



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

**Revista de Investigación
Académica sin Frontera**
ISSN: 2007-8870

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

Directorio Institucional

Dr. Enrique Fernando Velázquez Contreras
Rector

Dra. Guadalupe García de León Peñuñuri
Secretario General Académico

Dra. Rosa Mará Montesinos Cisneros
Secretaria General Administrativa

Dra. Ramón Enrique Robles Zepeda
Director de Investigación y Posgrado

Dr. Rodolfo Basurto Álvarez
Director de Vinculación y Difusión

Dra. Adriana Leticia Navarro Verdugo
Vicerrectora de la Unidad Regional Sur

M.D.C. Jesús José Ortiz Valenzuela
Director de la División de Ciencias Económicas y Sociales

Mtro. Oscar Coronado Rincón
Secretario de la División de Ciencias Económico y Sociales

Mtra. María Guadalupe Alvarado Ibarra
Jefe del Departamento de Ciencias Económico Administrativas

Mtro. Rosario Alberto Moncada Corral
Jefe de Departamento de Ciencias Sociales

Dr. Francisco Espinoza Morales
Líder del Cuerpo Académico Desarrollo Regional y Competitividad



"El saber de mis hijos
hará mi grandeza"

**Año 12.
Núm. 29**

(Enero- Junio 2019)



**Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870**

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

Directorio

Editor Responsable

Francisco Espinoza Morales

Directora

Leticia María González Velásquez

Subdirector

Javier Carreón Guillen

Editor Científico

Cruz García Lirios

Master Gráfico

Francisco Alan Espinoza Zallas



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

**Revista de Investigación
Académica sin Frontera**
ISSN: 2007-8870

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

Comité editorial

Dra. Angélica María Rascón Larios

Universidad de Sonora. México

Dra. María del Rosario Molina González

Universidad de Sonora

Dra. Francisca Elena Rochin Wong

Universidad de Sonora. México

Dra. Lidia Amalia Zallas Esquer

Universidad de Sonora. México

Dra. Beatriz Llamas Arechiga

Universidad de Sonora. México

Dr. Rogelio Barba Álvarez

Universidad de Guadalajara. México

Dra. Rosa María Rincón Ornelas

Universidad de Sonora. México

Dr. Juan Flores Preciado

Universidad de Colima. México

Dr. Amado Olivares Leal. Universidad de Sonora

Universidad de Sonora. México

Dr. Guillermo Velásquez Valadez.

Instituto Politécnico Nacional (IPN) México

Dr. Hugo Nefstalí Padilla Torres.

Universidad Estatal de Sonora. México



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

**Revista de Investigación
Académica sin Frontera**
ISSN: 2007-8870

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

Dr. Luis Ramón Moreno Moreno.

Universidad Autónoma de Baja California. México

Dr. Miguel Ángel Vázquez Ruiz.

Universidad de Sonora. México

Dra. Lorena Vélez García.

Universidad Autónoma de Baja California. México

Dra. Pabla Peralta Miranda.

Universidad Simón Bolívar, Barranquilla, Colombia

Mtro. Roberto Espíritu Olmos

Universidad de Colima (FCA Tecomán) Colima

Dr. Héctor Priego Huertas.

Universidad de Colima (FCA Tecomán) Colima

Mtra. María Guadalupe Alvarado Ibarra.

Universidad de Sonora. México.

Revisores de Textos en Inglés

Dra. María del Socorro Vega Mosqueda

Mtro. Renato Encinas



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

Comité científico

Dr. Rosendo Martínez Jiménez. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

Dr. Hugo Neftalí Padilla. Universidad Estatal de Sonora

Dra. María Teresa Gaxiola Sánchez. Universidad de Sonora.

Dr. José Cesar Kaplan. Universidad estatal de Sonora.

Dr. Alfredo Islas Rodriguez. Universidad de Sonora

Frecuencia de publicación: semestral / 2 números por año.

Revista de Investigación Académica sin Frontera (RIASF) con (ISSN: 2007-8870) es un interlocutor internacional de acceso abierto revisado diario en línea en el ámbito del de las Ciencias Económicas Administrativas y Sociales. Su objetivo principal es dar a los trabajos de investigación de calidad. Cubre todas las sub-campos de los campos anteriormente mencionados. Proporciona la plataforma a académicos, estudiantes y profesionales. Sólo publica trabajos de investigación y artículos de revisión inicial. Documento presentado debe cumplir con algunos criterios como, debe ser original, inédita y no estén sometidos a ninguna otra revista.

RIASF es una revista arbitrada / Revisión por pares Internacional. Publicamos documentos sobre una variedad de temas, contextos y estrategias de análisis que examinan la relación entre la rápida evolución para la Sociedad y la tecnología del conocimiento.



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

REVISTA DE INVESTIGACIÓN ACADÉMICA SIN FRONTERA, Año 12, No. 29, enero – junio 2019, es una publicación semestral de investigación científica, editada por la Universidad de Sonora, a través de las División de Ciencias Económicas y Sociales, de la unidad regional Sur, Blvd. Lázaro Cárdenas No. 100, Col. Francisco Villa, Navojoa, Sonora, Sonora, México, C.P. 85880. Tel. (642) 425- 99-54.

<http://www.revistainvestigacionacademicasinfrontera.com/>, fespinoz@navojoa.uson.mx.

Editor responsable: Francisco Espinoza Morales. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: **04-2013-121811323700-203** e ISSN: **2007-8870**, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derecho de Autor. Inscrita en el Directorio de LATINDEX, con Núm. De folio 20014, folio único 14590. Responsable de la última actualización de este Número, Unidad Informática de la Universidad de Sonora, fecha de la última modificación, 30 de junio 2019. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes en la presente publicación siempre y cuando se cuente con la autorización del editor y se cite plenamente la fuente.



(Enero- Junio 2019)



**Año 12.
Núm. 29**

**Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870**

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

Recibido el 16 de octubre de 2018. Dictaminado mediante arbitraje favorablemente 20 de enero de 2019

Transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos municipales: Caso Sonora

Francisco Javier Santini-Rodríguez y Arturo Ordaz-Alvarez¹

Resumen

Los gobiernos municipales han presentado problemas para cumplir con las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, debido a la heterogeneidad en su constitución demográfica, económica, cultural e institucional. En el caso de Sonora, la mayoría de los ayuntamientos han enfrentado dificultades para cumplir con estas obligaciones de información básica en sus portales y de asumir responsabilidades por el ejercicio de los recursos. Implementar una política pública va más allá de un buen diseño y proyecto, un factor importante para su correcta implementación es tomar en cuenta el diseño institucional y las capacidades técnicas del ente u organismo donde se pretende llevar a cabo.

A finales del siglo XX, México experimentó grandes cambios en su sistema político, específicamente en sus instituciones electorales, transitando de un sistema de partido único-hegemónico a un sistema competitivo, abriendo posibilidades a los partidos políticos de ganar

¹ Francisco Javier Santini Rodríguez es Maestro en Ciencias Sociales. fsantinir@gmail.com. Arturo Ordaz Alvarez es Doctor en Ciencias Sociales. aordaz@sociales.uson.mx. Son Profesores del Programa de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad de Sonora.



(Enero- Junio 2019)



**Año 12.
Núm. 29**

**Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870**

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

en las elecciones. Nos encontramos en el proceso de consolidar nuestra democracia, sin embargo, estos avances no han resuelto los problemas de confianza en las instituciones públicas, principalmente en los gobiernos de los tres órdenes, en los partidos políticos y en los Congresos. Parte de esta desconfianza se debe a que no existían los mecanismos para que las instituciones públicas pudieran implementar políticas públicas en materia transparencia y rendición de cuentas.

El objetivo de este trabajo es explicar los principales factores que han dificultado el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas en los Ayuntamientos del estado de Sonora, y analizar los instrumentos institucionales que inciden.

Es una investigación que muestra hallazgos sobre la relación de las políticas de transparencia y rendición de cuentas y el diseño institucional municipal, y cómo este último ha representado un obstáculo para que estas políticas puedan ser implementadas eficientemente en los Ayuntamientos sonorenses.

Palabras clave

Transparencia, Rendición de cuentas, Gobiernos municipales

Abstract

The municipal governments have presented problems to comply with the obligations of transparency and accountability, due to the heterogeneity in their demographic, economic, cultural and institutional constitution. In the case of Sonora, most municipalities have faced



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

difficulties to comply with these basic information obligations in their portals and to assume responsibilities for the exercise of resources. Implementing a public policy goes beyond a good design and project, an important factor for its correct implementation is to take into account the institutional design and technical capabilities of the entity or organization where it is intended to be carried out.

At the end of the twentieth century, Mexico experienced great changes in its political system, specifically in its electoral institutions, moving from a single-hegemonic party system to a competitive system, opening possibilities for political parties to win in elections. We are in the process of consolidating our democracy; however, these advances have not resolved the problems of trust in public institutions, mainly in the governments of the three orders, in the political parties and in the Congresses. Part of this distrust is due to the absence of mechanisms for public institutions to implement public policies on transparency and accountability.

The objective of this paper is to explain the main factors that have hindered the fulfillment of obligations in terms of transparency and accountability in the municipalities of the state of Sonora, and analyze the institutional instruments that affect.

This research shows findings about the relationship between transparency and accountability policies and the municipal institutional design, and how the latter has represented an obstacle for these policies will implemented efficiently in the municipalities of Sonora.

Keywords: *Transparency, Accountability, municipal government*



(Enero- Junio 2019)



**Año 12.
Núm. 29**

**Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870**

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

Introducción

A fines del Siglo XX México experimentó grandes cambios en su sistema político, específicamente en sus instituciones electorales; se transitó de un sistema de partido único-hegemónico a un sistema competitivo donde cualquier partido político en la actualidad tiene la posibilidad de ganar en las elecciones.

Nos encontramos en el proceso de consolidar nuestra democracia, sin embargo, estos avances no han resuelto los problemas de confianza en las instituciones públicas, principalmente en los gobiernos de los ámbitos de competencia, los partidos políticos y los congresos. Parte de esta desconfianza se debe a que no existían los mecanismos para que las instituciones públicas pudieran implementar políticas públicas en materia transparencia y rendición de cuentas.

En la actualidad se ha legislado sobre estos aspectos; la normatividad ha permeado al gobierno en todos sus órdenes e inclusive ha llegado a otros actores no gubernamentales. El dilema en estos momentos es cómo implementarlas, cómo dotar de recursos e instrumentos a los sujetos obligados para que estén en condiciones de dar cumplimiento puntual y por otro lado promover los mecanismos de participación ciudadana.

En el ámbito municipal, los ayuntamientos han presentado problemas para cumplir con estas obligaciones, en ello han influido factores relacionado con la heterogeneidad en su constitución demográfica, económica, cultural e institucional. Esta situación es recurrente en el caso de la mayoría de los ayuntamientos de Sonora, de allí que se ha trazado como objetivo de este trabajo el explicar los principales factores que han dificultado el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos municipales



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

**Revista de Investigación
Académica sin Frontera**
ISSN: 2007-8870

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

del estado de Sonora, así como analizar los instrumentos institucionales que inciden en este proceso.

Este trabajo está dividido en tres apartados, en el primero se define conceptualmente la temática de estudio, en el segundo se abre una discusión sobre las políticas de transparencia y rendición de cuentas y su marco normativo, y, finalmente, en el tercer apartado se propone una explicación sobre los factores que inciden en el cumplimiento de este tipo de obligaciones en el ámbito municipal.

Acerca de la Transparencia y la Rendición de Cuentas

Los Estados modernos no nacieron transparentes, esta característica se ha ido construyendo y desarrollado en el ámbito de la administración pública. En esta tarea ha estado presente el empuje de la ciudadanía, que ha promovido la *transparencia gubernamental* alrededor del mundo. Primero, se logró el reconocimiento formal del derecho a acceder a la información en posesión del gobierno y, posteriormente, se han ido construyendo las instituciones que fomentan y vigilan el cumplimiento de este derecho.

Partiendo de la idea que la "...transparencia es una cualidad aplicable a los flujos de información que constituyen la herramientas a través de la cuales identificamos, conocemos, entendemos y evaluamos la acción gubernamental... (y que) se refiere a la disponibilidad y conocimiento público de información" (López Ayllón, 2017: 278), podemos desprender que debe existir una obligación por parte del gobierno y los sujetos obligados para proporcionar o exponer la información pública y, segundo, que esta información debe cumplir con una serie de requisitos que es necesario explicar.



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

En principio, la *transparencia gubernamental*, debe contar con el componente de la *confiabilidad*, porque de ésta dependen en mayor medida los otros aspectos que la identifican. Se entiende por confiabilidad que la fuente o institución generadora de quien proviene la información sigue los procedimientos mínimos de revisión y supervisión, por decirlo de otra manera, garantiza que es real, verdadera, y por lo tanto confiable. En el caso de la *accesibilidad y oportunidad* van de la mano, en la medida que la institución implementa los mecanismos o sistemas para proporcionar esta información por distintos medios, para que llegue, adquiera, envíe o recoja en los tiempos precisados para ello, es decir, oportunamente. Involucra una *responsabilidad de dos canales*, los poseedores de la información y los requeridores o solicitantes. Por un lado, el gobierno y los sujetos obligados, quienes deben facilitar no sólo el acceso a la información, sino los mecanismos para que los ciudadanos encuentren la información que solicitan, y, por otro lado, del ciudadano, quien correspondería usarla. (Merino, 2005)

Con estos antecedentes se construye un concepto para este trabajo. Se puede entender la transparencia como el proceso que implementan los gobiernos y los agentes obligados para presentar, promover y dar acceso a la información pública de calidad a los ciudadanos y estos puedan ejercer un derecho universal.

En relación con la *rendición de cuentas*, se ha discutido a nivel conceptual sobre su origen y los aspectos que involucra, sobre todo en los países latinoamericanos, porque a nivel teórico la palabra más cercana a la cual se hacía referencia es de origen anglo-sajón *Accountability*, la cual no tenía una traducción literal y exacta para la que nosotros denominamos rendición de cuentas. Estos desencuentros con el tiempo han sido superados con la construcción de los propios elementos que debe contar el ejercicio de la administración pública de informar y responsabilizarse sobre el uso y destino de los recursos públicos.



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

**Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870**

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

John Ackerman propone que la rendición de cuentas es “...un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes” (Ackerman, 2008:16). Siguiendo esta línea puede entenderse cómo la responsabilidad de las instituciones de gobierno y de los servidores públicos a responder frente a la ciudadanía. Una relación en donde se da cuenta del que derecho que tienen los ciudadanos a exigir cuentas y la responsabilidad del gobierno a rendirlas. Por su naturaleza política los gobiernos se resisten a exponer sus finanzas al escrutinio público, por lo que los mecanismos e instrumentos para prevenir y vigilar el correcto uso de los recursos públicos no han sido su prioridad en cualquiera de sus ámbitos, pero principalmente en los gobiernos estatales y municipales.

“El control, que ha influido significativamente en el comportamiento de los aparatos administrativos de gobierno, ha tenido dos vertientes principales: el contable, que enfatiza el control sobre el flujo de efectivo y la salud financiera de las diversas agencias públicas, y el administrativo, que busca asegurar que el ejercicio del gasto y la acción pública satisfaga el conjunto de requisitos normativos” (Guerrero, 2000: 8). Estas dos vertientes no han sido suficientes para evitar los desfalcos millonarios que se han dado en los gobiernos locales, además, su prioridad ha sido una cuestión técnica para solventar en parte las auditorías de los organismos fiscalizadores que no cuentan con las herramientas necesarias para prevenir y en su caso sancionar.

Es indudable que la transparencia por sí sola no va a resolver todos los problemas o algunos de los problemas relacionados con el combate a la corrupción o provocar los cambios institucionales que permitan una mejor rendición de cuentas. El acceso a la información se ha visto vinculado a procesos de rendición de cuentas (*accountability*), donde el supuesto indica que, a mayor



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

información disponible, se mejora la posibilidad de los ciudadanos de hacer rendir cuentas a los políticos y servidores públicos (Piotrowski, 2007).

La implementación de las políticas

En el año de 1776, Anders Chydenius, un sueco-finlandés que era diputado y economista, impulsó la primera Ley de acceso a la información gubernamental, la *Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas*. (Ackerman y Sandoval, 2008) Suecia fue, posiblemente, el primer país del mundo en contar con este tipo de legislación (Scrollini, 2012). Para el siglo XX, durante las décadas de 1970-1980 varios países, en su mayoría anglosajones, como Estados Unidos de América, Dinamarca, Francia, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, incorporaron preceptos en materia de acceso a la información en sus legislaciones.

De acuerdo con Villanueva (2000), los motivos que determinaron la introducción de políticas de acceso a la información en la agenda pública mexicana fueron dos: la suscripción del Estado mexicano a diversos tratados y convenios internacionales y al proceso de democratización que se vivió a finales del siglo XX. La participación de México en el concierto de las naciones ha tenido consecuencias en el ámbito interno del país; como antecedentes se apuntan las directrices u obligaciones que hemos tenido que asumir e implementar para demostrar a los organismos internacionales que vamos en la dirección correcta, entre ellas destacan un primer grupo de reformas estructurales en América Latina que comenzó con una enfoque a favor de medidas de política económica de corte neoliberal entre las que destacan la liberalización del comercio, la privatización, la desregulación, la apertura a la inversión extranjera y limitar la participación del Estado en actividades económicas.



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

**Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870**

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

En el marco del llamado Consenso de Washington, impulsado principalmente por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, México comenzó a incorporar en su agenda pública los temas vinculados al acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas a principios del siglo XXI y más concretamente en el año 2002 en el contexto de las llamadas *reformas de segunda generación*. Estas reformas se partieron de la idea de para el funcionamiento de mercados estables se requería de gobiernos con cierta capacidad institucional, que incorporaran políticas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en sus actuaciones (Burki y Perry, 1998).

Institucionalmente estos derechos han quedado consignados en diversos documentos del orden internacional, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece en su Artículo 19 que "...todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión". De igual forma, el Artículo 13 de la Convención Interamericana (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006) garantiza el derecho a procurar información a los ciudadanos, y la necesidad de su implementación ha sido reafirmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Existe una tendencia, presente en la llamada Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos, a requerir que toda información que se publique, más allá del formato en que esto se haga, pueda ser leída de forma clara y sea accesible a toda la población.



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

**Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870**

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

El marco normativo

El derecho a la información se incluyó por primera vez en la Constitución mexicana de 1977 en donde se modificó el Artículo 6 constitucional para añadir el texto que dice “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. Sin embargo, tal garantía individual careció de soporte en la legislación secundaria hasta la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de junio de 2002. Además, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como un órgano garante de la Administración Pública Federal.

Hasta el año 2014 se proporcionó de autonomía al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), constituyéndose en un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica y de gestión, responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados. Se han observado avances en materia de transparencia, desde junio del 2002 con la Ley aprobada y la creación del instituto garante con las nuevas reformas pasa a ser el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) como el organismo constitucional autónomo garante del cumplimiento de dos derechos fundamentales: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales, hasta la actualidad con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Publicada en el DOF el 04 de mayo de 2015, la inclusión de las nuevas obligaciones y de nuevos sujetos obligados; así en la mayoría de los estados se están promulgando y armonizando las Leyes en dicha materia.

En el caso de Sonora la primera Ley en materia de transparencia se expidió el 25 de febrero de 2005; más adelante, el Congreso local se encargó de promulgar la nueva Ley de Transparencia y



(Enero- Junio 2019)



**Año 12.
Núm. 29**

**Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870**

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora vigente de fecha 28 de abril del 2016 y que sirve de base para el análisis y nivel de cumplimiento de los municipios específicamente en sus obligaciones de información básica que deben ser publicadas en sus portales.

Respecto a la rendición de cuentas, la Constitución federal, en su artículo 134, establece los principios que deben tomarse en cuenta para llevar a cabo la administración, siendo éstos la *eficiencia, eficacia y honradez*. La reciente reforma (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016) añade a estos principios dos más: *economía y transparencia*. Esto implica procedimientos para el uso y la fiscalización de los recursos públicos del Estado mexicano en sus tres órdenes de gobierno.

Con la Ley General de Contabilidad Gubernamental (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008) se planteó desarrollar gradualmente los criterios generales de la contabilidad gubernamental, la emisión de información financiera y la creación del sistema de contabilidad gubernamental. Esta ley es uno de los pasos más importantes que se han dado en los últimos años; su implementación permitirá armonizar la contabilidad de los tres órdenes de gobierno.

Con las recientes reformas del 26 de febrero de 2015, la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular el dictamen para crear lo que se ha denominado el “Sistema Nacional Anticorrupción”. Dicho dictamen contiene el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El decreto de fecha 27 de mayo de 2015, reformó diversas disposiciones de la Constitución en materia de combate a la corrupción. La Reforma Constitucional tiene como ejes principales las atribuciones que se le conceden a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

**Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870**

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

la Función Pública (SFP), el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la conformación de un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana.

Para julio de 2016 entró en vigor la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, estableciendo en su artículo 36 las bases que deben tener en cuenta las entidades federativas para que desarrollen la integración y funcionamiento de los Sistemas Estatales Anticorrupción. Se estableció un año para que las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, expidan las leyes y adecuaciones normativas correspondientes para establecer los Sistemas Estatales Anticorrupción en cada uno de los Estados del país.

Con la aprobación de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, el 30 de Junio de 2016, se aprobó la Ley número 96 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, para la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, publicándose en el Boletín Oficial de fecha 28 de noviembre de 2016, con el objeto de crear el Sistema Estatal Anticorrupción, crear la Fiscalía Anticorrupción, crear la Fiscalía General del Estado de Sonora como un órgano Autónomo y otorgar al Tribunal Contencioso Administrativo la facultad de imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades.

La Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, aprobada el 27 de abril de 2017, con vigencia a partir del 12 de mayo del mismo año, tiene por objeto regular la revisión, auditoría y fiscalización superior de los estados financieros y cuentas públicas estatal y municipales; se destaca que se le otorga al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF) un papel fundamental y otorgándole instrumentos de fortalecimiento institucional como la autonomía, que



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

**Revista de Investigación
Académica sin Frontera**
ISSN: 2007-8870

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

le permitirá ejercer sus funciones con una perspectiva independiente. Para que estas Leyes puedan ser eficaces para el caso de los Ayuntamientos, es factor determinante que tienen que pasar, sin duda, por un nuevo diseño institucional, que rebase las viejas estructuras administrativas.

Obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas de los Ayuntamientos

Con el desarrollo de los gobiernos locales se favorece la solidez del Estado mexicano. El proceso democratizador en el país inicia, en primera instancia, en la manera en que se desenvuelve la vida de los municipios, los cuales reflejan la pluralidad que se vive en el país; las reformas a la constitución al artículo 115 han contribuido al federalismo y a la mejora de la capacidad administrativa de los gobiernos municipales, sumando a ello una mayor participación ciudadana y social a nivel nacional.

Lamentablemente, en el aspecto económico no se observan cambios significativos, subsistiendo problemas graves en las finanzas y en los montos de la deuda de los Ayuntamientos. Durante las dos primeras décadas del siglo XXI, la posibilidad de cumplir con las obligaciones y facultades de los Ayuntamientos, que le han sido atribuidas constitucionalmente y en las Leyes locales, no han podido desarrollarse del todo, la causa de ello se imputa a los problemas del diseño institucional. (Merino, 2004)

Los municipios del Estado de Sonora son igual de heterogéneos como los del resto del país. En su geografía, se cuenta con municipios rurales con 500 habitantes conviviendo con uno con 800,000 habitantes; se observan municipio cuya economía está basada en la agricultura y otros que se sustentan en la industria maquiladora; Sonora cuenta con municipios serranos, como costeros, agrícolas y fronterizos; de igual manera, la entidad cuenta con una diversidad étnica.



(Enero- Junio 2019)



**Año 12.
Núm. 29**

**Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870**

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

Sin embargo, el cumplimiento de sus obligaciones como gobiernos municipales son requeridas sin distinción. Todos los Ayuntamientos tienen que elaborar su plan municipal de desarrollo, sus presupuestos de ingresos y de egresos, presentar los informes financieros, cumplir con sus obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, así como solventar las observaciones a sus cuentas públicas, entre otras.

Para el análisis del presente trabajo se seleccionaron 10 municipios, considerando criterios de población, en primera instancia, y, como segundo criterio se atendió la ubicación geográfica de los municipios. Con respecto a la población del estado, los municipios seleccionados representan más del 80% de la población total del Estado. Por su ubicación geográfica, estos municipios representan las diversas latitudes de la entidad sonorense: norte, sur, centro, costa, sierra, frontera, y desierto (ver columnas 1 y 2 del Cuadro 1).

Los Ayuntamientos del Estado de Sonora en los últimos años han tenido que asumir nuevas obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas. Los Ayuntamientos tienen que cumplir con 27 obligaciones de información básica estipuladas en el Artículo 81 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, que establece que “Los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y mantener actualizada, en los respectivos portales y sitios de internet... según corresponda, la información de los temas, documentos y políticas que establece el Artículo 70 de la Ley General.” Además, deberán cumplir con 28 obligaciones específicas, contempladas en el Artículo 85 de la misma Ley, es decir, los Ayuntamientos tienen que cumplir con 55 obligaciones de la Ley local.



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

Cuadro 1. Municipios de Sonora. Instrumentos institucionales de los Ayuntamientos

| Municipio (1) | Población (2) | PMD (3) 2016-2018 | Transp. (4) 2017 | Observ. (5) 2009-2015 | Montos (6) Totales |
|---------------|------------------|----------------------|---------------------|--------------------------|-----------------------|
| Hermosillo | 884,273 | SI | 55/27 | 510/329 | 1,821,373,951 |
| Cajeme | 433,050 | NO | 55/23 | 143/109 | 1,004,267,653 |
| Nogales | 233,952 | SI | 55/0 | 352/254 | 2,837,414,493 |
| San Luis R.C. | 192,739 | SI | 55/7 | 197/177 | 602,858,828 |
| Navojoa | 163,650 | NO | 55/14 | 115/58 | 273,242,726 |
| Guaymas | 158,046 | SI | 55/21 | 280/218 | 721,384,852 |
| Cananea | 35,892 | NO | 55/27 | 272/224 | 120,163,072 |
| Agua Prieta | 82,918 | SI | 55/17 | 276/235 | 155,750,159 |
| Huatabampo | 80,524 | SI | 55/11 | 342/222 | 491,679,910 |
| Etchojoa | 63,216 | SI | 55/15 | 276/SD | 146,374,615 |
| | 2,328,260 | | | | 8,174,510,259 |

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, ISAF, Planes Municipales de Desarrollo y Portales de Transparencia.

Factores que inciden en el cumplimiento de la transparencia y rendición de cuentas

En el *Plan Municipal de Desarrollo* (PMD) se definen los grandes objetivos y estrategias de desarrollo de la población del municipio. En este análisis se revisaron los PMD del trienio 2016-2018, teniendo en cuenta la interrogante de si los Ayuntamientos sonorenses consideran como prioridad a la transparencia y la rendición de cuentas.

El parámetro a considerar fue que estos elementos se contemplaran en los ejes rectores o principales del PMD; se encontró que los planes de los Ayuntamientos de Cajeme, Navojoa y Cananea no incorporaron en sus ejes rectores los temas específicos de transparencia y/o rendición



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

**Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870**

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

de cuentas (ver columna 3 del Cuadro 1), lo que lleva a pensar que, para los otros siete Ayuntamientos, la transparencia y rendición de cuentas es un asunto de interés público y gubernamental.

Los Ayuntamientos que presentan mayor cumplimiento en materia de transparencia son Hermosillo y Cananea, con 27 obligaciones cada uno; en el otro extremo, los Ayuntamientos con menor cumplimiento son Nogales con cero obligaciones atendidas y San Luis Río Colorado con 7 de las 55 obligaciones que establece la Ley local, según la última revisión de diciembre de 2017. Con estos datos se puede afirmar que los Ayuntamientos del Estado de Sonora no están cumpliendo con sus obligaciones de transparencia que por Ley deben presentar en sus portales. (ver columna 4 del Cuadro 1)

Para verificar el cumplimiento de la rendición de cuentas de los Ayuntamientos, se analizaron los informes de resultados de las cuentas públicas del periodo de 2009-2015, tomando como indicador el número total de observaciones y el número de observaciones por solventar en el periodo en mención (ver columna 5 del Cuadro 1). Los Ayuntamientos con mayor cumplimiento son Navojoa con un total de 115 observaciones de las cuales 57 fueron solventadas, quedando 58 por solventar, lo que representa un 49.5 % de cumplimiento; por su parte, Hermosillo tuvo un total de 510 observaciones, de las cuales 181 fueron solventadas y 329 por solventar, lo que representa un 35.5 % de cumplimiento.

En el caso de los Ayuntamientos con menor atención de las observaciones planteadas fueron se encuentran, primero, San Luis Río Colorado con un total de 197 observaciones de las cuales 20 fueron solventadas y 177 quedaron por solventar, lo que representa 10.1% de cumplimiento. El otro Ayuntamiento es Agua Prieta, con un total de 276 observaciones, atendándose 41 de ellas, y quedando 235 por solventar, es decir, sólo se atendieron el 14.8 % de las observaciones.



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

Las capacidades técnicas de los Ayuntamientos de Sonora dependen en gran medida de los recursos disponibles para llevar a cabo la acción gubernamental. Otro instrumento que se analizó fue el *presupuesto de egresos* de 2016 y 2017, revisando que estuvieran contempladas asignaciones de recursos para propósitos de transparencia, rendición de cuentas o *gobierno abierto*. En ninguno de los presupuestos de los 10 Ayuntamientos que se revisaron se encontró una asignación específica para tales fines. por otra parte, se puede inferir que, con los recursos asignados en gasto corriente, una parte mínima y compartida se habrá destinado para tales fines.

El cuarto instrumento que se analizó fue la *Ley de Gobierno y Administración Municipal*, en la cual se establece que el gobierno estará representado por un Ayuntamiento integrado por el Presidente Municipal, un Síndico y el número de Regidores que establece esta Ley. La administración pública directa con una estructura mínima debe estar constituida por el Secretario, el Tesorero y la Jefatura de Policía, además de un Sistema Administrativo Interno de Control y Evaluación Gubernamental.

Este esquema organizacional del gobierno municipal está planteado para que se cumpla con los requerimientos básicos de administración y operación, pero no para asumir las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas que establece la ley. Los Ayuntamientos están resolviendo medianamente este problema con la designación de servidores públicos que ya forman parte de la estructura municipal, para que atiendan estas nuevas obligaciones, pero con carencias de tipo material, capacitación y tiempo.

El actual diseño institucional del gobierno municipal no cuenta con los instrumentos y mecanismos para asumir estas nuevas responsabilidades. El análisis de la Ley de Gobierno y Administración Municipal muestra que la estructura de los Ayuntamientos está diseñada para



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

**Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870**

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

cumplir con funciones elementales de organización y administración, además de la prestación de servicios públicos que históricamente están a cargo del Ayuntamiento, como son: Agua potable; Drenaje; Alcantarillado; Tratamiento y disposición de aguas residuales; Alumbrado público; Limpia; Recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; Mercados y centrales de abasto; Panteones; Rastros; Calles; Parques, jardines y campos deportivos y su equipamiento; y Seguridad pública.

En ningún artículo de la Ley de Gobierno y Administración Municipal se hace referencia a los temas de transparencia y/o rendición de cuentas de las instancias municipales.

Conclusiones

Los problemas a los que se tienen que enfrentar las administraciones municipales se han vuelto más complejos. Rebasan las capacidades institucionales y administrativas de los Ayuntamientos, en tanto que simplemente están enfocados a proporcionar un servicio de calidad.

En este momento, las exigencias de la sociedad consideran su participación activa en la toma de decisiones, tener acceso a información sobre el uso de los recursos públicos y asumir responsabilidades en las acciones gubernamentales. La sociedad civil requiere a sus gobiernos ir más allá de su disposición de rendir cuentas a la ciudadanía mediante el informe anual que debe presentar el Presidente Municipal sobre el estado que guardan los asuntos municipales y las labores realizadas durante ese año.

Dentro de las funciones centrales del municipio están las de Planeación, Programación, Presupuestación, Ejercicio del Gasto y Contabilidad Gubernamental. Como ya se mencionó, el



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

**Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870**

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

diseño del Ayuntamiento se planteó con los elementos básicos para que el organismo municipal cumpliera con los requisitos mínimos de organización y administración, y no para las nuevas obligaciones de transparencia gubernamental.

El instrumento que proporciona evidencias de la rendición de cuentas son las cuentas públicas del gobierno municipal. En relación a las cuentas públicas del periodo 2009-2015, se observa que ninguno de los 10 Ayuntamientos ha solventado el 60% del total de las observaciones señaladas por el ISAF. Los montos observados son cuantiosos, el total observado en el periodo a estos Ayuntamientos supera los \$8,000 millones de pesos. Lo más preocupante es que el incumplimiento sobre el uso de recursos públicos no tenga consecuencias o la sanción respectiva.

Los recursos humanos, materiales y financieros de los gobiernos municipales son muy limitados. Al revisar los presupuestos de egresos, no se contempla de manera clara y específica cuánto dinero se destina para cumplir con las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas. Los titulares de la Unidad de Transparencia fueron designados para cumplir con esta tarea de manera complementaria, o en otros casos hasta secundaria, pues la atienden cuando existe disponibilidad de tiempo.

Los planes municipales de desarrollo, no cumplen su propósito en los términos que establece la Constitucional; en algunos casos se asume como un compromiso burocrático o bien una carta de buenas intenciones. De los 10 planes analizados, 7 de ellos incorporaron en sus ejes rectores la transparencia y rendición de cuentas; sin embargo, aunque se les considera dentro de sus prioridades, aún no cuentan con los medios para materializarlas. Se necesita dotar a los Ayuntamientos de un marco jurídico congruente con los nuevos requerimientos, proporcionar los recursos tecnológicos, capacitación constante sobre las nuevas obligaciones en materia de



"El saber de mis hijos
hará mi grandeza"

(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

transparencia y rendición de cuentas y, sobre todo, recursos federales y estatales etiquetados para hacer frente a estas nuevas obligaciones.

Referencias

- Ackerman, John (Coord.). 2008. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México: Editorial Siglo XXI.
- Ackerman, John e Irma Sandoval. 2008. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Burki, Shahid Javed y Guillermo Perry. 1998. "Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional". Washington D. C.: Banco Mundial.
- Guerrero, Juan P. 2000. *La reforma a la Administración Pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*. Documento de Trabajo Número 89. División de Administración Pública del CIDE. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
- López Ayllón, Sergio. 2017. "Transparencia gubernamental". En Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra y Pedro Salazar (Coordinadores). *Cien ensayos para el centenario*. Tomo 2 Estudios Jurídicos. Pp. 277-296. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Merino, Mauricio. 2004. *Los gobiernos municipales de México: el problema de diseño institucional*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
- Merino Mauricio (Coord.). 2005. *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Piotrowski, Suzanne. 2007. *Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform*. New York: State University of New York Press.



(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

**Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870**

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

Scrollini, Fabricio. 2012. *Evaluación de la Transparencia: Estado del Arte de Indicadores.*

Santiago de Chile: Dirección de Estudios CPLT (Consejo para la Transparencia)

Villanueva Villanueva, Ernesto. 2000. *Derecho Mexicano de la Información.* México: Oxford University Press.

Otras fuentes

Portal de la H. Cámara de Diputados. www.diputados.gob.mx/

Portal del H. Congreso del Estado de Sonora. <http://www.congresoson.gob.mx/>

Portal Corte Interamericana de Derechos Humanos IDH. <http://www.corteidh.or.cr>

Portal del Diario Oficial de la Federación. www.dof.gob.mx/

Portal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. <http://www.ifai.org.mx/>

Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), en París, el 10 de diciembre de 1948

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 2002

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. 2015

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. 2016

La Ley General de Contabilidad Gubernamental. 2008

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora. 2005 y 2016

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción. 2016

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora. 2017

Ley de Gobierno y Administración Municipal de Sonora. 2001

Planes Municipales de Desarrollo (2016-2018)

Informes de resultados de la Cuenta Pública (2009 al 2015)

Presupuestos de egresos 2016 y 2017 de los municipios de Sonora



"El saber de mis hijos
hará mi grandeza"

(Enero- Junio 2019)



Año 12.
Núm. 29

Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

Como citar este artículo

Francisco Javier Santini-Rodríguez y Arturo Ordaz-Alvarez. **Transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos municipales:**

Caso Sonora. RIASF. Núm. 29, Enero-junio (2019), ISSN 2007-8870. pp. xx-xx.

REVISTA DE INVESTIGACIÓN ACADÉMICA SIN FRONTERA, Año 12, No. 29, enero – junio 2019, es una publicación semestral de investigación científica, editada por la Universidad de Sonora, a través de las División de Ciencias Económicas y Sociales, de la unidad regional Sur, Blvd. Lázaro Cárdenas No. 100, Col. Francisco Villa, Navojoa, Sonora, Sonora, México, C.P. 85880. Tel. (642) 425- 99-54.

<http://www.revistainvestigacionacademicasinfrontera.com/>, fespinoz@navojoa.uson.mx.

Editor responsable: Francisco Espinoza Morales. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: **04-2013-121811323700-203** e ISSN: **2007-8870**, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derecho de Autor. Inscrita en el Directorio de LATINDEX, con Núm. De folio 20014, folio único 14590. Responsable de la última actualización de este Número, Unidad Informática de la Universidad de Sonora, fecha de la última modificación, 30 de junio 2019. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes en la presente publicación siempre y cuando se cuente con la autorización del editor y se cite plenamente la fuente.