

## **Transparencia y rendición de cuentas: caso Sinaloa, México**

**Benjamín Gálvez Vega**

La importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública radican en que todas las decisiones gubernamentales y administrativas deberán estar al alcance del público en forma clara, accesible y veraz. De esta manera, el presupuesto gubernamental estará bajo constante escrutinio, favoreciendo el apego a la Ley, a la honestidad y a la responsabilidad de las instituciones y servidores públicos.

Aquello que no pueda ser medido, difícilmente podrá ser evaluado. Por lo tanto, es necesario contar con herramientas eficientes que permitan el análisis del gasto público. La transparencia y la rendición de cuentas en el sector público, servirá para contrastar los objetivos planteados por el Gobierno contra la distribución del gasto gubernamental. De esta forma, además de evaluar la eficiencia del erario, podrán detectarse más fácilmente los casos de corrupción.

El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos indispensables para avanzar en la construcción de una democracia sustantiva. Asimismo, estos accesos son esenciales para lograr un gobierno responsable y responsivo a las necesidades de la ciudadanía y de una sociedad interesada en participar activamente en los asuntos públicos que afectan su calidad de vida.

El acceso a la información se refiere a la posibilidad de obtener información accesible, oportuna y confiable en posesión de los gobiernos. Esta información permite conocer el quehacer del gobierno, dar seguimiento puntual a las acciones emprendidas, evaluar las mismas y conocer la evidencia detrás de los procesos de toma de decisión.

La transparencia por su parte, es el elemento mediante el cual los gobiernos pueden dar cuenta de sus acciones. Aún cuando el acceso a la información es un componente indispensable de la transparencia, ésta no se limita a la posibilidad de la población de obtener información. Un gobierno transparente documenta sus acciones y procesos de toma de decisión, genera, sistematiza y maneja la información a la luz del escrutinio público como parte de una visión más amplia de construcción de confianza entre el gobierno y la sociedad.

Por último, la rendición de cuentas implica la posibilidad de que, una vez conocida la información sobre las acciones realizadas por las autoridades, éstas puedan explicar la racionalidad de dichas acciones y asumir la responsabilidad de las mismas. Sin embargo, pese a la creación de la Ley de Acceso a la Información Pública, después se le da el nombre de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y Datos Personales (modificada el 14 de julio de 2014).

El proceso de evaluar el gasto público no es un proceso unilateral, además del acceso a la información es necesario contar con una sociedad políticamente responsable, capaz de demandar, exigir y corroborar el manejo correcto de las finanzas públicas.

En el caso de Sinaloa, recientemente se modificó el 4 de mayo del presente año, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que deberá ubicar los nuevos caminos a seguir en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en el ámbito estatal. El objetivo de este trabajo es mostrar el tema de la transparencia en el uso de los recursos descentralizados de la federación hacia nuestro estado.

Cabe destacar que, aun con las acciones del gobierno federal en materia de transparencia presupuestaria, existen lagunas en el marco jurídico que regula este proceso, por lo que el análisis de los recursos públicos por parte de agentes externos al Gobierno, sigue siendo una asignatura pendiente. (International Budget Project).

De acuerdo con Castillo (2003), la principal diferencia entre la transparencia y la rendición de cuentas es que la transparencia es una parte de la rendición de cuentas, pues mientras que transparentar significa que la información se encuentra publicada en una vitrina a la vista de todos, la rendición de cuentas va más allá, es un proceso que tiene una metodología obligatoria para el manejo y administración del erario, y su incumplimiento conllevará a un castigo. Ugalde define a la rendición de cuentas 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 el contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

Otras definiciones, según el Harper Collins Diccionario of American Government and Politics, son: (1) Las respuestas que deben proveerse a la máxima autoridad legal u organizacional y (2) Obligación para mantener verazmente los registros de propiedad, documentos y fondos. Kearns (1996) Bajo otra perspectiva, rendición de cuentas significa que el jefe (ciudadanos) le pide a sus empleados (funcionarios e instituciones gubernamentales) cuentas de los gastos (presupuesto). Y todos los comprobantes de gastos podrán ser examinados en cualquier momento por el jefe (transparencia).

Cabe destacar que, además de un correcto manejo financiero, no debe olvidarse que las instituciones y servidores públicos deberán ser evaluados por sus decisiones administrativas y gubernamentales. Es decir, no porque exista un manejo contable se indica la correcta toma de decisiones. (Perry, 1996).

De acuerdo con la clasificación de Romzek y Dubnik (1987), existen diferentes tipos de rendición de cuentas de acuerdo con el grado y la fuente de control. Las fuentes de control pueden ser internas o externas, dependiendo si la evaluación es hecha por alguien dentro o fuera de las instituciones gubernamentales. Mientras que los grados de control son cuatro: jerárquico, legal, profesional y político. En los grados jerárquico y legal, existe un escrutinio de alto nivel, por un lado el grado jerárquico se manifiesta cuando existe un jefe al cual deberán rendírsele cuentas y, en la cual existe una subordinación, se deben acatar órdenes y procedimientos. Por otro lado, en el grado legal, la responsabilidad para la rendición de cuentas se encuentra en las leyes, en la Constitución o en los reglamentos, y son obligaciones contractuales que se derivan fuera de las oficinas de los servidores públicos.

En cambio, el escrutinio es menor cuando la rendición de cuentas es de tipo profesional o político. El primero de ellos significa la responsabilidad que tiene cada uno de los funcionarios públicos por el simple hecho de serlo. Mientras que en el político, la rendición de cuentas se ejecuta a discreción, escogiendo cómo responder a las demandas, dependiendo de la situación y los reclamantes de dicha información.

Pero además, es necesario analizar la clase de respuesta organizacional (Kearns) a la cual se enfrentarán los servidores públicos, ya sea de forma táctica o estratégica. Es decir, si los agentes dan una respuesta reactiva a un requerimiento legal, o dan una respuesta proactiva como anticipación de ciertas situaciones. El principal dilema referente a la rendición de cuentas y la transparencia es el decidir si es una responsabilidad voluntaria o una obligación legal de las instituciones y servidores públicos para reportar las actividades del Gobierno.

Para responder a este dilema, surgieron a finales de los setenta, dos enfoques considerablemente distintos de la gestión pública (Bozeman, 1998), uno de ellos provenía de la orientación de las escuelas de políticas públicas, mientras que el otro estaba influido por las escuelas de comercio y los avances ocurridos en la administración pública. De esta forma, el enfoque de las escuelas de comercio está más orientado a los procesos, a diseño de organizaciones, personal y presupuestos; mientras el enfoque de las escuelas de políticas públicas es el lado blando de la política destacando las divergencias entre el sector público y el privado.

Sin duda alguna, la transparencia es una condición necesaria mas no suficiente para el manejo correcto del gasto presupuestario, pues aunado a estas herramientas están los conceptos de honestidad, ética, veracidad, formalidad y moral pública.

No hay duda de que la evaluación del funcionamiento de las políticas públicas y del desempeño de las instituciones gubernamentales, sólo puede hacerse mediante el monitoreo de las decisiones del Gobierno y sus costos implícitos.

Y es precisamente la transparencia y la rendición de cuentas un aspecto fundamental de las sociedades democráticas ya que todos los integrantes de la sociedad se encuentran en pleno derecho de exigir el buen funcionamiento del Gobierno. Además, salvaguardan el principio de equidad, al evitar los actos de corrupción y poner a toda la sociedad bajo las mismas circunstancias.

De ahí la importancia de desarrollar los instrumentos necesarios que permitan examinar los grados de transparencia del país. Cabe destacar que esta medición no es tarea fácil, y existen organizaciones internacionales que se dedican a tratar de medir los grados de transparencia, los índices de corrupción, niveles de opacidad, etcétera, con la finalidad de ayudar a los países desarrollados a captar mayores recursos de inversión extranjera.

El derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas

Es claro para todos nosotros y para muchísimos usuarios de leyes de acceso a la información, tanto federales como estatales, que obtener información pública no se traduce de manera automática en una activación de las instancias y mecanismos propios de la rendición de cuentas. Tampoco se traduce, necesariamente, en imposición de sanciones o en reparación de daños. Tampoco redundaría mecánicamente en mejoras de la gestión institucional ni en mejores decisiones para la utilización de los recursos públicos. Esta situación no debe perpetuarse a riesgo de mermar la credibilidad y la potencialidad democrática del ejercicio del derecho de acceso a la información. Señalo un pequeño botón de muestra: a nivel federal, cerca del 8% de las solicitudes de información son respondidas diciendo al solicitante que el documento requerido no está en los archivos de la institución. Sin embargo, cuando el IFAI ordena a la institución una búsqueda exhaustiva del documento, en cerca del 60% de los casos el documento aparece.

Esto revela que hay una deficiente organización de los archivos administrativos que impide que los servidores públicos sepan qué información tienen, lo cual incide en que la toma de decisiones no se considere lo realizado anteriormente. Es decir, no es posible aprender de errores del pasado para así evitarlos en el futuro.

Por otra parte, la falta de un esquema homogéneo de sanciones por incumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información ha impedido que exista una comprensión cabal del significado del mismo.

Al mismo tiempo, el ejercicio del derecho de acceso a la información, sobre todo por parte de organizaciones civiles y medios informativos, aunque también gracias a personas en lo individual, ha incidido lenta pero progresivamente en la mejoría de las condiciones existentes para deliberar públicamente sobre problemas de relevancia pública. Parto del supuesto de que un régimen de rendición de cuentas debe generar no solamente acciones de control, medición, evaluación y fiscalización, sino incrementar las posibilidades y objetivos específicos de la democracia deliberativa, tanto para las agencias del Estado como para los actores políticos y sociales.

En este breve diagnóstico, creo que es muy importante señalar que el ejercicio del derecho de acceso a la información (como mecanismo de ejercicio de un derecho, pero también como materia de litigio) ha encontrado condiciones mínimas de justiciabilidad en nuestro país. Es decir, a través del litigio estratégico organizaciones civiles como Sonora Ciudadana, Litiga OLE, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Fundar o el Centro Mexicano de Derecho Ambiental han logrado movilizar a favor de distintos derechos fundamentales los mecanismos judiciales disponibles, inclusive recurriendo a instancias internacionales de justicia. Y en ello el ejercicio del derecho de acceso a la información ha sido una pieza fundamental.

Esta práctica es algo que debemos reconocer y auspiciar; sin embargo, no hay que olvidar que son pocos los recursos instalados y pocas las personas que pueden acceder a ellos para lograr que el ejercicio del derecho de acceso a la información imponga al Estado obligaciones vinculadas con derechos humanos. Para litigar en contra de resoluciones que afectan el derecho de acceso a la información es necesario contar con conocimientos jurídicos o con recursos para allegarse de la respectiva asesoría.

#### Descentralización en México.

Un sistema federal no implica necesariamente un Estado descentralizado, ni un régimen unitario significa centralización. Existen Estados unitarios altamente descentralizados como Francia y por otro lado, se observan Estados federales altamente centralizados como México.

En el contexto internacional, se ha originado un proceso de descentralización en los estados federales. Dicho proceso es consecuencia del agotamiento de modelos centralistas adoptados con anterioridad, principalmente en países en vía de desarrollo. México se ha incorporado a dicho proceso a partir de la década de los ochenta, recibiendo su más fuerte impulso en los últimos años.

En la actualidad, nuestra Constitución en su artículo 40 recoge la voluntad popular de constituirse en una república representativa, democrática y federal; compuesta por entidades libres y soberanas en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidades en una federación establecida según los principios de la misma ley fundamental. En este esquema, las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a la federación se entienden reservadas a las entidades, que cedieron parte de sus potestades al momento de establecer el nuevo Estado independiente y soberano, conservando el resto de facultades características del poder público. Este arreglo se conoce en la doctrina como poderes residuales.

De acuerdo a Gamaz Torruco (1993), una de las características del sistema federal, es la distribución de las competencias y las responsabilidades, entre las entidades que suscriben el pacto federal. El federalismo se constituye en una alternativa de organización para un estado, entre un estado unitario y una confederación de estados. El estado federal o federación de estados, en el que la soberanía es una cualidad de la totalidad de la organización y que las entidades federativas tienen solo una zona de autonomía determinada constitucionalmente.

Una definición (Armenta 1996), práctica del federalismo consiste en considerarlo como una forma de estado constituido por una diversidad de ordenes jurídicos locales, los cuales concurren en un mismo ámbito espacial con un orden jurídico federal, que perfectamente bien coordinados entre sí, se complementan mutuamente, de tal manera que integrados y dispuestos forman un todo armónico que resulta coordinado por una norma superior que es la Constitución.

De estos órdenes, (Juriasti 1996), el federal tiene una vigencia en la totalidad del territorio, mientras que el estatal o local es válido únicamente en el ámbito geográfico de cada entidad federativa. Esta forma de organizar al estado surgió como una fórmula que aseguraba el respeto a las identidades locales y a la autonomía en el manejo propio de los asuntos de cada comunidad, a la par que permitía la integración del poder soberano en entidades mayores, capaces de arrostrar con éxito los retos de una nueva correlación de fuerzas en el mundo.

Díez de Urbanivia (1996), el gran dilema, reto de eficiencia y eficacia de un estado federal es el reparto de competencias. Esto implica definir las atribuciones y facultades que le compete a cada ámbito de gobierno para hacer eficiente el sistema, señalando cuales de estas deben ser exclusivas de uno de ellos y cuales concurrentes, coincidentes o coordinadas. También implica determinar los mecanismos de revisión y actualización de las relaciones intergubernamentales, entre otras importantes materias.

En la evolución de los estados federales, se han forjado diversos modelos. Estos son ideales en cuanto a que no se encuentran en la vida real en una forma pura, sino lo más frecuente es que los estados federales sean una combinación de los dos o más tipos de federalismo.

En un extremo se encuentra el federalismo clásico o dual, cuya sustancia es la exclusividad de funciones que la Constitución les confiere a los gobiernos locales respecto al gobierno central, por lo cual son independientes entre sí, careciendo de coordinación y concurrencia de atribuciones. Este modelo de federalismo, en su forma pura, se encuentra agotado debido a que no responde con flexibilidad a la dinámica económica, política y social que se vive en la actualidad.

En su lugar, se han establecido, los mecanismos para fincar una nueva relación de interdependencia, mediante tareas compartidas entre la federación, los estados y los municipios. A este modelo se le conoce como federalismo cooperativo y su esencia es la “cooperación intergubernamental para conseguir fines comunes, tanto en materia económica como social y cultura, mediante proyectos de financiamiento conjunto entre entidades federativas y gobierno central”. La concreción de este federalismo es mediante acuerdos entre ambas instancias y la adecuación del marco normativo y constitucional.

Un tercer modelo es denominado federalismo creativo. Esta es una concepción moderna del estado que plantea la revisión y transformación de las relaciones intergubernamentales ante los cambios constantes de la realidad, debido a los procesos económicos y sociales a nivel nacional e internacional. Dicho modelo postula que el gobierno central apoye con incentivos y estímulos la participación directa de los gobiernos locales en la satisfacción de las necesidades de la población, mediante un sistema fiscal de participaciones, más que el de inversión federal directa.

Una de las principales ventajas de este modelo es que los gobiernos locales ven incrementada su libertad y su capacidad para definir y ejecutar programas según sus prioridades. Este modelo se apoya en políticas de descentralización para transferir recursos y responsabilidades a los gobiernos locales, intentando contrarrestar las relaciones de dependencia respecto al gobierno central.

## Escenarios

Los escenarios han sido analizar el agotamiento, nulo avance o retroceso, del proceso de descentralización de los recursos financieros del gobierno federal a los estados y municipios del país, y por lo tanto, el nulo fortalecimiento del federalismo, fundamentalmente el fiscal dirigido a los municipios y por lo tanto el deterioro de las relaciones intergubernamentales en los últimos 3 o 4 años, en el que estaca la gran marginación de la que sigue siendo objeto el municipio pero ahora no solo de parte del ejecutivo federal sino de los propios titulares del poder ejecutivo en los estados.

## Actores

A pesar de que las relaciones intergubernamentales se representan en un escenario en el que se enfrentan o participan de ellas dos actores principales como son los estados y la federación, el entramado, sin embargo, es tan amplio que en un esquema simple de identificación de participantes, podemos detectar tres grandes niveles:

### Federal:

- Ejecutivo federal
- SHCP
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Presupuesto de Egresos de la Federación
- Secretaria de la Función Pública
- Cámara de Diputados
- Auditoria Superior de la Federación

### Estatal:

- Gobierno de los Estados
- Ejecutivo Estatales
- Congresos Estatales
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico del Estado de Sinaloa
- Secretaria de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa
- Unidad de transparencia y rendición de cuentas

### Municipal

- Gobiernos Municipales
- Tesorería municipal

## Centralización y Descentralización en el Federalismo.

Algunos autores consideran que el federalismo como forma de organización político-económico, induce a que cada región busque explotar sus ventajas competitivas, al tiempo que atenúa los efectos negativos de la vulnerabilidad regional proveniente de un entorno internacional abierto. Bajo este esquema general, la descentralización en su acepción amplia (territorial, política y financiera), reflejada en un federalismo autentico, juega un papel vital.

A lo largo del siglo XIX y hasta 1910, fue un periodo de constante tensión entre el centro y la periferia. El movimiento armado de 1910 dio la pauta para el establecimiento de un nuevo modelo federal en el Estado mexicano. Con la promulgación de la Constitución de 1917 se dota el gobierno central con amplias facultades con respecto a los gobiernos estatales, además de conferirle poderes para garantizar la unidad política y económica de la nación y responder a los desafíos internos y externos del país.

El federalismo contemporáneo mexicano no surgió centralizado, sino que paulatinamente fue adoptando elementos de centralización, misma que se consolida a partir de la década de los treinta. Durante el presente siglo, una serie de factores han originado un proceso de centralización política y administrativa en el Estado mexicano:

- El desarrollo de la economía se impulsó a partir del Estado central. La concentración del capital y de las actividades económicas debilitó los poderes locales y reforzó al poder central.
- La administración pública se organizó en cuerpos nacionales de estructura centralizada.
- La consolidación de un fuerte administrativo adscrito al Ejecutivo Federal, con el cual asumió funciones sociales básicas como los servicios de educación, cultura, salud, seguridad, y servicios sociales.

El federalismo mexicano tiene características de federalismo dual, dado por las facultades exclusivas de los tres ámbitos de gobierno. Además, la existencia de la competencia concurrente y coincidente entre federación y estado; federación, estado y federalismo cooperativo, y la celebración de convenios de coordinación en diferentes materias, mismos que han cobrado auge en los últimos años, lo señalan como federalismo creativo.

Durante los últimos años se ha reforzado un proceso de descentralización con la intención de abrir espacios de la participación ciudadana en la vida del país, además, disminuye la tensión entre los poderes de los estados y la federación. La Constitución de 1917 fue una tercera constitución federal y en su artículo 115 fue realmente radical en la descentralización del poder, pues declaró al municipio libre. El municipio libre y los estados libres y soberanos fueron entonces y en principio la gran base de la división del poder, apoyo de la otra división, la clásica entre ejecutivos, legislativa y judicial.

Pese a tan clara arquitectura federal, la falta de democracia política del régimen revolucionario llevó a que el ejercicio del poder terminara por ser más centralista que cualquiera de los que México había tenido desde el siglo XVI. Y es que la novedosa existencia de un partido de estado –PNR; PRM; PRI- dio al Presidente enormes poderes meta constitucionales y anticonstitucionales, al punto que México, en los hechos, funcionó como una república autoritaria y centralista.

Después de examinar la larga y complicada historia del federalismo mexicano, queda en claro que la actual etapa del desarrollo político mexicano –la que inició con la liberalización política de 1997 y se reforzó con la derrota del partido de estado posrevolucionario en el 2000-, ha abierto de nuevo el tema del federalismo. Por otro lado, las interacciones que se dan entre los gobiernos locales (estados y municipios) cobran especial relevancia para la plantación y puesta en marcha de políticas de desarrollo regional y urbano.

El federalismo mexicano se ha caracterizado por una muy débil funcionalidad del marco legal que regula las relaciones intergubernamentales, dado que si bien constitucionalmente el pacto federal es relativamente equilibrado, en la práctica este pacto ha sido dominado por el nivel federal en detrimento de los subnacionales; Justo en los años recientes comienza a recuperarse el valor del pacto federal constitucional.

Por lo que se refiere a la capacidad de decisión de los componentes del sistema queda igualmente clara la subordinación de gobiernos subnacionales debido a la centralización del sistema fiscal entre otros factores de carácter político.

## Los Nuevos Escenarios

Existe cierta ambigüedad en el modelo formal de federalismo que la Constitución contiene; se trata en parte de un federalismo tripartito, sobre todo después de las reformas al artículo 115 que otorga un reconocimiento al municipio como nivel pleno de gobierno. Sin embargo la imposibilidad para el municipio de legislar y su dependencia de acuerdo a otros artículos constitucionales del gobierno estatal, no hacen de esto sino un federalismo de establecer colaboración y mandatos con los municipios solo a través de los gobiernos estatales. Los sistemas federales contemporáneos que en la práctica prevalecen en los extremos aparecen los siguientes:

El modelo federal canadiense, de tipo legislativo, tiende por principio a una autonomía máxima entre niveles de gobierno, tratando incluso en lo fiscal de hacer posible esta independencia. Este modelo es rígido dado que ningún nivel de gobierno puede interferir en la esfera de acción de otro nivel de gobierno, salvo que se haya establecido un acuerdo legal para ello, los conflictos se resuelven en las cortes mediante controversias constitucionales. Las ventajas que se buscan en un modelo de este tipo se refieren a facilitar una mayor competencia entre regiones y una mayor autonomía, la máxima autonomía de las unidades fortalece, desde esta perspectiva el conjunto federal. En este contexto las relaciones intergubernamentales son muy claras, hay poca confusión, sin embargo son formales y rígidas.

En el otro extremo, está el federalismo alemán. Este modelo es un federalismo de tipo administrativo más que legislativo, el cual si bien acepta autonomía de los diferentes niveles de gobierno, promueve un sinnúmero de transferencias fiscales intergubernamentales y espacios de negociación y acuerdos entre niveles de gobierno. Se trata de un federalismo flexible, en ajuste permanente, los ajustes mutuos y la deliberación de políticas públicas son parte del funcionamiento cotidiano. Los conflictos se traducen en negociaciones y solo como último recurso en controversias constitucionales. Las ventajas que busca este modelo son justamente promover más la cooperación entre regiones y niveles de gobierno que la competencia radical.

De hecho esta cualidad es la que hizo posible la unificación de las dos alemanas; después de la caída del muro, se pudo negociar con todas las regiones y niveles de gobierno el costo de la entrada de un nuevo miembro al pacto federal. En este contexto las relaciones intergubernamentales son parte fundamental del funcionamiento del sistema; de su intensidad, acceso diversos, y espíritu cooperativo, depende el buen desempeño del sistema en su conjunto. Además los equilibrios regionales se pueden incorporar a cada decisión.

En contraparte no hay tanta claridad en áreas de exclusividad y concurrencia, es necesario construirla frecuentemente. Es difícil pensar que en México estén dadas las condiciones para evolucionar rápidamente hacia cualquiera de ambos modelos. El primero requiere instituciones fuertes, reglas muy claras y una distribución fiscal muy equilibrada. El segundo requiere gobernantes y cuerpos profesionales con una tradición muy abierta a la negociación y el acuerdo intergubernamental, las disputas partidistas por ejemplo, se dirimen en la esfera política y no interfieren en el funcionamiento de políticas públicas intergubernamentales.

Sin embargo aun cuando ambos modelos son muy distintas, es necesario desde hoy precisar cuál debe ser la evolución del federalismo mexicano con el fin de ir construyendo las bases para si no acercarse a alguno de los modelos mencionados, al menos inspirar las reformas en estos modelos; al final, el resultado será siere un modelo mixto y propio.



Este modelo deberá tener en consideración:

1. La descentralización y su impacto en los gobiernos locales pues las políticas de este tipo emprendidas desde hace ya algunos años han provocado una serie de efectos no deseados en los gobiernos locales; el traslado de responsabilidades no ha estado acompañado del suficiente apoyo financiero ni de la asesora técnica y acondicionamiento institucional necesario. El aprendizaje y ajuste ha tenido sus costos y ahora cabe preguntarse cuál será el futuro al que se enfrentaran los estados y municipios y cuales las salidas para aumentar sus capacidades de respuesta. Aunque, al parecer existe un ánimo descentralizador en el gobierno federal, se deberán coordinar las acciones que sumen las potencialidades de los diferentes niveles de gobierno implicados.
2. A raíz de los cambios constitucionales surge el reto de adecuar los marcos legales locales y de presionar para alcanzar una mejor definición de los espacios de acción, esto es, se detecta un problema de las concurrencias. En el fondo prevalece la cuestión sobre los mejores criterios para ello y aunque la subsidiariedad parece una buena opción aun es necesario discutir sus alcances en el caso mexicano y en políticas concretas.
3. El papel que los gobiernos locales deben observar para valorar sus potencialidades de desarrollo creando alternativas viables y factibles para trazar su propio desarrollo.
4. Con todo y la reforma al 115 constitucional, los problemas de competencia legal entre niveles de gobierno y la definición de competencias, aún permanecen, por lo que sería importante definir si es necesaria una estructura diferente del gobierno y sus niveles (reforma del estado o únicamente la mejor de los mecanismos de solución de controversias) así como los instrumentos para la conciliación de intereses.
5. Los alcances y orientación de las reformas fiscales que inciden en las relaciones intergubernamentales, pues si bien el traslado de recursos del ramo 22 ha representado un logro para los municipios, todavía falta resolver los problemas de la generación de recursos propios y sobre todo un modelo de coordinación hacendaría capaz de crear incentivos de participación comprometida, un mayor esfuerzo fiscal local, un adecuado seguimiento de los recursos utilizados y la valoración de resultados.

Señalar los retos que plantea una posible transición de las reglas del juego, en un escenario de cambio, muchos de los antiguos acuerdos ya no funcionan, pues de hecho los equilibrios entre espacios de gobierno ya se encontraban en transformación desde hace algunos años. Pero ahora, es fundamental repensar cuáles serán las características de la organización del estado que resulten propicios para impulsar el desarrollo con base en orden más equitativo de recursos y capacidades que responda de mejor manera a las crecientes demandas ciudadanas.

En México, el tema de la distribución de los ingresos públicos entre órdenes de gobierno ha estado presente desde el siglo XIX. En las Constituciones de 1824 y de 1857, sin embargo, no se delimitaron las competencias entre órdenes de gobierno y se optó por un sistema de coincidencia de facultades tributarias, que la Constitución de 1917 mantuvo. Este sistema fue evolucionando lentamente a raíz de la creación del sistema de participación en 1922 y la realización de las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947.

Por su parte, la legislación en materia fiscal fue evolucionando, aunque en las leyes de coordinación fiscal de 1948 y 1953 solo existía posibilidad de coordinación de los sistemas fiscales, federal, estatal y municipal en cuanto a participaciones. No fue sino con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 que se sentaron las bases de un esquema de coordinación más amplio y se comenzó a resolver el problema del reparto desigual de las participaciones, modificándose sustancialmente la forma de repartirlas pues se consideró que cierta cantidad de ellas deberían distribuirse no solo en función de donde se generan la recaudación, sino dependiendo del grado de desarrollo regional. Se consignó igualmente que la colaboración administrativa de los estados con la Federación debería hacerse mediante convenios.

Como forma de mejorar la coordinación intergubernamental en temas fiscales, en el Capítulo II de la Ley de Coordinación fiscal quedo establecido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), cuyo objetivo explico fue el de evitar la doble tributación al delimitar las competencias impositivas para cada ámbito de gobierno y distribuir a los estados miembros una proporción de la recaudación federal, mediante el establecimiento de convenios de adhesión que se suscriben entre poderes soberanos: la federación y los estados.

Con este sistema que opera actualmente, los estados renunciaron a gravar algunas de sus fuentes impositivas no prohibidas en la Constitución, a cambio de participaciones federales que incluyen ingresos tributarios, ingresos derivados de los derechos federales y aquellos obtenidos de la producción y venta de petróleo. En otros términos, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal logro establecer un orden fiscal homogéneo, lo cual redujo sus costos de administración haciéndolo más eficiente y otorgo mayores recursos a los gobiernos subnacionales, a costa de limitar sus facultades tributarias. Con la nueva Ley de Coordinación Fiscal, e iniciada ya la década de los noventa, cobro mayor impulso el proceso de descentralización de los recursos para combatir la pobreza. El gobierno federal determino transferir a estados y municipios el manejo del 23% de los recursos del Ramo 26 de “solidaridad y Desarrollo Regional”, porcentaje que se incrementó a 50%

Si tomamos en consideración los cambios políticos recientes en México, cobra especial relevancia el tema de las relaciones intergubernamentales sobre todo si se piensa en la necesidad de crear o consolidar nuevas formas de vinculación más equilibradas, horizontales y plurales que den paso a una convivencia equitativa y funcional entre los niveles y esferas de gobierno así como al interior de la distribución de poderes.

En el federalismo la presencia de múltiples gobiernos con objetivos distintos conduce naturalmente a conflictos intergubernamentales; el reparto de autoridad y recursos es, en el fondo, una distribución de poder y como tal no puede concebirse como exenta de conflictos y fricciones; en algunos casos la autoridad es difícil de establecer y surgen problemas de concurrencia y coordinación, por lo que es necesario buscar las formas para alcanzar una convivencia fundada en el consenso.

El federalismo parece ser un modelo de organización del estado en donde es posible alcanzar mejores resultados de política a condición de que sus relaciones intergubernamentales funcionen adecuadamente y con transparencia. En teoría, los modelos federales presentan ventajas en la creación de una política económica de desarrollo como por ejemplo: 1) la provisión y producción más eficiente de servicios públicos; 2) un mejor alineamiento de costos y beneficios del gobierno para una ciudadanía variada y por tanto mayor equidad; 3) una mejor concordancia entre los bienes públicos y sus características especiales; 4) el aumento de la competencia, la experimentación y la innovación en el sector gubernamental; 5) una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos; 6) una mayor transparencia y responsabilidad; 7) una mayor sensibilidad con respecto a las preocupaciones regionales subnacionales.

Durante la evolución reciente del gobierno y la administración mexicana es conveniente tomar como guía de estudio de las relaciones intergubernamentales los problemas y logros que han alcanzado las políticas descentralizadoras y en los llamados procesos de federalización, destacan por ejemplo:

- Las dificultades en la definición de áreas de competencias entre instancias gubernamentales y los nuevos espacios de conflicto derivados de las modificaciones al artículo 115 constitucional.
- Las facultades con que se presenta la concurrencia de niveles gubernamentales en políticas como las de educación y salud.
- Los problemas entre las instancias que participan en la plantación nacional (el control del ejercicio de los recursos financieros y los resultados obtenidos, las jurisdicciones en materia de tenencia de la tierra y asentamientos humanos).
- Las competencias fiscales y las posibilidades de instaurar nuevas formas de relación hacendaría.
- Los mecanismos que se han explorado como opciones innovadoras para facilitar la relación entre niveles o esferas de gobierno.

#### El Proceso de Descentralización.

México –como la mayoría de las federaciones a nivel mundial- se encuentra en proceso de revisión de las formas y mecanismos de sus relaciones intergubernamentales, mediante un proceso de descentralización, entre cuyos principales objetivos destacan:

- Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales.
- Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados federados.
- Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud, medio ambiente, bienestar social, combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.

La descentralización de la administración federal implica la transferencia de aquellas atribuciones y recursos, actualmente bajo la responsabilidad de las dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente porque los gobiernos locales y que permiten una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública.

#### Avances de la Descentralización

En las distintas entidades se han dado avances en diversas materias y sectores, entre los que destaca salud, educación, seguridad pública, agricultura, ganadería y desarrollo rural, medio ambiente, recursos naturales y pesca, y comunicaciones y transportes, entre otros. Los avances de la descentralización se han dado en forma dispar entre los diferentes estados y no se trata de evaluar dichos avances.

#### Mecanismo de Distribución de los Recursos.

Dado que el Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación transfiere los recursos del Ramo 33 condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la misma ley, cada uno de los fondos que lo conforma toma en cuenta criterios diferentes para distribuir sus recursos, y especifica los rubros en los que dichos recursos pueden ser utilizados.

Sinaloa es pionero en leyes de acceso a la información pública por ser la primera entidad en contar con una ley de transparencia y de acceso a la información, pionera en México, a partir del 23 de abril de 2002, hace 14 años. Recientemente el 4 de mayo de este año, se modificó y aprobó por el H. Congreso del Estado de Sinaloa la Ley General de Acceso, Transparencia y Rendición de Cuentas que a partir de esta fecha entra en vigor. A continuación señalo cuales son los órganos garantes que rigen y toman decisiones en materia de transparencia, con los cuales la ciudadanía puede interactuar con ellos para cualquier asunto que tenga que ver con estos temas.

#### 1. Transparencia Fiscal

En el marco de los compromisos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, por el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, Lic. Mario López Valdez, relacionados con la transparencia y rendición de cuentas, el Ejecutivo Estatal pone a disposición de la ciudadanía la información más relevante sobre las finanzas públicas estatales, dando cuentas sobre la administración de los recursos públicos y de su impacto. El gobierno de Sinaloa cuenta con dos portales [www.transparenciasinaloa.gob.mx](http://www.transparenciasinaloa.gob.mx) y [www.transparenciapresupuetaria.gob.mx](http://www.transparenciapresupuetaria.gob.mx), en los cuales podemos observar Gobierno Abierto, Gobierno en Movimiento, Código de Ética, Declaración Patrimonial en Línea, Entrega-Recepción, Evaluaciones de Transparencia, Padrón de Proveedores, Leyes y Códigos, Lista de Servidores Públicos Sancionados 2011-2016.

#### 2. Consejo Ciudadano Sinaloense para la Vigilancia y la Transparencia

#### 3. Transparencia Presupuestaria y Observatorio del Gasto

#### 4. Auditoría Superior del Estado de Sinaloa

#### 5. Compra Net Sinaloa

#### 6. Premio a la Innovación en Transparencia 2016

Vinculación con:

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Secretaría de la Función Pública del gobierno federal

Auditoría Superior de la Federación

Comisión Permanente de Contralores Estados – Federación Región Noroeste

Comisión Permanente de Vigilancia y Control Estado – Municipios

Sistema de Evaluación del Control Interno

Compra Net Nacional

Plataforma Nacional de Transparencia

IDAIM

#### Conclusiones

La transparencia y la rendición de cuentas, a pesar de ser conceptos diferentes, tienen el mismo objetivo: hacer de esta sociedad, una sociedad democrática y participativa, que exija, que escuche y analice las decisiones del Gobierno.

En este trabajo se explicó que existen diferentes grados de control para la rendición de cuentas, de ahí que algunas veces el Gobierno se comporta como empresa privada y en otras ocasiones hace uso de herramientas legislativas. Además, la clase de respuesta de las instituciones o servidores públicos dependerá de la clase de información que se demanda (si es anticipada u obligatoria) y de la persona reclamante.

Cabe destacar que la información que deberán proveer las instituciones y los servidores públicos no sólo será de carácter cuantitativo, pues también se deben de evaluar la calidad de las decisiones gubernamentales y administrativas de éstos.

Obviamente, en este proceso se encuentran inmersos valores como la ética, la honestidad, y la responsabilidad, de ahí que el tema de la corrupción, sus causas, consecuencias y posibles soluciones, sea tan importante cuando se habla de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública.

El ataque al problema de la corrupción no deberá ser solamente con un mayor castigo, o mayor regulación hacia las instituciones y servidores del Gobierno. De hecho, el erradicar el problema de corrupción en la sociedad podría llevar mayor tiempo pues en muchas de las ocasiones ésta es una costumbre. El crecimiento paralelo de las instituciones políticas y burocráticas será de vital importancia, pues la madurez de ambas evitará que tanto una compleja burocratización como la existencia de lagunas legales, acrecienten la corrupción.

Para finalizar, sólo resta decir que la transparencia y la rendición de cuentas fortalecen el funcionamiento de las instituciones gubernamentales de manera democrática, y salvaguarda el Estado de Derecho, al respetar los principios de equidad. Un gobierno transparente es un gobierno sin corrupción, y en la democracia, la corrupción puede existir.

En México el derecho de acceso a la información se encuentra consagrado en la Constitución desde 2007 y contamos con 32 leyes locales y una Ley Federal en materia de transparencia y acceso a la información, así como con sendos órganos encargados de velar por este derecho, pero aún prevalecen limitaciones severas, inercias burocráticas y resistencias fuertes que nos impiden avanzar hacia la consolidación de una política integral a favor de la transparencia y la rendición de cuentas. Actualmente, el gobierno mexicano y algunas organizaciones de la sociedad civil, formamos parte de un movimiento global mundial a favor de abrir los gobiernos. Hoy en día esta apertura significa un nuevo modelo de relación entre sociedad y gobierno que se caracteriza por la existencia de un diálogo permanente, dinámico y colaborativo entre ambas partes. Sin embargo, en México seguimos enfrentando problemas para acceder a información básica sobre el ejercicio de los recursos públicos y los procesos de toma de decisión de las autoridades, debido a las concepciones erróneas que subsisten sobre los secretos de estado y las prácticas gubernamentales añejas en el manejo de la información.

## **Bibliografía**

- Armenta López Leonel Alejandro. (1996) *“Federalismo y descentralización”* en Faya Viesca, Jacinto.- Impulso al nuevo federalismo mexicano, Querétaro, Revista AMEINAPE, núm. 1
- Bozeman, Barry (coord.). (1998) *“La gestión pública: Su situación actual”*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC / Universidad Autónoma de Tlaxcala / FCE
- Castillo, Arturo. (2003) *“Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas”*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 40
- Díez de Urbanivia F. Xavier, (1996) *“El Nuevo Federalismo mexicano”*, en Faya Biseca, Jacinto (coord.) Impulso al nuevo federalismo mexicano, Querétaro, Revista AMEINAPE, núm. 1
- Gamas Torruco, José, (1993) *“El caso federal: orígenes, reales y perspectivas”*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, México, núm. 54 y 55
- International Budget Project, (2003) *“Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria. Una comparación de 10 países”*.
- Juriasti Septien, Carlos.- (1996) *“Federalismo y descentralización. Impacto en el sistema político estatal, en el nuevo federalismo mexicano: una visión desde Coahuila, Saltillo”*, Comisión para el Estudio del Federalismo en Coahuila.
- Kearns, Kevin P., *“Managing for Accountability Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations”*. San Francisco: Josse-Bass Publishers, 1996.

Perry, James L., *“Handbook Of Public Administration”*. 2da. ed. The Jossey-Bass Public Administration Series, 1996.

Romzek, B. S. y Dubnick, M. J. *“Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy”*, *Public Administration Review* 47 (1987): 227-238.

Ugalde, Luis Carlos., *“Rendición de cuentas y democracia: el caso de México”*. México: IFE.

The Latin American Index of Budget Transparency 2003  
<<http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm>>.

Fecha de consulta: 15-06-2016

## **Reseña biográfica**

### **Benjamín Gálvez Vega**

Profesor de Medio Tiempo – Categoría C

19 años de antigüedad

Docente de Licenciatura en los PE de LAE, LME, LGAP, LAT, LCF y LSC Unidad Culiacán, Universidad de Occidente.

Alumno 5to. Semestre del Doctorado en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional UDO-CONACYT

Tesis doctoral: Índice semántico de la participación ciudadana territorial.

Maestría en Gestión y Política Pública, UDO-CONACYT 2003-2005.

Licenciatura en Administración Pública, UDO 1984-1988

Docente en la Maestría en Administración Pública y Maestría en Informática Gubernamental en el IAPSIN

Diplomado en Competencias Docentes Universitarias, UDO-ANUIES enero-julio 2012

Diplomado Servicio Civil de Carrera en el Sector Público UAM-IXTAPALAPA. (Mayo-agosto 2001)

Diplomado en Habilidades Docentes UDO-ITESM

Octubre1999-marzo2000

Diplomado en Administración y Desarrollo de Personal Publico. UDO- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Publica-UNAM enero junio 1999

Reconocimiento al Mérito Académico recibido en el Evento del Día del Maestro 15 de Mayo de 2008.

Reconocimiento por parte del IAPSIN, A.C. como mejor maestro evaluado en junio de 2012

Reconocimiento del XIV Verano de la Investigación Científica y Tecnológica del Pacifico 2009

Reconocimiento del XVII Verano de la Investigación Científica y Tecnológica del Pacifico 2012

Reconocimiento Nacional del CACECA por la Reacreditación (2014) del PE de LAE Unidad Culiacán

Publicaciones:

Ponencia “Paridad de Género y Representación Política en Sinaloa, México. El proceso Electoral 2015-2016”

Libro: Economía Sinaloense, estrategias de desarrollo

Capitulo: La evaluación de la gestión pública municipal: un proyecto para su desarrollo en el estado de Sinaloa, México

Ensayo: Turismo y Pesca, actividades económicas confrontadas: El caso de la pesca deportiva en Sinaloa, México.

Ponencia: Como evaluar la participación ciudadana territorial.

Dirección de Tesis y Proyectos de grado:

5 tesis de licenciatura,

11 tesis de maestría,

25 tesinas EGEL y Diplomado de titulación

Participación en eventos académicos:

Diversos congresos nacionales e internacionales, coloquios, foros, etc.