

XV
CONGRESO
INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA
ADMINISTRACIÓN
E
INFORMÁTICA



EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN LOS MUNICIPIOS DE YUCATÁN

Área de Investigación: Entorno socioeconómico de las organizaciones

AUTOR

Ana Laura Bojórquez Carrillo

Coautores:

Víctor Manuel Villasuso Pino

Alejandro Guadalupe Barrera Ramírez

Máximo grado académico:

Maestría

Institución de procedencia y dependencia:

Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Yucatán

País de la institución de procedencia:

México

Correo electrónico:

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

anabc@uady.mx; anabojoquez@hotmail.com

Números telefónicos de la institución de procedencia:

(999) 9810975, 26 ext. 206 o 123

Número de fax de la institución de procedencia:

(999) 9810975, 26 ext. 123

Domicilio de la institución de procedencia:

Calle 31 por 35-A, antigua carr. a Chuburná

CP 97200 Mérida, Yucatán, México

Número telefónico particular:

(999) 1 96 02 66

Celular:

(999) 1 630715

RESUMEN

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Y LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN LOS MUNICIPIOS DE YUCATÁN

Área de Investigación: Entorno socioeconómico de las organizaciones

Ética y organizaciones

El objetivo de este documento es demostrar que la *capacidad administrativa* del ayuntamiento no influye en el *grado de acceso a la información pública* de los municipios de Yucatán, así



CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

como tampoco influyen otras variables como el *tamaño del municipio* según el número de su población, el nivel de *marginación*, la *autonomía fiscal* ni la *distancia que existe entre la cabecera municipal y Mérida*. El propósito de este estudio es, considerando los resultados obtenidos, proponer medidas que contribuyan a mejorar el grado de acceso a la información pública en los municipios de Yucatán.

Para desarrollar este trabajo se utilizó una metodología preponderantemente cuantitativa, las técnicas que se utilizaron fueron: la encuesta, la estadística descriptiva y la estadística correlacional. Para analizar el *grado de acceso a la información pública* en los municipios de Yucatán, se utilizó una variable *proxy*: la calificación del 2007 que otorga el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (inaip) a cada municipio por el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán; es decir que no se está considerando en esta calificación el nivel de respuesta que cada municipio da al ciudadano, así como tampoco se evalúa el cumplimiento a cualquier otra obligación señalada en la citada Ley.

En el documento se confirma que la situación del acceso a la información pública de 2007 a 2009 va en retroceso, lo cual justifica la necesidad de realizar investigaciones sobre los factores que inciden en que esta situación no mejore. Uno de los factores que en este documento se analiza es relacionado con la capacidad administrativa de los municipios y a partir de esta idea es que se desarrolla la siguiente investigación.

En este documento se presenta, en un primer momento, un diagnóstico de los municipios de Yucatán en relación con su *capacidad administrativa* y la relación de esta variable con la variable de interés: el *grado de acceso a la información pública*. Al final se presenta el análisis de la relación de esta última variable con otras y la propuesta para mejorar esta situación considerando los resultados de este estudio.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Los resultados de este estudio demuestran que ni la *capacidad administrativa*, ni otras variables como el *tamaño del municipio* según el número de su población, el *índice de marginación*, la *autonomía fiscal* o la *distancia entre la cabecera municipal y el municipio de Mérida* tienen relación significativa alta con la variable del *grado de acceso a la información pública*. Esto permite que todos los municipios, sin importar sus características o antecedentes, tengan la oportunidad de mejorar esta situación. La propuesta que se presenta va encaminada a diseñar un sistema de incentivos de tipo legal, económico y simbólico para motivar la voluntad de los líderes en los municipios.

Palabras clave: acceso a la información pública, capacidad administrativa, municipios.

PONENCIA

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Y LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN LOS MUNICIPIOS DE YUCATÁN

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en su eje 5 “Democracia efectiva y política exterior responsable”, se destaca que “la rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático”. Sin embargo en este documento se menciona también que más de la mitad de los mexicanos (59%) no están satisfechos con el funcionamiento de la democracia en el país y alrededor de 42% de esa población no confía en la democracia como un sistema de gobierno efectivo para lograr el desarrollo del país y promover el bienestar de su gente. En resumen, gran porcentaje de los mexicanos no confían en la democracia ni están satisfechos con ella, por lo cual, el avance que se pueda lograr con relación a la transparencia y a la rendición de cuentas del gobierno se

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

traduciría también en un avance para revertir esta “imagen” negativa que se tiene sobre la democracia en México.

Se debe aclarar que el acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas no son lo mismo. Para que se pueda dar la rendición de cuentas debe existir previamente el acceso a la información y la transparencia.¹

El objetivo de este documento es demostrar que la capacidad administrativa del ayuntamiento no influye en el grado de acceso a la información pública de los municipios de Yucatán, así como tampoco influyen el tamaño del municipio según el número de su población, el nivel de marginación, la autonomía fiscal ni la distancia que existe entre la cabecera municipal y Mérida. El propósito de este estudio es, considerando los resultados obtenidos, proponer medidas que contribuyan a mejorar el grado de acceso a la información pública en los municipios de Yucatán.

Salazar (2008) citado por López y Merino menciona que el acceso a la información constituye un derecho fundamental y un valor superior en la democracia; sin embargo, la transparencia es algo más que eso. Merino (2008) citado por López y Merino define el concepto de transparencia de la siguiente manera:

La transparencia es una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Un régimen transparente es, literalmente, uno en el que no hay obstáculos para ver y saber; uno en el que cualquier persona puede observar

¹ López y Merino contextualizan el marco teórico de los conceptos de rendición de cuenta, transparencia y el derecho al acceso de la información pública; siendo el primero mucho más complejo de conceptualizar que los últimos. Véase Sergio López y Mauricio Merino. “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”. *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Proyecto que se lleva a cabo por el CIDE con el auspicio de *The William and Flora Hewlett Foundation*. Disponible en: <http://www.rendiciondecuentas.cide.edu>. Consultado el 2 de mayo de 2010.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

qué decisiones está tomando el gobierno, qué recursos está empleando, cómo está usando los medios que tiene a su alcance y qué resultados está obteniendo.²

Vale la pena transcribir a continuación la definición de la rendición de cuentas que, si bien no engloba todo el análisis realizado por López y Merino en su documento “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, sí precisa qué es lo que se debe entender por este concepto.

...una política de rendición de cuentas debe ser entendida como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen. Por ello, debe ser diseñada y practicada como una política transitiva y subsidiaria orientada a fortalecer la responsabilidad del ejercicio de la función pública y no como un fin en sí mismo. Es, además, una política que esencialmente ha de tener una vocación pública –y no meramente burocrática–.³

Para desarrollar este trabajo se utilizó una metodología preponderantemente cuantitativa, las técnicas que se utilizaron fueron: la encuesta, la estadística descriptiva y la estadística correlacional. Para analizar el grado de acceso a la información pública en los municipios de Yucatán, se utilizó una variable proxy: la calificación que otorga el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (inaip) a cada municipio por el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán; es decir que no se está considerando en esta calificación el nivel de respuesta que cada municipio da al ciudadano, así como tampoco se evalúa el cumplimiento a cualquier otra obligación señalada en la citada Ley.

² *Ibid*, p. 7.

³ *Ibidem*, p. 8.

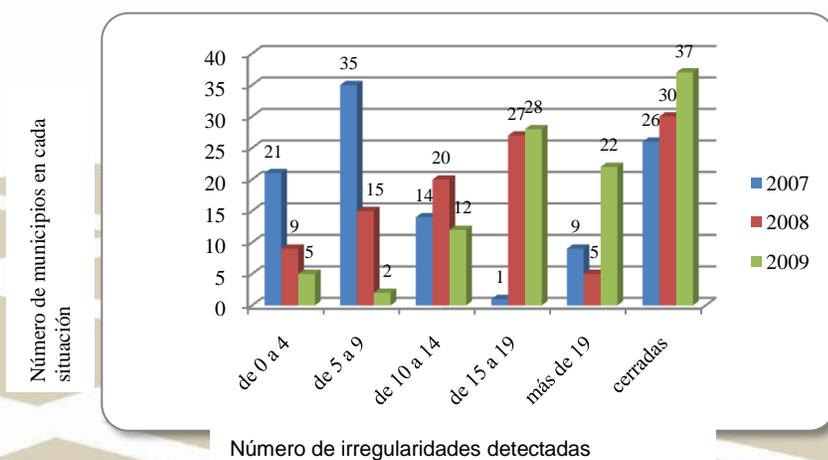
XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

El dictamen de la evaluación del cumplimiento de dicho artículo por cada municipio que se utilizó era el que correspondía al año 2007, debido a que la variable grado de acceso a la información pública se analizó correlacionalmente con otras variables cuyos datos eran de 2004, 2005 o 2006.

En la gráfica 1 se presenta el resultado de este dictamen y de los correspondientes a los dos años siguientes, 2008 y 2009, llevados a cabo por el inaip. Al comparar la situación de los tres se observa que el grado de acceso a la información pública en los municipios ha ido en retroceso en lugar de ir mejorando. Si se considera que los municipios reprobados son los que comenten 10 irregularidades o más, se tiene que en 2007, los municipios reprobados son 24, pero cada año aumentan considerablemente, ya que en 2008 fueron 52 y en 2009, 62 municipios. Esto mismo sucede con los municipios que tienen las unidades de acceso a la información cerradas, en 2007 eran 26, en 2008 fueron 30 y en 2009 empeoró la situación a 37 unidades cerradas.

Gráfica 1. Dictámenes de la evaluación de cumplimiento del artículo 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán para los años 2007, 2008 y 2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Acta de la Sesión del Consejo General del inaip de fecha 29 de junio de 2007 y del Acta 157/2009 de la Sesión del Consejo General del inaip de fecha 4 de

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

diciembre de 2009. Ambas actas disponibles en: <http://www.inaipyucatan.org.mx>. Consultadas el 20 de junio de 2010.

Esta situación en retroceso justifica la necesidad de realizar investigaciones sobre los factores que inciden en que esta situación no mejore. Uno de los factores que en este documento se analiza es relacionado con la capacidad administrativa de los municipios y a partir de esta idea es que se desarrolla la siguiente investigación.

Cabe aclarar que, aunque los municipios yucatecos forman parte del mismo estado, sufren una gran heterogeneidad en el aspecto económico, social, político y cultural. Por lo que el análisis cuantitativo refleja un panorama general del comportamiento de los municipios, según determinadas variables; sin embargo, cabe aclarar que existe la limitante de todo análisis general y global de no reflejar la situación y características únicas de cada caso. Por lo que en este análisis no se busca homogeneizar la situación de los municipios ni hacer recomendaciones con aplicaciones generales para todos (para lo cual se necesitaría una evaluación más profunda e individual de la situación, características y contexto de cada municipio).

En este documento se presenta, en un primer momento, un diagnóstico de los municipios de Yucatán en relación con su capacidad administrativa y la relación de esta variable con la variable de interés: el grado de acceso a la información pública. Al final se presenta el análisis de la relación de esta última variable con otras y la propuesta para mejorar esta situación considerando los resultados de este estudio.

Los resultados de este estudio demuestran que ni la capacidad administrativa, ni otras variables como el tamaño del municipio según el número de su población, el índice de marginación, la autonomía fiscal o la distancia entre la cabecera municipal y el municipio de Mérida tienen



CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

relación significativa alta con la variable del grado de acceso a la información pública. Esto permite que todos los municipios, sin importar sus características o antecedentes, tengan la oportunidad de mejorar esta situación. La propuesta que se presenta va encaminada a diseñar un sistema de incentivos de tipo legal, económico y simbólico para motivar la voluntad de los líderes en los municipios.

Diagnóstico de la capacidad administrativa y su relación con el grado de acceso a la información pública

La capacidad administrativa del personal de una entidad es la que le permite planear, organizar, dirigir y controlar⁴ las operaciones administrativas encaminadas a cumplir con las metas y objetivos; para lograrlo con éxito se requiere al menos de tres elementos:

- recursos humanos (personal suficiente con conocimientos o con capacitación),
- recursos materiales (herramientas o equipo) y
- recursos económicos.

Por lo tanto, en una administración municipal, la capacidad administrativa se puede evaluar a través de un análisis del grado de conocimiento o capacitación de sus funcionarios públicos, el acceso a las herramientas o equipo y la disponibilidad de los recursos económicos indispensables para cumplir, de forma eficiente y eficaz, con sus funciones administrativas.

Para comenzar, está implícito en el término que para que exista la capacidad administrativa en una entidad, en primera debe existir el recurso humano; sin embargo, no está muy claro si se da

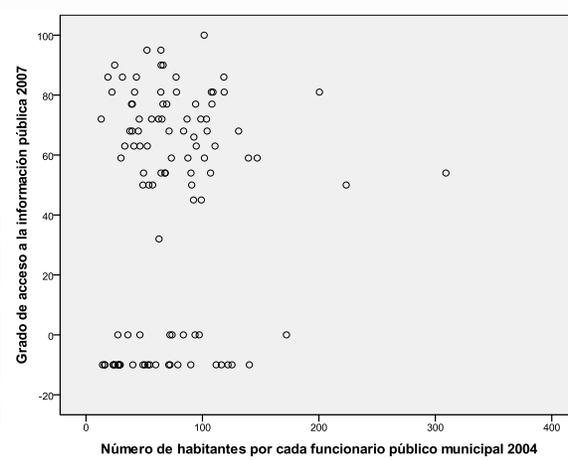
⁴ La planeación, organización, dirección y control son las cuatro etapas del proceso administrativo que propone Koontz, O'Donnell y Wehrich. Para más información sobre el proceso administrativo, ver: Harold Koontz, Cyrill O'Donnell y Heinz Wehrich (1983). *Elementos de administración*. 2ª ed. México, McGraw-Hill.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

una relación directa y proporcional entre el número de personal y los logros de la entidad. Para analizar lo anterior con la variable de nuestro interés: el grado de acceso a la información pública en los municipios de Yucatán, en la gráfica 2 se compara esta variable con la del número de habitantes por cada funcionario municipal (sin aclarar la función específica de los mismos), con el propósito de saber si puede confirmarse la idea de que un menor número de habitantes por cada funcionario municipal se traduce en mejores condiciones para tener un mayor grado de acceso a la información pública. Los resultados de esta gráfica, junto con el resultado de la correlación de Pearson entre estas dos variables (0.124)⁵, demuestran que no existe una relación significativa entre ellas; es decir, el hecho de que existan más funcionarios municipales por habitante (o viceversa que es lo mismo, un menor número de habitantes por funcionario municipal) no se traduce directa ni indirectamente en un mayor grado de acceso a la información pública.

Gráfica 2. Gráfica de dispersión entre el número de habitantes por cada funcionario municipal y el grado de acceso a la información pública en los municipios del estado de Yucatán



⁵ Para determinar esta correlación se consideró una muestra de 103 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluyen a Mérida, Progreso y Peto por no tener los datos en la encuesta). Los datos para determinar la variable de nuestro interés provienen de: Acta de Sesión del Consejo General del INAIP de fecha 29 de junio de 2007... Los datos del número de habitantes por cada funcionario público municipal provienen de: Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004. México, Sedesol.

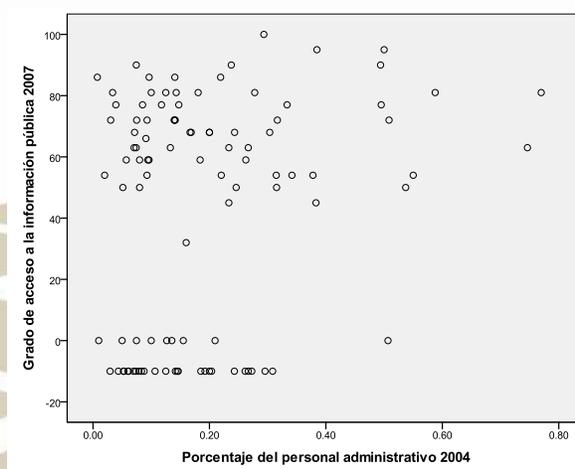
XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004... y del Acta de Sesión del Consejo General del inaip de fecha 29 de junio de 2007...

Podría pensarse que no es el número de habitantes por cada funcionario municipal sino la estructura del personal municipal lo que contribuye a mejorar la variable de nuestro interés; ya que el personal administrativo es el que está más relacionado con la entrega y la publicación de la información solicitada en el artículo 9 de la Ley de de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán. Para analizar esto se presenta la gráfica 3, en la que se observa que existe poca relación significativa entre el porcentaje de personal administrativo del total de personal en el municipio y la variable de nuestro interés; de hecho, la correlación de Pearson entre estos indicadores es de 0.236. Si se compara la variable de nuestro interés con la variable del total del personal administrativo municipal la correlación de Pearson es similar: 0.295.⁶

Gráfica 3. Gráficas de dispersión entre el porcentaje del personal administrativo municipal y el grado de acceso a la información pública de los municipios del estado de Yucatán



⁶ Para determinar ambas correlaciones se consideró una muestra de 103 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluyen a Mérida, Peto y Umán por no tener los datos en la encuesta). Los datos para determinar la variable de nuestro interés provienen de: Acta de Sesión del Consejo General del INAIP de fecha 29 de junio de 2007... Los datos del total y del porcentaje del personal administrativo municipal provienen de: Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004...

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004... y del Acta de Sesión del Consejo General del inaip de fecha 29 de junio de 2007...

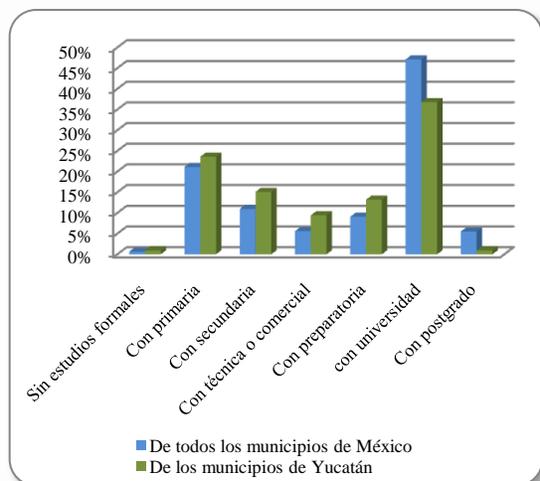
Además del número de funcionarios municipales, en el aspecto de los recursos humanos interviene el grado de conocimiento del personal. En las gráficas 4, 5 y 6 se presentan las comparaciones de algunos funcionarios municipales según sus niveles de estudio correspondientes al estado de Yucatán y al país. En estas tres gráficas se observa que existe, relativamente, un mayor porcentaje de presidentes, secretarios y tesoreros municipales con mejores niveles educativos en todos los municipios de México en promedio que específicamente en los municipios de Yucatán.

Para confirmar esto se menciona que, en el año 2002, 36.79% de los presidentes municipales en Yucatán tenía licenciatura como último grado de estudios formales, comparado con 47.10% de los presidentes municipales de todo el país con este nivel de estudios; en contraste, 21.12% de estos últimos tenía hasta el nivel de primaria comparado con 23.58% en el ámbito estatal. Por el lado de los secretarios, la brecha de esta diferencia era mayor: 49.61% de los secretarios municipales de todo el país tiene licenciatura como último grado de estudios formales y sólo 20.75% en el estado lo tenía; en comparación con 47.17% de estos secretarios en el estado que sólo llegaron a terminar la primaria mientras que en el país era de 9.92%. En el caso de los tesoreros municipales, 50.47% de éstos en el país nacional tenía licenciatura y sólo 26.42% en el estado contaba con ello; pero si se observan los niveles más bajos, se invierten de nuevo estos porcentajes, ya que el porcentaje de los tesoreros municipales con nivel de primaria como último grado de estudios era mayor en el estado que en el país, con porcentajes de 25.47% y 14.29%, respectivamente.

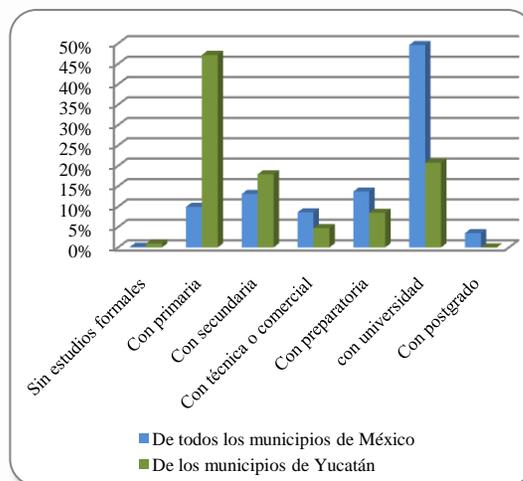


CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Gráfica 4. Porcentajes de los presidentes municipales según su último nivel de estudios en los municipios de Yucatán y en todos los municipios de México



Gráfica 5. Porcentajes de los secretarios de los ayuntamientos según su nivel de estudios en los municipios de Yucatán y en todos los municipios de México



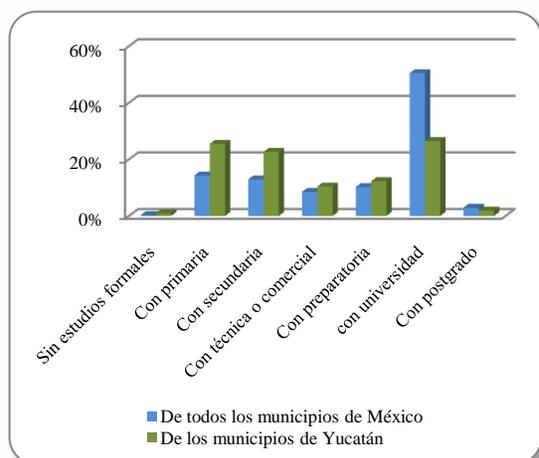
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, inegi, Indesol, Conapo.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002...



CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Gráfica 6. Porcentajes de los tesoreros de los ayuntamientos según su nivel de estudios en los municipios de Yucatán y en todos los municipios de México



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002...

Al presentar la información anterior como un porcentaje nacional no se puede precisar con claridad la situación de ventaja o desventaja que tiene Yucatán en comparación con cada estado; sin embargo, al comparar dicho porcentaje con los porcentajes de otros estados, la situación se torna aún más preocupante ya que Yucatán ocupaba en el 2002 el segundo lugar en el país, después de Oaxaca, en tener el más bajo porcentaje (29%)⁷ de funcionarios

⁷ Datos calculados con base en datos de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002...

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

municipales principales (presidente, secretario y tesorero municipal) con nivel licenciatura o superior como último grado de estudios formales.⁸

Ahora, para saber si el nivel de estudios tiene o no relación significativa con la variable de nuestro interés: el grado de acceso a la información pública en los municipios de Yucatán, se comparó esta variable con el promedio de estudios tanto de los principales funcionarios públicos (presidente, secretario y tesorero) como de los miembros del cabildo por el año 2004. Se observa que la correlación de Pearson en el primer caso es de 0.166 y en el segundo caso es de 0.250.⁹ Esto indica que no existe una relación alta significativa en ningún caso.

Con respecto de la capacitación del personal, la mayoría de los presidentes municipales (56.81% del país y 66.98% del estado) opinó en la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002 que la capacitación es la principal manera en que se fomenta el desarrollo institucional en su gobierno municipal. Sin embargo, el problema que existe es que la capacitación es un proceso de mediano o largo plazo que se prolonga durante el periodo de gobierno municipal (el cual generalmente es de 3 años en los municipios de México) y al finalizar este periodo los funcionarios ya están mejor capacitados para llevar a cabo sus funciones administrativas; sin embargo, con el cambio de gobierno municipal no siempre (o casi nunca) permanecen en sus puestos. De hecho, según los resultados de la Encuesta sobre Capacidad Administrativa, 2009,¹⁰ se observa que en 88% de los municipios de Yucatán existe

⁸ Según Merino (2006), la baja profesionalización de los funcionarios públicos principales en los municipios se debe a que éstos “son reclutados por su filiación partidaria o por su cercanía con los presidentes municipales, mucho más que por razones de capacidad profesional o experiencia en el cargo que ocupan”. Mauricio Merino (2006). “La profesionalización municipal en México”, en, Mauricio Merino (editor). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. México, CIDE; p. 63.

⁹ Para determinar ambas correlaciones se consideró una muestra de 105 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluye a Progreso porque no se tuvo el dato en la encuesta). Los datos para determinar la variable de nuestro interés provienen de: Acta de Sesión del Consejo General del INAIP de fecha 29 de junio de 2007... Los datos para calcular el grado promedio de estudios tanto de los principales funcionarios municipales como de los miembros del cabildo por el año 2004 provienen de: Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004...

¹⁰ En abril de 2009 se realizó la Encuesta sobre Capacidad Administrativa a funcionarios de 84 municipios de Yucatán con el apoyo de la Secretaría de Planeación y Presupuesto del Estado de Yucatán.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

una rotación igual o mayor de 80% del personal (cabe resaltar que 40% de estos municipios mencionaron que tuvieron una rotación de 100% de su personal).

En cada periodo de gobierno municipal se repite esta misma historia: el personal ingresa a trabajar, se le capacita, al final del periodo el trabajador está suficientemente capacitado para desarrollar sus actividades administrativas, pero al concluir el gobierno municipal generalmente ese trabajador ya no permanece en su puesto, es decir, no se llega a aprovechar la inversión que se realiza en la capacitación de los funcionarios municipales. Este problema se agrava cuando desde el principio se contrata a funcionarios municipales con niveles de estudios formales muy bajos.

Con respecto a qué tipo de capacitación necesita la mayoría del personal, los presidentes municipales, tanto del país como del estado, opinaron en la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002 que las principales áreas que se requerían reforzar eran el área técnica y el área financiera y contable, seguidas del área legal y la correspondiente a la organización y sistemas administrativos; estas cuatro áreas son las que principalmente se utilizan para llevar a cabo las funciones administrativas; esto refleja, por lo tanto, que los propios presidentes municipales consideran que les falta capacitación con respecto de esa área y es que, si existe una alta rotación de funcionarios municipales, siempre hará falta la capacitación de los funcionarios con cada cambio de gobierno municipal.

A pesar de reconocer la necesidad de capacitación principalmente en el área técnica, contable y financiera, sólo 46% de los presidentes municipales en el país y 35% en el estado, mencionaron que la experiencia administrativa es una de las características fundamentales que deben tener los mandos medios y superiores de sus municipios; y sólo 24% del país y 21% del estado seleccionaron como característica fundamental la habilidad técnica y administrativa. Las características por las que votaron la mayoría de los presidentes municipales son: conocimiento

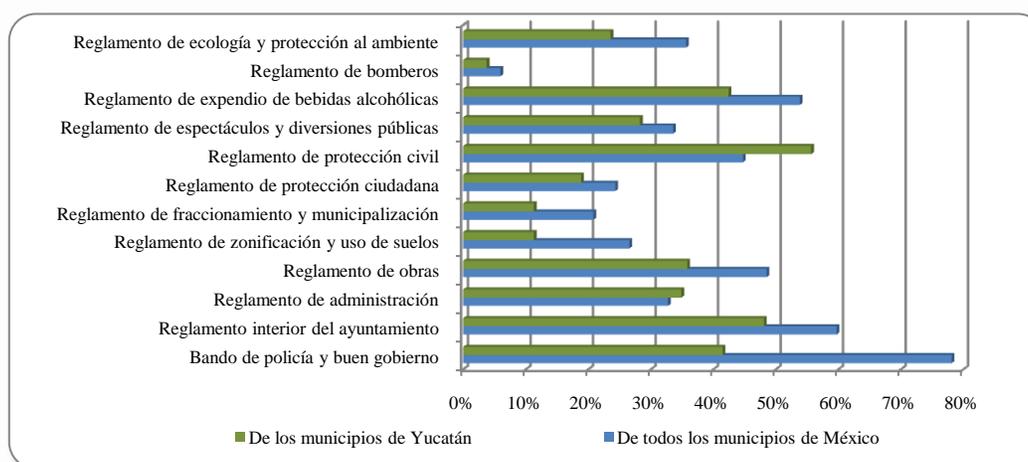
XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

del municipio (70% del país y 76% del estado), ética y responsabilidad (60% del país y 54% del estado) y vocación de servicio (51% del país y 57% del estado).¹¹

Otro elemento importante de la capacidad administrativa son las herramientas o equipos que tiene el personal para llevar a cabo sus funciones. Una de esas herramientas con las que debería contar el municipio es su reglamentación propia; como referencia a esto, en la gráfica 7 se presenta el porcentaje de municipios que cuentan con cada uno de los reglamentos municipales, en el estado y en el país.

Gráfica 7. Porcentaje de municipios que cuentan cada reglamento municipal en el estado y en el país



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002...

En esta gráfica se puede observar, en general, que el promedio de los municipios de Yucatán tiene menos capacidad reglamentaria que el promedio nacional, ya que, con excepción del reglamento de protección civil y el reglamento de administración, los porcentajes en cuanto a

¹¹ Datos calculados con base en la Encuesta Nacional Indesol - INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000. México, Sedesol - INEGI.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

que exista la reglamentación municipal básica son mayores en el país que en el estado. El resultado de esta comparación permite confirmar que existe una debilidad relativa de los municipios de Yucatán en su capacidad administrativa, pues se considera que los reglamentos funcionan como base tanto para llevar a cabo las funciones administrativas y de servicios como para garantizar el estado de derecho en el ámbito municipal. Si se compara la variable de nuestro interés con la variable de capacidad reglamentaria, se observa que no existe relación entre estas dos variables debido a que la correlación de Pearson es de: 0.041.¹²

Además de la reglamentación municipal, el material y equipo de oficina es esencial para llevar a cabo las funciones administrativas; al respecto, y según la Encuesta Nacional Indesol-inegi sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000,¹³ 53.65% de los presidentes municipales en el país y 42.45% en el estado opinaron que el municipio carece del material y equipo de oficina suficientes para desarrollar sus actividades. Asimismo, según la Encuesta sobre Capacidad Administrativa 2009¹⁴ 10% de los municipios yucatecos no cuenta con línea telefónica y 35% carece de internet. Aunque funcionarios de algunos de estos municipios mencionaron al momento de realizar esta encuesta que resuelven sus problemas utilizando teléfonos celulares, en el caso de no tener línea telefónica, y acudiendo a centros públicos de internet, cuando se carece de éste en el ayuntamiento, estas limitaciones dificultan la comunicación inter e intragubernamental, motivan al aislamiento de los municipios y en general, hacen más complicado llevar a cabo funciones administrativas dentro del ayuntamiento. Incluso existen municipios en los que no hay disponible computadora alguna para llevar a cabo las funciones administrativas.

¹² Para determinar esta correlación se consideró una muestra de 105 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluye a Progreso porque no se tuvo el dato en la encuesta). Los datos para determinar la variable de nuestro interés provienen de: Acta de Sesión del Consejo General del INAIIP de fecha 29 de junio de 2007... Los datos para calcular la capacidad reglamentaria provienen de: Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004...

¹³ Encuesta Nacional Indesol – INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000...

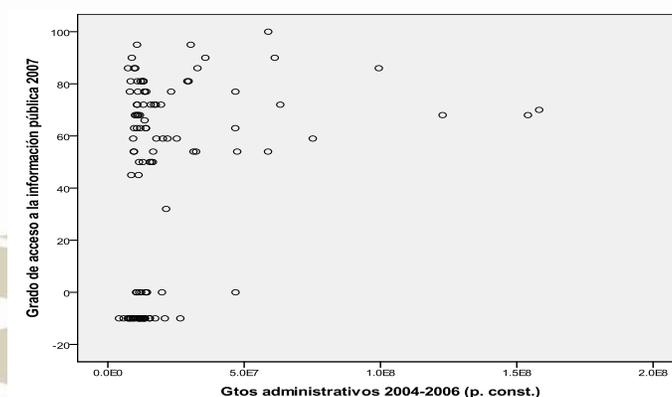
¹⁴ Encuesta sobre Capacidad Administrativa 2009...

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Para analizar el tercer elemento para evaluar la capacidad administrativa de los municipios: los recursos económicos con los que cuentan los gobiernos municipales para llevar a cabo las funciones, se utilizó el indicador proxy de los gastos administrativos con los que contó el gobierno municipal en un año determinado. Estos gastos incluyen los conceptos de gastos por servicios personales, por materiales y suministros y por servicios generales. En la gráfica 8 se presenta el diagrama de dispersión entre los gastos administrativos y la variable de nuestro interés, con referencia a los municipios de Yucatán; en esta gráfica y en la correlación de Pearson entre estas dos variables que fue de 0.257,¹⁵ se puede confirmar la relación, aunque poco significativa, que existe entre ellas. Con referencia a esto, Merino (2004) asegura que la capacidad de gestión pública de los gobiernos municipales está limitada por las contradicciones en su diseño institucional porque desde distintos programas federales se les pide a estos gobiernos más profesionalismo para obtener y administrar recursos pero, a la vez, tienen menos gasto corriente (gasto administrativo).¹⁶

Gráfica 8. Gráfica de dispersión entre el grado de acceso a la información pública y los gastos administrativos de los municipios del estado de Yucatán



¹⁵ Para determinar esta correlación se consideró una muestra de 105 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluye a Mérida). Los datos para determinar la variable de nuestro interés provienen de: Acta de Sesión del Consejo General del INAI de fecha 29 de junio de 2007... Los datos para determinar los gastos administrativos provienen de: Finanzas públicas municipales. Consulta interactiva de datos. México, INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>. Consultado en octubre de 2008.

¹⁶ Mauricio Merino (2004). Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional. Documento de trabajo Núm. 145. México, CIDE; p. 14.



CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Fuente: Elaboración propia con base en: Finanzas públicas municipales, inegi...

**Relación de otras variables con la variable:
grado de acceso a la información pública**

Con la idea de explicar qué relación existe entre algunas variables que pudieran estar influyendo en la variable de nuestro interés se presentan en el cuadro 1 las correlaciones de Pearson siguientes:

Cuadro 1. Correlaciones de Pearson entre la variable de nuestro interés: el grado de acceso a la información pública en los municipios de Yucatán y otras

<i>Variable con la que se compara la variable de nuestro interés</i>	<i>Correlación de Pearson*</i>
<i>Tamaño del municipio 2005 (según el número de su población)</i>	0.261
<i>Índice de marginación</i>	-0.122
<i>Autonomía fiscal 2004-2006</i>	0.168
<i>Distancia en kilómetros desde la cabecera municipal hasta Mérida</i>	0.052

**Se consideró una muestra de 105 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluye a Mérida).*

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: 1) Censo de Población y Vivienda 2005. México, inegi. Consulta interactiva de datos. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>. Consultado en octubre de 2008. 2) Índice de Marginación 2005. México, D.F., Conapo. Disponible también en: <http://www.conapo.gob.mx/>. 3) Finanzas públicas municipales, inegi...4) Distancias de las

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

cabeceras municipales a la ciudad de Mérida, en kilómetros. Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Yucatán.

Estas correlaciones permiten confirmar que la variable de nuestro interés no tiene una relación significativa alta con ninguna de las variables analizadas; esto “rompe” con el mito de que sólo los municipios con mayor capacidad administrativa, más grandes, con menor marginación, con mayor autonomía fiscal y más cerca de Mérida son los que tienen mayor grado de acceso a la información pública... y en este documento se comprobó que no es así. Existen otros factores que influyen en esta variable y que se necesitaría llevar a cabo un estudio con un enfoque cualitativo que pretenda explicar las razones de por qué unos municipios presentan mayor grado de acceso a esta información que otros. Tres factores que pueden estar influyendo en esta variable son: la ética, la motivación y la voluntad de los líderes municipales; sin embargo, esta idea genera contradicción, ya que la norma formal (establecida en la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán) no deja en teoría a la ética, la motivación y la voluntad dirigir o influir en la decisión si se quiere o no cumplir con el citado artículo 9, sino que lo determina como una obligación. De esta contradicción se origina la propuesta que a continuación se presenta.

Propuesta

El hecho de que factores como la capacidad administrativa, el tamaño del municipio con respecto a su población, el nivel de marginalidad, el grado de autonomía fiscal, la distancia entre la cabecera municipal con la ciudad de Mérida sean variables que no inciden significativamente en un mayor grado de acceso a la información pública en los municipios de Yucatán, plantea la oportunidad de diseñar estrategias que puedan ser adoptadas por todos los municipios sin importar sus características con respecto a estas variables; es decir, tendría la misma oportunidad de cumplimiento con esta obligación un municipio grande que un municipio

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

pequeño, un municipio con alta marginación y un municipio con marginación baja, etc. Debido a esto, se sugieren medidas de acción que vayan encaminadas a plantear un diseño institucional que motive la voluntad de los líderes municipales¹⁷; antes de esto es necesario analizar brevemente de qué trata el diseño institucional y que se tendría que considerar para lograr un óptimo resultado.

Nadie duda que el marco legal del acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas sea esencial para establecer las reglas formales sobre facultades, obligaciones, procedimientos, tiempos, entre otros aspectos. Sin embargo, estas normas o reglas formales no lo son todo; las leyes no rigen por sí solas la conducta de los individuos; existen otras normas, llamadas informales, que influyen en esta conducta. Es ahí donde interviene el concepto de diseño institucional, el cual está formado por el conjunto de relaciones, reglas y procedimientos, ya sean formales (leyes, normas, reglas escritas, etc.) o informales (costumbres, rutinas, cultura, etc.), que influyen en el comportamiento de los actores de una institución a través del sistema de incentivos que genera.

Autores como Brinton y Nee (2001), North (2006) y Scott (2001) afirman que la cultura y las costumbres son una parte fundamental en la composición de las instituciones.¹⁸ March y Olsen (1989) también lo reconocen cuando definen las reglas como rutinas, procedimientos, convenciones, roles, estrategias, formas organizacionales y tecnologías alrededor de los cuales la actividad política es construida. Las reglas también son creencias, paradigmas, códigos, culturas y el conocimiento que rodea, soportan, elaboran y refutan estos roles y rutinas.¹⁹ Por lo tanto, las instituciones no sólo están basadas en normas formales sino también en limitaciones informales mediante las cuales los individuos estructuran la interacción humana. Brinton y Nee (2001) coinciden con lo anterior, entre otras cosas, porque sostienen que tanto las limitaciones

¹⁷ Se habla de líderes municipales y no de alcaldes o presidentes municipales ya que se reconoce que existen personas claves, que no siempre son estos últimos, que inciden en las acciones que se llevan a cabo en el municipio.

¹⁸ Mary Brinton y Víctor Nee (2001). *The New Institutionalism in Sociology*. Stanford, Stanford University Press. Douglass North (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. (Agustín Bárcena Trad.). México, Fondo de Cultura Económica (trabajo original publicado en 1990). Richard Scott (2001). *Institutions and Organizations*. 2da. ed. Thousand Oaks, Sage Publications.

¹⁹ James March y Johan Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York, The Free Press, p. 22.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

formales como las informales definen la estructura de incentivos de las sociedades²⁰ y añaden que una de las claves para el establecimiento de una nueva norma es la habilidad de aquellos que esperan implementar las normas para presionar de alguna manera hacia el cumplimiento de las mismas.²¹ Por lo tanto, es precisamente el sistema de incentivos lo que puede contribuir como factor clave para el cumplimiento de las normas o reglas establecidas, primordialmente en los casos en que los objetivos de estas normas no correspondan en su totalidad con los intereses personales de los individuos que las acatarán.

El complemento de los incentivos positivos (premios o reconocimientos) que también influyen en el comportamiento de los actores son los incentivos negativos: las sanciones; las cuales también surgen del diseño institucional. Scott (2001) y March y Olsen (1989) aseguran que para lograr que las reglas y las normas sean efectivas deben ser respaldadas con el poder de la sanción.²² Estas sanciones pueden ser imposiciones directas por autoridades verticales debido al incumplimiento de una norma formal, o la desaprobación y disminución del estatus en un grupo como consecuencia por violar un código de conducta que se establece como apropiado, y que es aprendido y aceptado en un grupo social.

Con respecto de las sanciones por incumplimiento de normas formales, Jaén y Paravisini (1999) afirman que la sanción tiene menos probabilidades de efectuarse si el actor que la ejecuta no tiene el control directo sobre las políticas y las decisiones de remuneración, contratación y despido del personal de una institución; por lo cual, sostienen que:

...siempre que los agentes [actores sociales] dentro de la organización respondan a los mandatos de múltiples principales, será más difícil que cada uno de los principales controle individualmente la conducta de los agentes. La existencia de múltiples mandatos hace difusas las responsabilidades

²⁰ Brinton y Nee, *op. cit.*

²¹ Coleman (1999) y Bordiue (1977) son citados por Brinton y Nee, *op. cit.*; p. 105.

²² Veáanse: Scott, *op. cit.*, y March y Olsen, *op. cit.*



CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

de los agentes, dificulta la medición de su desempeño e impide sancionar efectivamente las conductas indeseadas.²³

Esto se relaciona con la administración municipal porque en ella intervienen múltiples principales. Según la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán,²⁴ en su artículo 20 menciona que el órgano colegiado de decisión del municipio es el Cabildo. Sin embargo, como se mencionó desde el principio de este estudio, las normas legales no son las únicas que rigen el comportamiento de los actores. El Cabildo podrá ser el órgano legal o formal encargado de las decisiones, pero de manera informal intervienen otros principales que deciden sobre las políticas públicas que se llevarán a cabo en el municipio: autoridades o principales, como los líderes de los partidos políticos, los funcionarios estatales o federales, cuando de ellos dependa el otorgamiento de recursos, reconocimientos o liderazgos en programas estatales o federales; los representantes con poder público de la sociedad civil, entre otros. De tal forma que se cumple lo mencionado por Paravisini, si dentro de la organización intervienen mandatos de múltiples principales, las responsabilidades de los agentes (en este caso, asimilado a la administración municipal) serán difusas, por lo tanto, al momento de cumplir con las obligaciones de acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas estas administraciones pueden excusarse mencionando que si bien el Cabildo es el que debe tomar las decisiones, intervinieron otras fuerzas públicas que no les permitieron hacer lo que habían decidido.

North (2006) hace una reflexión al respecto al considerar que es frecuente que este sistema de incentivos del diseño institucional (ya sean incentivos positivos o incentivos negativos, que serían las sanciones) esté mal dirigido²⁵, lo cual generará ineficiencia en el cumplimiento de las normas formales planteadas. Hacia esto es precisamente a donde se quiere dirigir esta

²³ María Jaén y Daniel Paravisini (1999). Diseño institucional, estructura de incentivos y corrupción en hospitales públicos en Venezuela. Documento de trabajo Núm. R-380, Washington, D.C, Inter-American Development Bank; p. 10.

²⁴ Gobierno del Estado de Yucatán. Poder Ejecutivo (2006). "Decreto Número 660. Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán", en *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*. Publicado el día 25 de enero de 2006.

²⁵ North, *op. cit.*, p. 107.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

propuesta, considerando todo lo anterior, se propone establecer un programa en el que se determine un sistema de incentivos que incluya los incentivos de tipo financiero, legal y simbólico. Esta clasificación de los incentivos es realizada por Merino (2005). Este autor identifica que el incentivo que suele prevalecer en la mayoría de las investigaciones sobre la relación que existe entre los incentivos y el cumplimiento de una política dada, es el financiero; sin embargo, subraya que también pueden existir incentivos legales que obliguen a una organización a modificar sus rutinas, aunque no obtenga mayores recursos; o incentivos simbólicos que son representados por los beneficios indirectos de carácter político o de prestigio social que pueden modificar las rutinas a partir de un liderazgo efectivo.²⁶

Por lo tanto, se concreta que los incentivos y las sanciones que surgen del diseño institucional influyen en las acciones de los individuos y es pertinente una evaluación del sistema de incentivos y los resultados que genera para detectar posibles irregularidades en su dirección; y, en la medida de lo posible, presionar hacia el cambio en el diseño de la política que está influyendo negativamente en lograr el objetivo establecido en las normas formales de mejorar el acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas.

Bibliografía

Brinton, M. y V. Nee (2001). *The New Institutionalism in Sociology*. Stanford, Stanford University Press, 332 pp.

Koontz, H., C. O'Donnell y H. Weihrich (1983). *Elementos de administración*. 2ª ed. México, McGraw-Hill, 488 pp.

²⁶ Mauricio Merino (2005). La importancia de las rutinas. Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México. Documento de trabajo Núm. 160. México, CIDE.



CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

March, James y Johan Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York, The Free Press, 227 pp.

Merino, M., editor (2006). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. México, CIDE, 298 pp.

North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. (Agustín Bárcena Trad.). México, Fondo de Cultura Económica (trabajo original publicado en 1990), 152 pp.

Scott, R. (2001). *Institutions and Organizations*. 2da. ed. Thousand Oaks, Sage Publications, 255 pp.

Documentos

Acta de la Sesión del Consejo General del INAIP de fecha 29 de junio de 2007. INAIP. Disponible también en: <http://www.inaipyucatan.org.mx>. Consultado el 20 de junio de 2010.

Acta 157/2009 de la Sesión del Consejo General del INAIP de fecha 4 de diciembre de 2009. INAIP. Disponible también en: <http://www.inaipyucatan.org.mx>. Consultado el 20 de junio de 2010.

Distancias de las cabeceras municipales a la ciudad de Mérida, en kilómetros provenientes del Mapa de cabeceras municipales y localidades del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Yucatán.

Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004. México, Sedesol.

Encuesta Nacional Indesol – INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000. México, Sedesol – INEGI.



CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Encuesta sobre Capacidad Administrativa realizada en abril de 2009 a funcionarios de 84 municipios de Yucatán con el apoyo de la Secretaría de Planeación y Presupuesto del Gobierno del Estado de Yucatán.

Gobierno del Estado de Yucatán. Poder Ejecutivo (2006). "Decreto Número 660. Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán", en Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. Publicado el día 25 de enero de 2006.

Jaén, María y Daniel Paravisini (1999). Diseño institucional, estructura de incentivos y corrupción en hospitales públicos en Venezuela. Documento de trabajo Núm. R-380, Washington, D.C, Inter-American Development Bank.

Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán. Decreto Núm. 515 publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el 18 de mayo de 2004. Última reforma en el D.O. 18 de agosto de 2008.

Merino, Mauricio (2005). La importancia de las rutinas. Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México. Documento de trabajo Núm. 160. México, CIDE.

_____ (2004). Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional. Documento de trabajo Núm. 145. México, CIDE.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México, Presidencia de la República. Disponible también en: <http://www.presidencia.gob.mx>.

Documentos en línea

Conteo de Población y Vivienda 2005. México, INEGI. Consulta interactiva de datos. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>. Consultado en octubre de 2008.

Finanzas públicas municipales. Consulta interactiva de datos. México, INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>. Consultado en octubre de 2008.

Índice de Marginación 2005. México, D.F., Conapo. Disponible también en: <http://www.conapo.gob.mx/>.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

López, S. y M. Merino. "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos". La estructura de la rendición de cuentas en México. Proyecto que se lleva a cabo por el CIDE con el auspicio de The William and Flora Hewlett Foundation. Disponible en: <http://www.rendiciondecuentas.cide.edu>. Consultado el 2 de mayo de 2010.