajos que les son asignados a los subalternos, y sancionarlos en caso de incumplimiento. Tratándose de la Administración Pública estatal, la omisión conduce al despido del funcionario, previa presentación de pruebas y de una acta administrativa como parte del trámite orientado a la destitución, o bien a su recolocación. Pero, además de esta sanción, el superior jerárquico, que no es el jefe inmediato sino el secretario del ramo, tiene la facultad, según la ley orgánica de la Administración Pública estatal y de responsabilidades de los servidores públicos de que se trate, de aplicar castigos de orden pecuniario o administrativo. Aunque existen instrumentos legales bajo los cuales un funcionario puede ampararse en busca de la absolución o revocación de la sanción, la forma en que se desarrollan las relaciones subalterno-jefe inmediato-superior jerárquico dejan

<sup>13</sup> Para una discusión del concepto de rendición de cuentas horizontal y vertical, véase Guillermo O'Donnell, "Further Thoughts on Horizontal Accountability", en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000.

ver una estructura de funcionamiento con características de rendición de cuentas.

Como parte de la rendición de cuentas vertical, los funcionarios de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los funcionarios electorales y los demás enunciados en las leyes, tienen la obligación de presentar anualmente su “declaración patrimonial”. Aunque no están comprometidos legalmente a hacerla pública, todos los funcionarios entregan una declaración al iniciar un encargo público; después, cada año mientras se encuentren en el mismo cargo; y por último, al concluir el encargo, sea porque se separan de la función pública o porque cambian de trabajo en el mismo ámbito público. Esta declaración, enviada a la Contraloría del estado, contiene los bienes y las finanzas acumuladas al término de un año por el funcionario. En ella el funcionario no sólo presenta información sobre sus adquisiciones, sino también sobre el valor de éstas, los fondos que mantiene en cuentas bancarias y sus ingresos por el cargo desempeñado y otras retribuciones.

Aunque la declaración se llena sólo con la consigna de honor a la verdad, se trata de un buen comienzo a partir del cual la contraloría respectiva lleva el control de todos los funcionarios públicos. Además, la propia contraloría está facultada, y obligada en su caso, para investigar la información desplegada por el funcionario para corroborar la veracidad de la misma. En caso de encontrar irregularidades o diferendos, la contraloría inicia procesos que concluyen en apercibimiento, amonestación, separación del cargo o destitución definitiva.

El cuadro 1 presenta un resumen de los principales mecanismos y actores de la rendición de cuentas en el ámbito estatal.

**Cuadro 1. Mecanismos y actores de la rendición de cuentas en las entidades federativas**

Actor	Juicio político y declaración de procedencia	Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos	Revisión de la cuenta pública	Comparecencias y rendición de informe de Gobierno	Declaración patrimonial y relación de mando en la administración pública
<b>Congreso</b>	Se erige en Órgano de Acusación, de Sentencia o en Gran Jurado.	Elabora su propuesta de gasto y la envía al Ejecutivo para integrarla a la iniciativa. Discute y aprueba la miscelánea fiscal.	Supervisa a la Comisión de Vigilancia y atiende los casos de irregularidades, que remite al Tribunal Superior de Justicia.	Recibe el informe anual del Ejecutivo y llama a comparecer a funcionarios públicos.	Los diputados elaboran su declaración patrimonial y la remiten a la Contraloría.
<b>Contaduría Mayor de Hacienda/Glosa</b>		Elabora su propuesta de gasto y la envía al Congreso.	Supervisa las cuentas de las entidades públicas, realiza inspecciones y presenta informes a la Comisión de Vigilancia.		Los miembros de la Contaduría elaboran su declaración patrimonial y la remiten a la Contraloría.
<b>Comisión de Vigilancia</b>			Supervisa las diligencias de la Contaduría y presenta informes al Congreso.		
<b>Poder Ejecutivo</b>		Remite al Congreso la iniciativa de egresos e ingresos.	Pone periódicamente a disposición de la Contaduría la cuenta pública.	Envía el informe anual y se presenta a comparecer ante el Congreso.	Los funcionarios de la administración pública elaboran su declaración patrimonial y la remiten a la Contraloría. El superior jerárquico aplica sanciones a los funcionarios de su dependencia.
<b>Contraloría del Estado</b>					Recibe las declaraciones, las analiza, solicita información adicional y realiza inspecciones.
<b>Tribunal Superior de Justicia</b>	Dicta sentencia.	Elabora su propuesta de gasto y la envía al Ejecutivo para integrarla a la iniciativa.	Aplica sanciones penales.		Los magistrados elaboran su declaración patrimonial y la remiten a la Contraloría.
<b>Sociedad</b>	Presenta querrelas.				

FUENTE: Constitucionales locales, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda de los estados.

### III. Pluralidad, gobiernos divididos y rendición de cuentas

Hasta aquí se han revisado con detalle las instituciones jurídicas y legales que regulan la rendición de cuentas en el ámbito estatal. Sin embargo, la lectura exclusiva de las reglas escritas es insuficiente para saber cómo se aplican esas normas en la práctica. Con frecuencia, los gobernantes y legisladores carecen de los incentivos políticos para aplicar la ley y hacer uso de sus facultades de fiscalización; en otras ocasiones, de recursos técnicos y humanos para implementar políticas de fiscalización.

Con respecto a los incentivos políticos, he mostrado en otro estudio cómo en el ámbito federal se carecía de incentivos para que el Congreso fiscalizara al Ejecutivo durante el periodo de gobiernos unificados y encabezados por el PRI.<sup>14</sup> El fenómeno de la “responsabilidad invertida” explica cómo el sistema de incentivos del Congreso mexicano invirtió la dirección de la responsabilidad política de los legisladores del PRI, quienes se volvieron responsables ante el jefe del Ejecutivo en lugar de serlo ante sus electores.<sup>15</sup> Por un lado, la cláusula que prohíbe la reelección inmediata en México diluye la “conexión electoral” entre representantes y representados, porque los electores, al no poder reelegir a sus legisladores carecen de instrumentos para premiarlos o castigarlos. ¿Para qué invertir tiempo y recursos en atender a las bases electorales si son irrelevantes para el futuro de los legisladores? Por otro lado, los presidentes de la República emanados del PRI ejercieron en la práctica poderes partidistas, llamados también “metaconstitucionales”, mediante los cuales decidían las candidaturas de su partido, seleccionaban a los líderes parlamentarios y promovían a legisladores leales y disciplinados a cargos en la administración pública.<sup>16</sup> En consecuencia resultaba más redituable y racional prestar atención hacia arriba -el Poder Ejecutivo- que hacia abajo -los electores-, fenómeno que limitó los poderes reales del Congreso y lo volvió dependiente del Ejecutivo, al que en teoría debía controlar.

Por esa falta de incentivos políticos, la fiscalización legislativa realizada por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de

<sup>14</sup> Ver Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*, 2000, capítulo VI.

<sup>15</sup> *Ibid.*, Capítulo V.

<sup>16</sup> Jorge Carpizo acuñó el término “metaconstitucional” en su libro *El presidencialismo mexicano*, publicado en 1978

Diputados fue endeble e ineficaz durante el periodo 1970-1997.<sup>17</sup> En mi opinión, el principal obstáculo para la rendición de cuentas en el ámbito federal fueron causas motivacionales que limitaron la aplicación de las facultades legales para llamar a cuentas al Ejecutivo.

Aunque no existen estudios de este fenómeno en el ámbito estatal, es previsible que el mismo proceso de responsabilidad invertida haya operado y siga operando en diversas entidades del país, en las que un solo partido mantiene control sobre las ramas ejecutiva y legislativa de gobierno. En los estados, los gobernadores del PRI solían desempeñar, y en muchos casos siguen haciéndolo, el papel de jefes políticos absolutos, premiando y castigando mediante nombramientos, candidaturas y otras retribuciones. Lo mismo puede estar ocurriendo en estados donde otros partidos han adquirido el control de ambas ramas de gobierno (ver cuadro 2). Hoy en día, los gobernadores se han convertido en ejes muy poderosos de influencia ante la ausencia de un presidente de la República que otrora asumía las funciones de control regional. En consecuencia, es muy probable que los mecanismos de responsabilidad invertida se presenten en las regiones del país, sobre todo en aquellas donde hay gobiernos unificados, tanto del PRI como de otros partidos.

Desde hace varios años, sin embargo, la alternancia en los ejecutivos estatales y la aparición de gobiernos divididos en los cuales el partido del Ejecutivo no cuenta con mayoría en el Legislativo han estimulado que las facultades legales de rendición de cuentas se ejerzan en la práctica. Se puede suponer que el mayor incentivo para el control se da en los estados con gobiernos divididos seguidos de aquellos donde el partido del gobernador no cuenta con mayorías absolutas en los congresos estatales. El cuadro 2 muestra la distribución de poder en el ámbito estatal.

Finalmente, cabe señalar que además de las motivaciones políticas, otro factor que puede limitar la aplicación de las normas y facultades legales es la insuficiente capacidad administrativa con que cuentan algunos gobiernos y congresos estatales, como se verá más adelante. Con frecuencia, las contadurías mayores

<sup>17</sup> Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*, 2000, capítulo II.

de los estados carecen del personal calificado, así como de los recursos y la tecnología suficientes para llevar a cabo su trabajo de manera eficaz. Eso hace que la autoridad para fiscalizar se ejerza pero con resultados magros.

**Cuadro2**  
**Gobierno unificado y dividido en el ámbito local, 2002<sup>1</sup>**

Estado	Partido en el Gobierno	Tipo de Gobierno	
		Unificado (El partido en el Gobierno controla 50%+1 de la Legislatura)	Dividido (La oposición controla 50%+1. Entre paréntesis el partido más grande)
Aguascalientes	PAN	√	
Baja California	PAN		√(PAN-PRI)
Baja California Sur	PRD	√	
Campeche	PRI	√	
Coahuila	PRI		√(PRI)**
Colima	PRI	√	
Chiapas	PRD		√(PRI mantiene 50%+1)
Chihuahua	PRI	√	
Distrito Federal	PRD		√(PRD)
Durango	PRI	√	
Guanajuato	PAN	√	
Guerrero	PRI	√	
Hidalgo	PRI	√	
Jalisco	PAN	√	
Estado de México	PRI		√(PAN)
Michoacán	PRD		√(PRI-PRD)
Morelos	PAN		√(PAN)**
Nayarit	PRD	√	
Nuevo León	PAN	√	
Oaxaca	PRI	√	
Puebla	PRI	√ (superunificado, 66.7%)	
Querétaro	PAN		√(PAN)
Quintana Roo	PRI	√	
San Luis Potosí	PRI	√	
Sinaloa	PRI	√	
Sonora	PRI		√(PRI)
Tabasco	PRI	√	
Tamaulipas	PRI	√	
Tlaxcala	PRD		√(PRI mantiene 50%+1)
Veracruz	PRI	√	
Yucatán	PAN	√	
Zacatecas	PRD		√(PRD)
Total		20	12

<sup>1</sup>FUENTE: Alan de Remes, *op. Cit.*, pp.13-14; sitios oficiales de los consejos electorales y congresos en los estados. Cuadro actualizado al 22 de abril de 2002.

\*\*El partido en el gobierno controla 50 por ciento y otro 50 por ciento los reúnen los partidos de oposición.

#### **IV. El marco jurídico de la rendición de cuentas en el ámbito municipal**

Diversos ordenamientos regulan la rendición de cuentas de los gobiernos municipales, muchos de ellos creados para fiscalizar y regular el uso y destino de los fondos federales transferidos a los municipios. El artículo 115 de la Constitución federal establece los lineamientos generales con que se orienta el ejercicio de dichos recursos, y se complementa con leyes estatales y reglamentaciones municipales.

Debido a que hay varios fondos dentro del rubro general de transferencias a municipios, cada uno con regulaciones específicas, en esta sección se analizará el marco que regula uno de ellos, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) del ramo 33, como ejemplo específico de las diversas normas que regulan a los municipios desde los tres ámbitos de gobierno. Las principales leyes o reglamentos que regulan dicho fondo son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal de Planeación
- Plan Nacional de Desarrollo
- Ley de Ingresos de la Federación
- Presupuesto de Egresos de la Federación
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Constituciones estatales
- Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Glosa del Poder Legislativo Estatal
- Ley Orgánica Municipal
- Ley de Adquisiciones y Obra Pública del Estado
- Ley Estatal de Planeación
- Plan de Desarrollo Estatal
- Convenios de Desarrollo Social
- Plan de Desarrollo Municipal
- Reglamento Interior del Ayuntamiento

A continuación se describen las principales leyes o preceptos apenas enunciados que se aplican en el caso del FAISM.

### *Ley de Ingresos de la Federación*

Es aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Establece los fondos que serán transferidos a estados y municipios y las condiciones bajo las cuales operarán. Con respecto al gasto social fija las reglas generales de operación del ramo 26, los responsables de ejercer dicho ramo y los objetivos a los que está destinado. En el caso del ramo 33 establece los montos que se destinarán a cada uno de los fondos y que se regirán de acuerdo con lo señalado en la Ley de Coordinación Fiscal.

### *Ley de Coordinación Fiscal*

Regula los recursos que desde el nivel federal se suministran a las entidades federativas y a los municipios. Determina el sistema de participaciones que a consecuencia de los convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal corresponden a cada estado de la República y a sus municipios. Establece que las participaciones son recursos que ingresan a las haciendas estatales y municipales y se consideran un patrimonio exclusivo de las mismas para que sean usadas de acuerdo con las necesidades de cada nivel de gobierno. Esta ley también se ocupa de regular los recursos transferidos por concepto del ramo 33. Establece que estos recursos son aportaciones, y como tales entran en las haciendas locales con el fin de cumplir con los objetivos específicos para los que fueron destinados. En el caso del presupuesto federal destinado al gasto social a través del FAISM, establece que su operación se regirá de acuerdo con las leyes locales.

### *Constituciones estatales*

Regulan el orden interno de cada entidad federativa y establecen los lineamientos y normas por las cuales deben regirse sus respectivos municipios. Establecen que dentro de las facultades y obligaciones de las legislaturas locales se encuentra la de expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del estado en todos los ramos de la administración de gobierno, legislar en materia municipal y revisar la cuenta pública del estado y sus municipios. Respecto a los municipios, las constituciones estatales señalan que los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propia



en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de los mismos corresponderá exclusivamente al presidente municipal.

#### *Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal*

Establece las atribuciones que corresponden a las diferentes dependencias del poder ejecutivo estatal. En el caso de la Secretaría de la Contraloría, establece que le corresponde planear y organizar el sistema de control y evaluación gubernamental y fiscalizar los recursos federales derivados de los acuerdos o convenios respectivos ejercidos por las dependencias y fideicomisos de la Administración Pública estatal. También establece que, de acuerdo con los convenios respectivos, los recursos federales y estatales que ejerzan directamente los municipios se apliquen conforme a lo estipulado en aquéllos. A la contraloría también le corresponde coordinarse con la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo para establecer los mecanismos necesarios que permitan a ambas instancias el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

#### *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Glosa del Congreso Estatal*

Estipula las funciones y facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda o de Glosa, que como ya se mencionó es el órgano técnico de las legislaturas de los estados para controlar y fiscalizar el ingreso y gasto público, con atribuciones y funciones para revisar la cuenta de la hacienda pública del Gobierno del estado y de sus organismos auxiliares, así como la cuenta de las haciendas públicas municipales.<sup>18</sup> Las leyes orgánicas formulan los términos en los que debe ser elaborada la Cuenta de la Hacienda Pública Municipal, que se integran con los estados financieros, presupuestarios y programáticos, informes de obras terminadas o en proceso y demás información cuantitativa y cualitativa que muestre los resultados anuales de la ejecución de la Ley de Ingresos, del ejercicio de los presupuestos de egresos y otras cuentas del activo y pasivo de los municipios, así como el estado de la deuda pública. La formulación de la cuenta

<sup>18</sup> Algunas contadurías estatales se denominan de Hacienda y otras de Glosa, aunque se trata sólo de una diferencia de palabras más no de funciones ni de significado.

pública municipal será responsabilidad del presidente municipal, del síndico y del tesorero.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Entrevistas informales sugieren que muchos municipios carecen de la capacidad administrativa incluso para elaborar un reporte financiero. Ello hace muy difícil corresponsabilizar a los ayuntamientos en la elaboración de la cuenta pública, la iniciativa de ley de ingresos del estado y el presupuesto de egresos, y complica por ende la rendición de cuentas municipal.

## **V. Los agentes de la rendición de cuentas en el ámbito municipal: el caso del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (FAISM)<sup>20</sup>**

Para analizar a los actores que intervienen en la rendición de cuentas en el ámbito municipal, esta sección revisa la operación del FAISM, que como ya se mencionó es un fondo del ramo 33 en cuya transferencia, ejecución y revisión participan actores de los tres ámbitos de gobierno. Los actores que intervienen son:

### *Federación*

- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
- El Congreso de la Unión

### *Estado*

- Ejecutivo Estatal
- Comité de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplade)
- Secretaría de la Contraloría Estatal
- Congreso Estatal
- Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local

### *Municipio*

- Cabildo Municipal
- Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun)
- Consejos de Desarrollo Municipal (CDM)

Los mecanismos generales de la política de desarrollo social y de operación del FAISM se definen y diseñan en el Gobierno Federal, con la participación de la Sedesol, Secodam y SHCP. La Sedesol propone la cantidad de recursos que serán asignados a las entidades federativas usando indicadores de marginación y pobreza. Asimismo, proporciona información a los estados para distribuir los recursos a los municipios. Por su parte, la Secodam tiene facultades para fiscalizar y evaluar los programas y acciones de gobierno derivados del ejercicio de recursos federales.

<sup>20</sup> Esta sección se basa en Katya Rodríguez Gómez, *Las relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM* (México: CIDE, 2000).

La SHCP tiene la función de controlar la asignación de recursos del FAISM que hace la federación a los estados. Por su parte, el Congreso de la Unión aprueba dos preceptos fundamentales para el FAISM: el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal. Además, se encarga de fiscalizar la cuenta pública federal y tiene la facultad de coordinarse con las legislaturas locales para revisar las cuentas públicas estatales y municipales.

Los gobiernos estatales a través de sus secretarías de Finanzas, los Coplades y las contralorías del ejecutivo, así como los congresos locales, participan de manera activa en la operación y fiscalización del FAISM. Al suscribir el Convenio de Desarrollo Social con el Ejecutivo federal, el Ejecutivo estatal ejerce las siguientes funciones:

- Provee de los recursos a los municipios de acuerdo con la calendarización contenida en la Ley de Coordinación Fiscal.
- Consolida los ordenamientos jurídicos de la figura del Consejo de Desarrollo Municipal.
- Sirve de enlace con Sedesol para la elaboración de los programas de desarrollo institucional municipal.
- Establece los lineamientos de operación de los fondos que corresponden a los municipios.

El Coplade, organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, es formalmente el organismo coordinador del desarrollo social en los estados en coordinación con la federación. Se compone de asamblea plenaria, comisión o consejo permanente, subcomités sectoriales, subcomités subregionales y especiales, así como grupos de trabajo. Se integra por un presidente (gobernador del estado), un coordinador general (secretario de Planeación), un secretario técnico (titular estatal en la delegación regional de Sedesol), otros titulares de las dependencias del Ejecutivo estatal, algunos presidentes municipales invitados por el gobernador, representantes de la sociedad, de instituciones de educación superior, así como legisladores federales y locales.

La Secretaría de la Contraloría estatal realiza el control y fiscalización con carácter preventivo de los recursos ejercidos por las dependencias estatales y es la instancia responsable del control de los fondos pertenecientes al ramo 33, desde que entran a las haciendas públicas estatales y municipales y hasta su erogación final.

El Congreso estatal a través de la Contaduría Mayor se encarga del control y vigilancia de la cuenta pública del Gobierno estatal y de los ayuntamientos. En el caso del FAISM el Congreso local es el encargado de fiscalizar los recursos dentro de la revisión de la cuenta pública estatal y municipal.

El Cabildo Municipal (presidente municipal, regidores y síndicos) es la instancia de gobierno municipal que se encarga de ejecutar el FAISM, por lo que en última instancia ejecuta las decisiones relativas a la obra pública. Su trabajo se realiza a través de las reuniones del cabildo y tiene la obligación de informar al pueblo sobre las cantidades recibidas, los costos de las obras y los resultados obtenidos. Existe la figura de control ya sea a través de un contralor o del síndico.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun) se encargan de integrar la planeación estatal y federal dentro de los programas de obra pública, transmitiendo a dichas instancias de gobierno las necesidades locales. Deberán funcionar de acuerdo con los principios estructurales del Coplade, o sea, como órgano colegiado integrado por el gobierno municipal, las dependencias y entidades de la administración estatal, el sector social y el sector privado. Se les debe concebir como un órgano auxiliar del municipio y el presidente municipal tiene la obligación de convocarlo al inicio de cada periodo de gobierno. Su reglamento interior y sus recursos deben ser aprobados por el cabildo. Con respecto al FAISM, los Coplademun, han resultado formalmente el órgano de participación ciudadana relativo a la obra pública.

Por último, los Consejos de Desarrollo Municipal son los órganos que representan la participación organizada de la comunidad. En el caso del FAISM, las obras deben ser decididas, planeadas y ejecutadas prioritariamente por éste órgano, en coordinación con el ayuntamiento, el ejecutivo y Sedesol.

## **VI. Limitaciones de la rendición de cuentas en el ámbito municipal**

A pesar de las múltiples normas y actores que en ocasiones intervienen en la operación y vigilancia de recursos ejercidos por los ayuntamientos, como se vio en la sección anterior, la eficacia de la rendición de cuentas en el nivel municipal es muy limitada, mucho mayor que en los ámbitos estatal y federal de gobierno. Pareciera que a medida que se desciende del ámbito federal al estatal y al local se va reduciendo también el sentido de responsabilidad de los gobernantes. Aunque no existen estudios empíricos que analicen cómo rinden cuentas los ayuntamientos en México, existe evidencia informal de que en múltiples ocasiones esa rendición es limitada, intermitente y de poca confiabilidad.<sup>21</sup>

Por ejemplo, hay estados como el de México con 122 municipios cuya fiscalización es en parte responsabilidad del Congreso local, el cual por falta de recursos adecuados y por falta de interés revisa apenas a unos pocos, algunos de los cuales, como Tlalnepantla o Naucalpan, cuentan con ingresos fiscales superiores a los de algunos estados de la República.

En el tema de los gastos en salud, desde 1983 se inició un proceso gradual para descentralizar los servicios de salud. Sin embargo, casi nada se hizo para exigir cuentas de esos recursos descentralizados. Si uno revisa los planes nacionales de desarrollo y los planes sectoriales, constata que nunca se enfatizó la necesidad de diseñar instituciones para vigilar que los recursos descentralizados se ejecutaran con honestidad y eficiencia. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 es el primero que incluye en sus objetivos el de la rendición de cuentas.

Los principales obstáculos para la rendición de cuentas en el ámbito municipal se centran en tres factores: marco jurídico ambiguo, falta de capacidad administrativa y responsabilidad política limitada.

---

<sup>21</sup> En opinión de Enrique Cabrero, la rendición de cuentas en los municipios pequeños del país puede ser más transparente y eficaz porque se trata de un mecanismo informal, continuo y directo: los habitantes ven la obra construida, saben del patrimonio pasado y presente del presidente municipal, conocen con detalle qué se ha hecho. Con frecuencia, la obra pública se hace en colaboración con los habitantes debido a insuficiencia de fondos, por lo que la rendición de cuentas es directa. Ponencia presentada en la conferencia *México Contra la Corrupción*, México, D.F., 16 de abril del 2002.

### *Marco Jurídico Ambiguo*

El marco jurídico que rige las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno refleja un escenario de ambigüedad, insuficiencia y obsolescencia en las leyes y reglamentos. Gran parte de los municipios no cuentan con una normatividad administrativa de base ni con reglamentos de planeación municipal y, además, los propios municipios no pueden solucionar esa ambigüedad porque la aprobación de su propio marco normativo depende de los congresos federal y estatales.

Tradicionalmente los congresos estatales no han impulsado reformas jurídicas en el ámbito municipal para aumentar la transparencia y la fiscalización en los ayuntamientos, por lo que en muchas ocasiones la rendición de cuentas por parte de los municipios se ha sustentado más en el contacto informal del presidente municipal con su población o en el contacto personal con el ejecutivo estatal, que en un marco regulatorio eficaz.

Un estudio elaborado por Enrique Cabrero Mendoza muestra la fragilidad del marco jurídico en el ámbito municipal.<sup>22</sup> El 55% de los ayuntamientos del país no cuenta con un reglamento interno de la administración municipal, y cuando sí existe, con frecuencia no está actualizado. Aunque la existencia de un reglamento no es garantía de un orden administrativo interno, su inexistencia propicia desorden en los procedimientos y falta de precisión en el manejo de recursos y en los sistemas contables y de registro. De igual manera, el 74% de los municipios del país no cuenta con un reglamento de planeación; es decir, tres cuartas partes de los municipios carecen de un marco normativo que ordene las acciones en el tiempo y que vincule la asignación de recursos con objetivos y metas previamente establecidos.

Además de la fragilidad del marco normativo municipal, los estados contribuyen con su propia debilidad legal a la debilidad institucional de los municipios. Hasta hace algunos años, casi la tercera parte de las entidades federativas carecían de una ley de coordinación fiscal estatal que diera certidumbre y transparencia a la distribución de recursos del nivel estatal hacia el ámbito

<sup>22</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal* (México: CIDE, 2000).

municipal.<sup>23</sup> Asimismo, una tercera parte de los estados carece de una Ley de Deuda Pública que dé certidumbre a los ayuntamientos y a sus potenciales acreedores sobre sus posibilidades para allegarse recursos crediticios. Sólo dos terceras partes de los estados del país cuentan con una legislación sobre presupuesto, contabilidad y gasto público. Los congresos locales han exigido que las cuentas municipales se presenten con estándares mínimos de orden y homogeneidad, pero ello es difícil ante la ausencia de leyes de presupuesto y contabilidad.

Aunque los municipios pueden ser vislumbrados como “víctimas” de la falta de atención de los congresos estatales para dotarlos de legislación moderna que regule su vida interna, lo cierto es que los propios ayuntamientos son también irresponsables porque muchos de ellos tampoco expiden reglamentos para los que sí tienen autoridad.

#### *Capacidad administrativa limitada*

La escasa capacidad administrativa en muchos municipios del país constriñe la habilidad de los ayuntamientos para rendir cuentas a sus ciudadanos y a los poderes legislativos. Los datos son evidentes. Por ejemplo, aunque la mayoría de los municipios del país cuenta con un tesorero municipal, solo 39% cuenta además con un área de oficialía mayor o equivalente, lo cual implica que en más de 60% de los casos no se tiene en la estructura administrativa un área responsable de supervisar y planear el ejercicio del gasto. Es cierto que buena parte de los municipios del país no requeriría este tipo de estructuras por la escasez de recursos; sin embargo, la ausencia de un sistema mínimo que ejecute la función de organización del gasto, impide que ante un incremento de recursos la asignación y el control de los mismos sea cuidada con un mínimo de eficiencia.<sup>24</sup>

De acuerdo con Enrique Cabrero Mendoza, sólo 46% de los ayuntamientos realiza algún tipo de auditorías o supervisiones financieras; 41%, una actividad sistemática de control para disminuir costos, y 21%, estudios en materia tributaria.<sup>25</sup> Es evidente que muy pocos municipios del país (los urbanos

<sup>23</sup> Hoy solo seis entidades carecen de esa ley: Baja California Sur, Sonora, Nuevo León, Chihuahua, Michoacán, Distrito Federal.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*



medios y grandes) son los que desempeñan funciones de gestión financiera; el resto sólo ejecuta funciones operativas y rudimentarias de ejercicio del gasto o simplemente improvisa.

Con respecto al perfil de los funcionarios de los ayuntamientos, en la Encuesta Nacional de Gestión Municipal <sup>26</sup> se corroboró que el nivel jerárquico y de responsabilidad está correlacionado con el nivel de estudios formales: en los niveles de alta responsabilidad predomina el grado de licenciatura e incluso un pequeño número de posgrados, mientras que en los estratos medio y bajo se refleja un gran porcentaje de individuos sin licenciatura, lo cual se muestra en el cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**Grado educativo de funcionarios municipales por nivel de responsabilidad**  
**Porcentajes**

Nivel de responsabilidad	Nivel de estudios		
	Básico	Medio	Superior
Baja	67.9	5.2	26.9
Mediana	47.9	10.4	41.7
Alta	17.1	15.4	67.5

Sería deseable que los individuos con experiencia de gobierno pudieran incorporarse en administraciones subsecuentes para aprovechar su capacitación. La capacitación se ha dado a través de agencias gubernamentales y universidades estatales, así como instituciones académicas, centros y asociaciones. De acuerdo con investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), los diferentes temas por abordar para profesionalizar la gestión municipal son la relación ayuntamiento-partidos políticos, el servicio civil de carrera, los sistemas de capacitación de los servidores públicos, el control de la gestión gubernamental, el código de ética gubernamental, las relaciones laborales y derechos de trabajadores y las responsabilidades de los servidores públicos.<sup>27</sup>

### *Responsabilidad política limitada*

Las leyes y reglamentos establecen las obligaciones de los gobernantes para rendir cuentas a los ciudadanos de sus actos.

<sup>26</sup> Rodolfo García del Castillo, *Los municipios en México, los retos ante el futuro* (México: CIDE, 1999), p.183.

<sup>27</sup> *Cuadernos de debate*, CIDE, 2000.

Sin embargo, el origen principal de la responsabilidad política proviene del intercambio de impuestos por seguridad y orden entre ciudadanos y gobernantes, que está detrás del surgimiento del Estado moderno. De ahí proviene el proverbio inglés *no taxation without representation*.

Algunos estudiosos han sugerido que en sociedades donde la carga fiscal es limitada o inexistente, el sentido de responsabilidad política de los gobernantes frente a sus “súbditos” es menor que en otras sociedades donde la gente financia la gestión de su gobierno y se siente con derechos para exigirle cuentas. El caso típico de sociedades sin carga fiscal son los países árabes ricos en petróleo que pueden financiar educación y salud sin necesidad de cobrarle impuestos a sus ciudadanos. En opinión de algunos autores, ese hecho ha limitado el desarrollo democrático de sus sociedades.<sup>28</sup>

En México, los ayuntamientos cuentan con pocas potestades tributarias por un lado; y por otro, no ejercen las facultades recaudatorias que les pertenecen. Por ejemplo, los municipios cuentan con la facultad para recaudar el impuesto predial. Sin embargo, muchos de ellos no hacen esfuerzos administrativos para reformar su catastro y elevar sus ingresos propios. México es uno de los países del mundo con menor carga tributaria por concepto de impuesto predial.

La baja recaudación local implica transferencias cruzadas entre estados y entre la Federación y los estados, ante la incapacidad de algunos ayuntamientos y estados para solventar su gasto. Pero esas transferencias cruzadas contribuyen a una falta de transparencia del origen y uso de los recursos fiscales y limita la rendición de cuentas. Para Carlos Elizondo, “en la medida en que quien cobra -la Federación- no ejerce un porcentaje importante y creciente del gasto, se genera una tensión [...] El causante no ve dónde se van sus impuestos, asume se roban o se desperdician, y lo que recibe, a través de gasto estatal o municipal, no parece provenir de sus impuestos y no exige, por tanto, una mejor rendición de cuentas”.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Ciertamente el papel de la religión juega un rol muy importante que ha obstaculizado el desarrollo de valores democráticos en esas sociedades.

<sup>29</sup> Carlos Elizondo, “Impuestos”, en *Nexos*, enero 2002, pp. 66.

Para Alberto Díaz Cayeros, el “principal problema del federalismo mexicano radica en el déficit de representación y rendimiento de cuentas [...] Los gobiernos estatales y municipales [...] realizan sus funciones sin que sus ciudadanos aporten necesariamente los recursos que hacen posible dicho gasto”.<sup>30</sup> Por ende, esos ciudadanos al no pagar carecen de los incentivos para exigir cuentas de un gasto financiado con recursos provenientes de otros ciudadanos y regiones del país.

En conjunto, los ingresos de los gobiernos locales (estados y municipios) como porcentaje de los ingresos fiscales del país es de 5.6% en México en comparación con el promedio de 18.7% de los países miembros de la OCDE.<sup>31</sup> En consecuencia, los gobiernos municipales han desarrollado una alta dependencia de las transferencias federales. México es uno de los países del mundo donde las transferencias a estados y municipios son más elevadas: representan 93.3% de los ingresos totales de los gobiernos locales, en comparación con el 39.4% que es el promedio de América Latina, el 29.3% de Estados Unidos y el 16% de Brasil.

**Cuadro 4**  
**Transferencias fiscales a estados y municipios**  
**Porcentaje del PIB**

País	Transferencias
Chile	5.7
Brasil	16.3
Finlandia	23.1
Alemania	24.5
Canadá	27.5
EUA	29.3
Francia	34.2
Promedio América Latina	39.4
Bolivia	44.0
México	93.3

La alta dependencia fiscal de los ayuntamientos frente a la Federación y la consecuente baja dependencia frente a sus ciudadanos puede haber estimulado un bajo nivel de responsabilidad política de los gobernantes, y puede haber

<sup>30</sup> Alberto Díaz Cayeros, “Federalismo”, en Nexos, enero 2002, p. 60.

<sup>31</sup> Reforma, 18 de febrero de 2002, con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

generado también cierta apatía y desinterés de los habitantes para llamar a cuentas a sus presidentes municipales. Por eso en los municipios mexicanos el proverbio *no taxation without representation* se puede sustituir por *low taxation, low representation*.

## Conclusiones

Durante más de 20 años México ha hecho esfuerzos continuos para construir instituciones electorales transparentes y equitativas, por un lado, y para descentralizar la vida nacional y los recursos fiscales, por otro lado. Ambos propósitos son loables, a pesar de sus limitaciones; sin embargo, se han omitido en su implementación otras consideraciones que pueden limitar la eficacia y la transparencia de la gestión gubernamental en los ámbitos estatal y municipal.

La democracia electoral es una condición necesaria más no suficiente para producir gobiernos eficaces y que rindan cuentas. Los últimos años han mostrado cómo en algunos países, gobernantes electos por el voto democrático y mayoritario de sus ciudadanos se han convertido en líderes autoritarios y populistas. La democracia electoral no se traduce necesariamente en democracia liberal en la cual los gobernantes se sometan al escrutinio público y le rindan cuentas a sus votantes. Para que ello suceda, es necesario construir instituciones de rendición de cuentas que obliguen a los gobernantes a someterse al veredicto y control de otros poderes de gobierno y al veredicto de los ciudadanos, más allá de la celebración de elecciones.

Asimismo, la descentralización -siendo un objetivo positivo de modernización del país- es un proceso incompleto y muy riesgoso si se descentralizan recursos sin construir instituciones de rendición de cuentas de esos recursos. Si la centralización fiscal causa ineficiencia y aleja al usuario de servicios públicos de sus proveedores, la descentralización sin mecanismos de rendición de cuentas puede conducir al dispendio y la corrupción.

México ha concluido con relativo éxito su proceso de transición a la democracia. Lo que la gente exige ahora es que sus gobiernos “democráticos” den resultados. Para ello es urgente construir las instituciones de rendición de cuentas, tanto en el ámbito federal como en los gobiernos estatales y municipales. De otra forma, la democracia mexicana puede convertirse en un concepto vacío al no producir gobiernos eficaces y honestos.

## **Anexo I. Medidas para mejorar la rendición de cuentas en el ámbito municipal (Propuestas emanadas de la Agenda Municipal en relación con el Marco Jurídico)<sup>32</sup>**

- Aumentar las competencias municipales. Que el ayuntamiento no sólo expida reglamentos sino leyes para el ámbito municipal. Se trata de darle al municipio realmente un nivel de poder público, acrecentar su autonomía respecto de las otras instancias, aumentar las capacidades de diseño institucional y quitarle al municipio la apariencia de categoría inferior.
- Llevar a cabo una reforma del artículo 115 constitucional que precise: a) elección popular del síndico; b) y que el síndico represente legalmente al municipio, los intereses de la población y la aplicación de las leyes en el ámbito municipal. Con esto se lograría reformar la interacción política del ayuntamiento mejorando la participación social y además el síndico recobraría la plenitud de sus funciones.
- Es necesario reformar la legislación municipal, a fin de que las sanciones impuestas por la violación de la reglamentación municipal sean determinadas por la dirección de la materia que se trate. Si la infracción es en materia de construcciones, la sanción sería impuesta por la dirección municipal correspondiente. El particular podrá combatir la sanción ante un juez administrativo local, el cual con absoluta imparcialidad podrá determinar la legalidad o ilegalidad de la sanción impuesta al particular.
- Legislar a favor de que la administración municipal facilite que las comunidades planeen y conduzcan su propio desarrollo en corresponsabilidad con los gobiernos locales.

Las propuestas se concentraron principalmente en la modificación de leyes o reglamentos. Los actores del ámbito municipal manifiestan su preocupación por la falta de aplicación de reglamentos y leyes. Por lo tanto, se indica la necesidad de modificar algunos artículos o de adicionar cláusulas. Principalmente se refieren al artículo 115 de la Constitución Política Mexicana y a las leyes orgánicas municipales del nivel estatal.

<sup>32</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *op. cit.*, 2000, p. 29.

## Anexo II. Marco Jurídico Estatal en la Hacienda Pública del Municipio<sup>33</sup>

<b>Disposiciones Jurídico-normativas municipales</b>	<b>Alcance de su contenido</b>	<b>Efectos para el ámbito hacendario del municipio</b>
Ley de Ingresos	Se señalan los diferentes rubros y conceptos por los que percibirá ingreso el municipio. El ayuntamiento puede preparar su proyecto de ley para aprobación del Congreso local.	Sólo por los diferentes conceptos que en la citada ley se establezcan, el municipio podrá percibir ingresos, en un determinado ejercicio fiscal. Cabe señalar que con motivo de la adhesión al SNCF de las entidades federativas, el campo de los ingresos propios de los municipios es muy reducido.
Presupuesto de Egresos	A través de ese documento se deberá regular todo lo relacionado con el ejercicio del gasto público del municipio.	Se puede dar el caso de que dicho presupuesto deberá estar acorde al Plan Municipal de Desarrollo y también al Plan Estatal de Desarrollo. El Congreso del estado es el que debe aprobar las reformas o modificaciones de esta ley y, en lo que respecta a las tarifas, es importante que el Congreso tenga la propuesta del municipio, aunque puede darse el caso, en la práctica, de que aquélla no se tome en cuenta.
Ley de Hacienda	Entre otras materias, en este ordenamiento normalmente se señalan las tarifas o cuotas que las distintas contribuciones que aparecen en la Ley de Ingresos. El ayuntamiento, vía el funcionario municipal correspondiente, deberá mandar su propuesta según el monto que deben comprender aquéllas.	Este ordenamiento también lo debe aprobar el Congreso del estado. La existencia y aplicación de un ordenamiento de esta naturaleza le proporcionará al municipio la posibilidad de obtener recursos vía procedimiento de ejecución, así como lograr una recaudación efectiva y en tiempo en la medida en que los contribuyentes conozcan los lineamientos que deben cumplir en materia tributaria.

<sup>33</sup> Este cuadro se elaboró con base en información contenida en Los Dilemas de la Modernización Municipal, Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México, cuadro 7, Enrique Cabrero Mendoza, CIDE, 1999, quien cita a Hilda Reyes Mota, 1995.

Código Fiscal Municipal ( si se cuenta con él)	En este código se establece la normatividad relativa al cumplimiento de obligaciones de carácter fiscal por parte de los contribuyentes, así como, las obligaciones y facultades de las autoridades fiscales.	Este ordenamiento también lo debe aprobar el Congreso del estado. La existencia y aplicación de un ordenamiento de esta naturaleza le proporcionará al municipio la posibilidad de obtener recursos vía procedimientos de ejecución, así como lograr una recaudación efectiva y en tiempo en la medida en que los contribuyentes conozcan los lineamientos que deben cumplir en materia tributaria.
Ley de Coordinación Fiscal del Estado o Decreto de Distribución de Participaciones	En este texto jurídico se señalan entre otras disposiciones las reglas aplicables a los recursos que el estado debe hacer llegar a sus municipios, vía participaciones federales y estatales (en su caso)	Toda la materia de coordinación fiscal estado-municipio se norma en la citada ley. Esto significa que en el contenido de ésta, además de señalarse los porcentajes y los procedimientos para la determinación de coeficientes de participación que les debe corresponder a cada uno de los municipios, también deberá indicarse el procedimiento para su entrega, así como las excepciones para la afectación de participaciones.
Ley de Deuda Pública Estatal o Municipal	A través de las disposiciones de esta ley, se va a regular la capacidad para contraer créditos por parte de los municipios y, de igual forma, ella contiene también los lineamientos para la vigilancia y el control del endeudamiento de cada uno de los municipios.	Este ordenamiento jurídico tiene repercusiones en el aspecto hacendario, tanto en la parte de ingreso, como en el rubro del gasto, ya que por una parte al permitir a los municipios contraer créditos, estos pueden obtener recursos por esa vía y, por otra parte, al establecer los lineamientos para regular el endeudamiento de los municipios, esto se va a reflejar en la parte del gasto al liquidar o cubrir los pagos del crédito correspondiente. Finalmente, es probable que en lo referente al pago de la deuda en esta ley se establezca alguna disposición relativa a la afectación de participaciones.



Ley de Obras Públicas del estado o municipal	En esta ley se señalan los lineamientos que se deben cumplir para que el estado y sus municipios puedan ejecutar obras públicas en sus correspondientes demarcaciones territoriales.	Esta ley proporciona al gobierno municipal la normatividad que se debe seguir, en el caso de la realización de obras públicas. Esto significa que el municipio no podrá rebasar los límites que en materia establezca la ley y de igual forma, en caso de no cumplir con los lineamientos de la citada ley, no podrá ejecutar la obra pública que se propusiera llevar. Por otra parte, al igual que la Ley de Deuda Pública, la que se refiere a las obras públicas le podrá servir al municipio de fundamento para el caso de afectación de participaciones.
Ley de Catastro y su reglamento	Al establecer esta ley disposiciones relativas a los bienes inmuebles de la entidad, esto atañe al ámbito personal municipal también.	Es interesante resaltar que no obstante en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política se establece como parte de la hacienda pública municipal el rendimiento de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria; todo el aspecto normativo de dichas contribuciones, entre ellas el impuesto predial, le corresponde al nivel estatal; esto significa que las leyes de ingreso y de hacienda municipal, deberán regular contribuciones conforme a lo que establezca el Congreso local.
Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público del Estado.	Por regla general este texto jurídico es de aplicación estatal; sin embargo, en algunos casos se relacionan programas con el contenido del presupuesto y con planes de desarrollo, tanto estatales como municipales.	El efecto que puede tener el ordenamiento citado en el aspecto hacendario del municipio será que el Plan Municipal de Desarrollo tendrá que ser congruente con lo dispuesto en la Ley de Presupuesto, y de igual forma el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública del Municipio.
Ordenamiento relativo al SCNF 1) Convenio de Adhesión del estado y sus Anexos	Al celebrar el estado con la Federación, vía SHCP una coordinación fiscal a través de un convenio de adhesión, la entidad y sus municipios	Las restricciones o compromisos que significan la adhesión del Estado al SNCF se traducen para el municipio en

<p>Convenio de Colaboración Administrativa del Estado y sus Anexos</p>	<p>quedan obligados a cumplir con lo dispuesto en el citado convenio, así como en los anexos que formen parte del mismo.</p> <p>Si el Estado se encuentra coordinado con la Federación en esa materia, aquél y sus municipios deben sujetarse a lo que el convenio establezca.</p>	<p>el contenido de sus respectivas Leyes de Ingresos y de Hacienda ya que en materia de impuestos y derechos sólo podrán establecerse aquellos conceptos que no queden afectos al pago del IVA y especiales sobre producción y servicios.</p> <p>Es importante señalar, que la coordinación vía colaboración administrativa funciona más para la entidad que para los municipios; sin embargo existen materias en las que pueden participar el municipio en los términos del citado convenio y anexos. Tal es el caso del cobro de derechos por el uso o usufructo de la zona federal marítimo terrestre y el cobro de multas impuestas por autoridades administrativas no fiscales; como consecuencia de esto, los municipios podrán contar con recursos adicionales.</p>
<p>Declaratoria de Coordinación en Materia de Derechos del Estado</p>	<p>Cuando la entidad opta por coordinarse en esa misma materia con la Federación, aquélla y sus municipios deben cumplir con lo que al efecto establezca dicha declaratoria.</p>	<p>Para los municipios esta coordinación va a significar que, en materia de derechos, sólo podrán cobrar por los conceptos permitidos en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal Federal; esto significa que en su ley de Ingresos y Ley de Hacienda, así debe quedar establecido.</p>
<p>Declaratoria de Coordinación en Adquisición de Inmuebles del Estado</p>	<p>Al igual que la coordinación en derechos, si el estado opta por esta vía de coordinación ése y sus municipios deberán sujetarse a lo que al respecto establezca la citada declaratoria</p>	<p>Las Leyes de Ingreso y de Hacienda de los municipios, en relación con el Impuesto sobre traslación de dominio deberán estar acordes a lo dispuesto en la declaratoria de coordinación en esa materia; esto significa que, en cuanto al objeto, la base, la tasa y las exenciones del citado impuesto, éstos deberán ser los que señale la Ley del Impuesto sobre Adquisiciones de Inmuebles (Federal)</p>

## Bibliografía

Álvarez, Eréndira y Oscar Castro, “Participación Ciudadana y Gobierno Local”, en *Agenda de la Reforma Municipal en México*, Cuadernos de Debate (México: CIDE, 2000).

Cabrero Mendoza, Enrique, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal* (México: CIDE, 2000).

Código de Ética Administrativa del Estado de Tlaxcala.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

Constitución Política del Estado de Chiapas.

Constitución Política del Estado de Guerrero.

Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Constitución Política del Estado de Tlaxcala.

Constitución Política del Estado de Yucatán.

Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas* (México: Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, 2001).

Cheibub, Argelina, “Institutional Power and the Role of Congress as a Mechanism of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience”, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America* (Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, mayo de 2000).

Cheibub, José Antonio y Adam Przeworski, “Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes”, en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

Díaz Cayeros, Alberto, “Federalismo”, en Nexos, enero de 2002.

Dunn, Delmer D., “Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility”, en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, “Impuestos”, en Nexos, enero de 2002.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2000.

Fearon, James, “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance”, en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

Ferejohn, John, “Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability”, en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

García del Castillo, Rodolfo, *Los Municipios en México, los retos ante el Futuro* (México: Miguel Ángel Porrúa y CIDE, 1999).

---, “La modernización administrativa y los servicios públicos municipales”, en *Agenda de la Reforma Municipal en México*, Cuadernos de Debate (México: CIDE, 2000).

Guerrero, Juan Pablo y Tonatiuh Guillén, *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional* (México: Miguel Ángel Porrúa y CIDE, 2000).

Gutiérrez, Gerónimo, Alonso Lujambio y Diego Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada* (México: UNAM, 2001).

Kenney, Charles, “Reflections on Horizontal Accountability: Democratic Legitimacy, Majority Parties and Democratic Stability in Latin America”, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America* (Notre Dame, mayo de 2000).

Ley de Ingresos del Distrito Federal.

Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León.

Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Aguascalientes.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Yucatán.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Yucatán.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

Magaloni, Beatriz, “Protecting Rights in New Democracies: Is Limited Government Enough?”, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America* (Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, mayo de 2000).

Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, “Introduction”, en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

Manzetti, Luigi, “Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Latin America”, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America* (Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, mayo de 2000).

McCubbins, Mathew y Thomas Schwartz, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms”, en *American Journal of Political Science*, núm. 28, University of Wisconsin Press, 1984.

McLean, Ian., *The Concise Oxford Dictionary of Politics* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

Méndez, Juan, “Legislatures, Judiciaries and Innovations in Horizontal Accountability”, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America* (Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, mayo de 2000).

Rodríguez Gómez, Katya, *Las relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM* (México: CIDE, 2000).

O'Donnell, Guillermo, “Further Thoughts on Horizontal Accountability”, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America* (Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, mayo de 2000).

Sadek, María Teresa y Rosangela Batista, “The New Public Prosecution and the Efficacy of Accountability Mechanisms”, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic*

*Governance in Latin America* (Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, mayo de 2000).

Schedler, Andreas, "Conceptualizing Accountability", en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999).

Smulovitz, Catalina, "Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship", en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America* (Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, mayo de 2000).

Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo: el papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-99*, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, México, 2000.

---, *Democracia y Rendición de Cuentas: el caso de México* (México: Instituto Federal Electoral, 2002).

Vega, Alejandro, *El FAISM desde la perspectiva municipal* (México: CIDE, 2000).

**Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas:**

Fundamentos Políticos de la Rendición  
*de Cuentas, de José Antonio Crespo*

Impuestos, Democracia y Transparencia,  
*de Carlos Elizondo Mayer-Serra*

La Rendición de Cuentas en la Política Social,  
*de José Octavio López Presa*

**Otras publicaciones de la Auditoría Superior  
de la Federación son:**

De Cara al Futuro

\*

Entidad de Fiscalización Superior

\*

El por qué del SICSA, qué es y cómo funciona

\*

Inauguración del Edificio Anexo

\*

Ley de Fiscalización Superior y Reglamento Interior  
de la Auditoría Superior de la Federación

\*

Tendencias Actuales de la Fiscalización Superior

\*

Código de Ética de la Auditoría Superior  
de la Federación

\*

Visión Estratégica de la Auditoría  
Superior de la Federación

\*

Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización  
Superior y Rendición de Cuentas.