

## **Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México**

Ana Laura Bojórquez Carrillo, Mary Esther Manzano Loría,  
Lucio Jesús Uc Heredia\*

**RESUMEN:** Uno de los principales atributos de la gobernanza es la transparencia en las cuentas públicas (Kim, 2007); es por ello que en México el tema de la transparencia ha estado presente en las agendas públicas, sin embargo, los resultados no han sido los esperados. El objetivo de este trabajo es determinar la relación que existe entre la capacidad administrativa y la transparencia en los municipios de Yucatán, estado de México. Los resultados comprueban que sí existe una relación significativa, alta y positiva, entre estas dos variables, por lo que se confirma la necesidad de llevar a cabo acciones que fortalezcan las capacidades administrativas locales para lograr las metas planeadas.

**Clasificación JEL:** H76.

**Palabras clave:** capacidad administrativa; transparencia; municipios; rendición de cuentas; desarrollo local.

### **The analysis of the relationship between the administrative capacity and the transparency in the local governments in Mexico**

**ABSTRACT:** One of the main attributes of governance is the accountability of public finances (Kim, 2007). That is why in Mexico, this topic has been part of the public agendas; however, the results have not been satisfactory. The goal of this article is to determine the relationship that exists between the administrative capacity and transparency in Yucatan's municipalities. The results show that there exists an important relationship between these two variables so there is a need to strengthen the local administrative capacities so they are not a barrier to achieve our goals.

**JEL Classification:** H76.

**Keywords:** administrative capacity, transparency, accountability, municipal, local development.

---

\* Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Yucatán. Carretera Antigua a Chuburná S/N por 31 A, CP 97203. Mérida, Yucatán, México. Tel. 52(999)9810975 ext. 206. Email: [anabc@uady.mx](mailto:anabc@uady.mx); [maryesther.manzano@gmail.com](mailto:maryesther.manzano@gmail.com); [lucio.uc@uady.mx](mailto:lucio.uc@uady.mx).

*Recibido: 20 de junio de 2014 / Aceptado: 18 de marzo de 2015.*

## 1. Introducción

Uno de los propósitos de los modelos de administración pública desde la administración pública tradicional descrita por Max Weber hasta la gobernanza utilizada por Kim (2007), Peroni (2009), Celedón y Orellana (2003), Osborne (2006), entre otros, es identificar la mejor forma para utilizar los recursos de manera más eficiente para cumplir con éxito las obligaciones que por ley tienen los gobiernos en todos los ámbitos. Este último modelo, la gobernanza, se caracteriza por tener los siguientes atributos: participación, transparencia, respuesta, rendición de cuentas, inclusión, creación de consenso, además del dominio de la ley y de las tres E —eficiencia, efectividad y equidad— (Kim, 2007: 514).

En México han existido programas y normas que fomentan estos elementos, sin embargo, no son suficientes y no se han podido implementar con éxito. En el caso de la transparencia y rendición de cuentas, la meta se visualiza lejana dadas las características de los gobiernos y el entorno político actual de México, sin embargo, ha habido avances en esta materia que se deben de reconocer. Desde la administración del presidente Vicente Fox Quesada, el tema de la rendición de cuentas ha estado en la agenda pública federal; fue así como el 11 de junio de 2002 se publica, en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de la cual se derivan todas las leyes estatales en la materia. En Yucatán se publica, en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán el 31 de mayo de 2004.

A pesar de las publicaciones de las leyes en materia de transparencia y rendición de cuentas, se considera que uno de los obstáculos para que ésta se logre es que no existe una fortaleza institucional en las capacidades administrativas de las entidades públicas obligadas a cumplir con estas normas. Como menciona López, Merino y Morales (2011: 75), «sin cuentas, no hay rendición de cuentas»; es decir, si una entidad no realiza sus actividades administrativas de una manera aceptable, difícilmente tendrá en orden su contabilidad, la entrega de sus reportes, el archivo de documentos, las constancias de las funciones públicas, el pago de nómina, los subsidios entregados, entre otras. Sin un registro de lo que se hace en las «cajas negras» de la administración pública, no puede haber rendición de cuentas. En el caso de los municipios de México, si a la falta de voluntad, desidia y desinterés por parte de las autoridades, y falta de presión y demanda por parte de los ciudadanos, se le añade que las administraciones públicas municipales no tienen la capacidad administrativa para generar la información necesaria, la realidad de entregar cuentas claras se debilita y, por lo menos, uno de los elementos de las tres E de la gobernanza mencionados anteriormente, la eficiencia, no se cumple. Con base en esta problemática, el objetivo de este documento es determinar y analizar la relación que existe entre la capacidad administrativa y la transparencia en los municipios de Yucatán.

La hipótesis de este estudio se basa en la construcción del Índice de Capacidad Administrativa Municipal (ICAM) y del Índice de Transparencia Municipal (ITAM) correspondientes a los municipios de Yucatán. La hipótesis es que existe una alta

correlación entre el ICAM y el ITAM, es decir, a mayor capacidad administrativa, mayor transparencia y viceversa.

Se considera que la capacidad administrativa de los municipios es una de las piezas clave para lograr la transparencia, sin desacreditar otros factores implícitos en el proceso de la rendición de cuentas que tienen relación con la democracia, como son: la voluntad política, la participación ciudadana, el interés común por encima de los intereses particulares, liderazgo hacia el bien común, libertad política, entre otros. Algunos indicadores publicados en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, ENGOM (2009) realizada a presidentes municipales<sup>1</sup> contribuyen a contextualizar la problemática que existe en los municipios de México en aspectos de capacidad administrativa y transparencia: 51% dice haber concluido su educación universitaria; sólo 30% del total de los municipios del país han definido los procesos de evaluación del cumplimiento de las leyes de acceso a la información pública; 37% de los municipios del país no realiza una evaluación preliminar de gobierno al inicio de una nueva administración; 69% de los servicios prestados por los gobiernos municipales no es catalogado como servicio profesional; 31% de los municipios no cuenta con perfiles de puesto; 54% de los presidentes municipales mencionó no saber a qué tipo de obligaciones debe comprometerse el municipio en materia de transparencia; 94% mencionó que no conoce ningún caso en el que se haya aplicado alguna sanción por no cumplir con normas de transparencia y 49% no sabe si su municipio cuenta con un departamento de transparencia y acceso a la información que se dediquen a recibir solicitudes ciudadanas.

La metodología utilizada en este documento tiene un enfoque cuantitativo, con alcance correlacional, de tipo transversal, no experimental. En esta investigación se utilizaron los siguientes métodos y técnicas: estadística descriptiva, método de componentes principales, método de ponderación de variables, método de Dalenius y Hodges y análisis de correlación.

La población de este estudio son los 106 municipios del estado de Yucatán. La muestra incluye 104 de estos municipios; ya que los datos de dos municipios estaban incompletos en las fuentes consultadas. El periodo que se abarca en esta investigación es el comprendido de 2007 a 2010. Las fuentes que se utilizaron en este estudio son secundarias, ya que provinieron de bases de datos existentes y disponibles como en: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal (2009); Consejo Nacional de Población (Conapo); Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (INAIP) de Yucatán, entre otros.

Las limitantes de este estudio se originan principalmente en que los datos que se utilizaron para el análisis cuantitativo fueron recopilados de diferentes fuentes, mencionadas anteriormente, de las cuales se realizó un análisis exhaustivo para identificar

---

<sup>1</sup> La muestra del total de municipios encuestados fue de 29% de la población, «en México existen 2.440 municipios y 16 delegaciones políticas del Distrito Federal en total 2.456 entidades políticas básicas de los cuales la encuesta logró contactar y entrevistar a 700», ENGOM, 2009: 21.

indicadores de las variables de interés (capacidad administrativa y transparencia) con base en el marco teórico; por tanto, no se pudieron incluir indicadores que, si bien eran esenciales (como la satisfacción ciudadana de los servicios públicos para medir la capacidad administrativa), no estaban disponibles en ninguna base de datos. Asimismo, esta investigación tiene la limitante, como todo estudio cuantitativo, de no poder profundizar de manera aislada en los casos y la problemática de fondo de cada indicador o de otro aspecto relacionado con la capacidad administrativa y la transparencia.

Para cumplir con el objetivo mencionado anteriormente se presentan tres apartados más en este documento: en el siguiente se incluyen los elementos, conceptos y enfoques teóricos del debate que existe en torno a la capacidad administrativa y a la transparencia, en el tercer apartado se identifican los indicadores de ambas variables, se construyen los índices del ICAM y del ITAM y se analiza cuantitativamente la relación que existe entre ellos, y en el último apartado, se presentan las conclusiones.

## **2. Enfoques de la capacidad administrativa y la transparencia**

### **2.1. Capacidad administrativa y transparencia como elementos del modelo de gobernanza**

Carrera *et al.* (2010) definen a la gobernanza como «la existencia de un proceso de dirección de la sociedad que ya no es equivalente a la acción exclusiva del gobierno y en el que toman parte otros actores» (p. 22). Bajo esta perspectiva, la gobernanza es un sistema de gobierno integral caracterizado por permitir el involucramiento de actores gubernamentales y no-gubernamentales para el diseño, implementación y ejecución de las políticas públicas. Por su parte, Celedón y Orellana (2003) mencionan que la gobernanza implica: recoger demandas, mayor acceso a la información, transparencia de los procesos, rendición de cuentas, evaluación y control ciudadano de las políticas públicas.

Es preciso indicar que el debate sobre el concepto de gobernanza incluye dos perspectivas, una en donde la gobernanza se incluye como parte de la gobernabilidad, en este último aspecto los límites se enfocan a las responsabilidades del Estado para cumplir con sus funciones, es decir, la gobernanza contribuye con la gobernabilidad pero no la sustituye. La otra perspectiva es que la gobernanza es una manera en la que el Estado «huye» de sus responsabilidades (como explica Rodríguez, 2012, en donde asegura que «el gobierno es sustituido por la gobernanza para servir al mercado» —p. 81—), o en la que el Estado y la democracia se debilitan, evadiendo su responsabilidad hacia las redes de la gobernanza como mencionan Canto (2012) y Graña (2005).

Para efectos de este estudio se tomará en cuenta la primera perspectiva, en donde el estudio de la gobernanza puede dar un nuevo enfoque al análisis de la legitimidad

política y legalidad del funcionamiento institucional, por lo cual, la búsqueda de una adecuada gobernanza, según Concepción, Filibi y Moctezuma (2010), implica el buen funcionamiento de las instituciones públicas, el reajuste de ellas y la vinculación con la sociedad; se requiere por tanto de «un buen Gobierno que sea eficaz, eficiente, capaz de solucionar los principales problemas públicos, de un gobierno con gestión transparente y rendición de cuentas que permita el advenimiento de una gobernanza democrática» (p. 362). Para lograr lo anterior, en este documento se resaltan dos elementos importantes de este modelo de buena gobernanza: la capacidad administrativa (que tiene su base en la capacidad institucional) y la transparencia, los cuales contribuyen a que se cumpla con la concepción de gobernanza citada anteriormente.

Como consecuencia por tanto de este modelo, la administración pública se ha visto en la necesidad de reestructurarse; los enfoques de la Nueva Gestión Pública y de la gobernanza resaltan la importancia de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos para mejorar su desempeño y rendir cuentas a la sociedad. Esta relación entre la capacidad institucional del sector público y la gobernanza es manifestada por autores como Carrera *et al.* (2010), Rosas (2008), entre otros. Nellissen citado por Rosas (2008) define a la capacidad institucional como «la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas» (p. 123), con lo cual relaciona este concepto con la rendición de cuentas y la transparencia.

Desafortunadamente, las capacidades administrativas tradicionales son insuficientes para enfrentar los nuevos retos del siglo XXI (Farazmand, 2009). Al respecto, Moyado (2011) menciona que se demanda el desarrollo de un conjunto de capacidades de gestión por parte de los gobiernos para enfrentar con éxito los retos de las transformaciones provocadas por la globalización, los procesos de modernización y el ensanchamiento del espacio público. El autor confirma que esta serie de nuevas capacidades mostrarían también un nuevo estilo y patrón de dirección y control, más orientado a la coordinación y concertación, tanto entre los niveles institucionales, como entre los actores políticos, económicos y sociales; de esta manera una nueva gobernanza estaría emergiendo con niveles altos de calidad tanto en los procesos y servicios públicos que se brindan, como en las percepciones y en la participación ciudadana, fortaleciendo de esta forma la transparencia, la rendición de cuentas y la misma democracia.

## **2.2. Conceptos y elementos de la capacidad administrativa**

La capacidad administrativa ha sido conceptualizada por varios autores como Ospina (2002), Rosas (2008), Carrera *et al.* (2010), Moreno (2007), Repetto (2003), entre otros. Del análisis de los conceptos expuestos por estos autores se identifica que la capacidad administrativa proviene de un concepto más amplio que es la capacidad institucional, entendiéndose ésta como la habilidad de las organizaciones para responder a las demandas y necesidades de la población, a las que constitucionalmente

tiene derecho, de una manera eficiente y consensuada con los diferentes actores clave, prevaleciendo siempre el interés y el bienestar común.

La capacidad administrativa, analizada desde el punto de vista de la contribución que puede tener para alcanzar la transparencia en los municipios de México, se define como las habilidades y los mecanismos que se requieren en una administración pública municipal para planear, organizar, controlar y ejercer sus funciones a partir de la gestión eficiente de sus recursos humanos, materiales y financieros que contribuyan con el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales en materia de transparencia. Con base en esta conceptualización, la capacidad administrativa comprende los siguientes elementos:

- Recursos humanos.
- Recursos materiales.
- Recursos financieros.

### **2.2.1. Recursos humanos**

Los recursos humanos son el motor que hace que los demás elementos funcionen para lograr el objetivo deseado, todos los ámbitos de la capacidad administrativa son indispensables, sin embargo, se considera que la calidad y el profesionalismo de los recursos humanos son los factores que marcan la diferencia entre un municipio u otro. Cejudo, Sánchez y Zabaleta (2009) identifican la forma en que se articulan los procesos de promoción, gratificación y salida de los servidores públicos. Los subsistemas que identifican en su estudio con respecto de la gestión de los recursos humanos son: de selección de ingreso, desarrollo, evaluación del desempeño, capacitación y certificación. Cabrero (2004) menciona que un factor determinante de las capacidades institucionales en los gobiernos subnacionales es el perfil profesional de los funcionarios públicos, ya que, para el caso mexicano, al no existir un servicio civil de carrera, los diferenciales en capacidades profesionales y formación educativa pueden llegar a ser muy grandes entre gobiernos del mismo nivel e, incluso, entre dependencias dentro de cada administración estatal o municipal. Este autor menciona que se han observado diferentes niveles de desempeño subnacional debido, en parte, a diferenciales en el perfil profesional de los funcionarios locales.

Otro elemento del recurso humano que se debe evaluar es el nivel de estudios formales de las personas que ocupan cargos públicos en los municipios. Si se observa la tendencia que existe entre el porcentaje de presidentes municipales y el porcentaje de titulares de las instituciones de la Administración Pública Municipal (APM) que tienen nivel de licenciatura o más, se determina la siguiente relación<sup>2</sup>: mientras menos presidentes municipales existan con estudios de licenciatura o superior, menos titu-

---

<sup>2</sup> Estos datos en el ámbito municipal están disponibles de forma global por estado y no se puede distinguir de manera individual por cada municipio; a pesar de eso, se analiza la correlación entre el indicador del porcentaje de presidentes municipales que cuenten con al menos estudios de licenciatura y el porcentaje de titulares de la APM con estos estudios (por estado), siendo la Correlación de Pearson entre estos dos indicadores de 0,742, sig = 0,000.

lares de las instituciones de APM hay con esos estudios; es decir, que los presidentes municipales se rodean de personas con similar educación formal que ellos; esto es preocupante cuando se observa que, según la ENGOM (2009), existen 17 presidentes municipales con estudios terminados de preescolar, 400 con primaria y 303 con secundaria en todos los municipios de México, y que además hay estados como Oaxaca que solamente 31% de sus presidentes municipales ha terminado la licenciatura<sup>3</sup>.

Otra forma de desarrollo del recurso humano es por medio de la capacitación; en relación con esto, en la ENGOM (2009) se observó que 22% de los municipios reconoce que el problema financiero del municipio tiene relación con la capacitación de sus funcionarios públicos. Por otro lado, la alta rotación que existe en los cambios de gobierno municipal da como resultado que no se obtengan los frutos de los recursos empleados para capacitar al personal<sup>4</sup>.

### **2.2.2. Recursos materiales**

En los recursos materiales están comprendidos: la capacidad reglamentaria y el mobiliario y equipo principalmente. Con respecto de la primera, Cabrero (2004) justifica que el marco regulatorio de las instituciones estatales representa un elemento clave para la gestión financiera. Aunque este autor reconoce que un «marco jurídico claro, suficiente y actualizado no es una condición suficiente para el buen manejo hacendario, sí constituye una condición necesaria» (p. 760).

Peña y Bojórquez (2012) analizan la situación de la capacidad reglamentaria de los municipios por medio del Indicador de Reglamentación Municipal Básica (IRMb), el cual intenta medir el grado en que los ayuntamientos están ejerciendo las facultades que la fracción II del art. 115 constitucional les aseguran. Por tanto, el IRMb se construye a partir de la siguiente fórmula:

$$\text{IRMb} = \frac{\text{Número de reglamentos existentes en el municipio}}{\text{Número total de reglamentos básicos}} \times 100$$

En el denominador de esta fórmula se están considerando 14 ordenamientos básicos del artículo mencionado anteriormente. Al comparar el IRMb entre los municipios de México, se observa una gran divergencia en este indicador, ya que de los 2.441 municipios, únicamente 153 (6.27%) cuentan con todos los reglamentos básicos; en contraste, existen 288 municipios (11.80%) que no cuentan con ningún reglamento básico.

---

<sup>3</sup> El segundo estado que tiene el menor porcentaje de presidentes municipales que haya terminado la licenciatura es Yucatán, con 37% del total.

<sup>4</sup> Como ejemplo se presenta el caso de los municipios de Yucatán que en el cambio de gobierno municipal en el año 2007, 88% de estos municipios tuvo una rotación igual o mayor de 80% del personal. Cabe resaltar que la rotación de 40% de estos municipios fue de 100% de su personal, según datos de la Encuesta sobre Capacidad Administrativa 2009.

El material y equipo de oficina interviene también en este segundo elemento de la capacidad administrativa. De esto se observa que 11% de los 2.441 municipios reconoce que tiene problemas financieros por la falta de recursos tecnológicos y equipo, 6% de todos los municipios no cuenta con ordenadores, 5% cuenta solamente con un ordenador y 20% no cuenta con internet en el municipio (cálculo de datos de la ENGOM, 2009); estas circunstancias indiscutiblemente dificultan llevar a cabo las funciones administrativas con éxito.

### 2.2.3. Recursos financieros

La gestión financiera se entiende como «los subsistemas administrativos encargados de recibir, distribuir y manejar los recursos económicos públicos a través de procesos como la captación fiscal, la presupuestación, la contabilidad gubernamental, el manejo de la deuda pública y el reporte del uso de los recursos... Los diversos subsistemas que conforman la gestión financiera se combinan para asegurar la existencia de recursos, su distribución oportuna y la salud de las finanzas a través de la minimización del gasto operativo de pago de deuda» (Cejudo *et al.*, 2009: 48-49).

La capacidad financiera es el término que se asimila cuando se habla de recursos financieros con los que cuenta un gobierno municipal, la cual se entiende como la habilidad que permite al organismo mantener en equilibrio sus finanzas y de esta manera cumplir con éxito sus obligaciones presentes sin comprometer la operatividad de sus planes a medio y largo plazo.

Cabrero (2004) afirma que es importante que los municipios cubran dos aspectos importantes para mantener sus finanzas equilibradas; por un lado, deben ser capaces de generar ingresos propios, es decir, municipios con un esfuerzo fiscal importante, y por el otro, mantener un equilibrio lo más sano posible entre el gasto corriente y el gasto de inversión, es decir, que son municipios que tienen especial cuidado con el gasto administrativo. Al respecto, López y Mesa (2008) consideran que una buena gestión pública municipal, además de mantener las finanzas sanas, debe incluir mayor recaudación de impuestos, gastos eficientemente ejecutados y un control por parte de la administración y la ciudadanía, que se traducen en una mayor rendición de cuentas. De manera contraria a lo que en teoría se debe de considerar para tener una gestión financiera óptima, en los municipios de México se observa que la autonomía fiscal no es suficiente ni siquiera para cumplir con las facultades constitucionales a las que están obligados<sup>5</sup>.

Además de esto, Moreno (2007) determinó que los gobiernos con más recursos tienden a orientar su gasto en actividades diferentes a la construcción de capacidad institucional, ya que los invierten en actividades que les brindan una rentabilidad electoral más inmediata y no en capacidades que requieren periodos de maduración más largos.

---

<sup>5</sup> Véase Bojórquez (2011), Peña y Bojórquez (2012) y Sour (2007).



Se observa por tanto que una mayor disponibilidad de recursos presupuestales no favorece por sí sólo el desarrollo institucional, ya que no se debe considerar el monto que administra cada gobierno municipal, estatal o nacional, sino también otros factores como la eficiencia y la eficacia del gasto público, el nivel de corrupción que existe, la utilización de los recursos para fines de clientelismo político-electoral, entre otros.

Por otra parte, Cabrero (2004) en su estudio corrobora que los municipios de mejor desempeño financiero en el conjunto nacional mexicano «son también los que mayores cualidades de profesionalización presentan en los responsables de las áreas financieras, así como también son los que tienen una infraestructura administrativa financiera más desarrollada, aun cuando se trate de municipios pequeños en comparación con municipios similares» (p. 773); es decir que, tanto los recursos humanos como los recursos materiales resultaron ser factores determinantes en el desempeño financiero de los municipios, lo cual corrobora la importancia de estos tres elementos relacionados e identificados para el análisis de la capacidad administrativa.

### **2.3. Conceptos de acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas**

La Constitución mexicana contempló desde su promulgación en 1917 la garantía de la libertad de expresión, sin embargo, el «derecho a la información», en la connotación con que se le viene tratando, tuvo una primera aproximación con la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977. Como menciona Villanueva (2004: 9), en materia de derecho, la precisión de conceptos, sus significados y sus connotaciones es una cuestión primordial, pues su carencia o inexactitud puede provocar un estado de incertidumbre, por lo que partir de la definición es un buen punto de partida cuando se aborda el estudio de cualquier concepto.

Cabe aclarar por tanto que los conceptos de: derecho de acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas no son sinónimos. El primero es la base para que se puedan dar los dos últimos y la rendición de cuentas es un concepto mucho más amplio, cuyo alcance está íntimamente ligado a la democracia, como lo aseguran Schedler (2004), Ramírez y Zamora (2008), entre otros.

La historia del derecho a la información en México, como la gran mayoría de los asuntos que inciden en la forma de vida de los mexicanos, ha estado sin duda ligada a las cuestiones políticas y a las influencias internacionales (Cruz, 2011). Villanueva (2004: 20) explica que el derecho de acceso a la información pública debe entenderse como «la prerrogativa de toda persona para acceder y examinar datos y registros públicos en poder de los sujetos obligados, como regla general, salvo las excepciones legítimas mínimas establecidas en la ley». Para Carpizo y Villanueva (2001), el derecho a la información, de acuerdo con el art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada. Por su parte Merino, citado por López y Merino (2010: 8) distingue los conceptos de transparencia y rendición de cuentas. Este autor considera que 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».

En el caso de Yucatán, esta política de transparencia relacionada con producir sistemáticamente la información, se puede identificar concretamente en el art. 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán. Este artículo consta de 21 fracciones, las cuales obligan a las entidades a publicar de manera frecuente lo que en estas fracciones se indican. Cabe precisar que desafortunadamente esta Ley no contempla sanciones significativas para aquellos que no la cumplan. Cuando se ha conocido públicamente que se sancione a algún municipio, los funcionarios de dicho municipio para defenderse emplean generalmente la justificación de que les está aplicando sanciones simplemente por intereses políticos partidistas. A lo que la sociedad se queda muda, sin opinar ni interesarse por la entrega efectiva de lo que marca la Ley. Adicionalmente, tanto la ley federal como las leyes estatales contienen artículos laxos o poco concretos, lo cual da incertidumbre jurídica al proceso.

Con respecto de la rendición de cuentas, Schedler (2004) afirma que ésta tiene dos dimensiones: por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*), por tanto, se observa que la rendición de cuentas es un concepto más amplio, según Cejudo y Ríos (2010), es un proceso transitivo y subsidiario, en la cual se establece una relación entre actores con un objeto y en un contexto dado; es por ello que estos autores explican la rendición de cuentas como una relación entre dos actores (A: sujeto activo y B: destinatario), en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a R: objeto). B está obligado a vigilar, controlar e incidir. En este aspecto, se considera que en México sí existen los dos actores, sin embargo, el actor A solamente proporciona, cuando lo hace, una información incompleta, poco clara y con dudosa validez, sin explicar y mucho menos justificar sus actos, y el sujeto B no realiza, ni está facultado por la normatividad mexicana vigente, vigilar, controlar e incidir sobre la información proporcionada. Es por esto que se considera que todavía hay mucho camino por recorrer en estos ámbitos, ya que no se percibe a corto plazo una normatividad para regular y facultar a la sociedad relacionada con los elementos faltantes, ni una sociedad participativa y activa que lo demande. Debido a lo anterior, el alcance del análisis cuantitativo en esta investigación es en el ámbito de la transparencia de los gobiernos locales y no en el ámbito de la rendición de cuentas.

### **3. Relación entre la capacidad administrativa y la transparencia**

Para el análisis de las dos variables principales: capacidad administrativa y transparencia se construyeron dos indicadores compuestos; éstos a su vez están formados por un conjunto de indicadores que se presentan en el cuadro 1.

**Cuadro 1.** Relación de los indicadores de cada variable que intervienen en la composición de los índices: ICAM e ITAM

<i>Indicadores</i>	<i>Fuentes</i>	<i>Determinación del indicador</i>
<i>Indicadores de Capacidad Administrativa</i>		
Autonomía financiera 2008	Cálculo de datos de Finanzas públicas municipales, INEGI.	$\frac{\text{Ingresos propios}}{\text{Gasto corriente}}$
Ingresos propios reales per cápita 2006-2008	Cálculo de datos de Finanzas públicas municipales, INEGI.	$\frac{\text{Ingresos propios reales}}{\text{Población}}$
Grado de actualización del catastro hasta 2008	ENGOM, 2009. México, INEGI.	Se determina una variable ordinal, según la respuesta sobre el año de la última actualización del catastro, como sigue: 1 = Más de tres años 2 = Tres años 3 = Dos años 4 = Un año 5 = Es labor permanente
Indicador de reglamentación básica 2008	Cálculo de datos de ENGOM, 2009. México, INEGI.	$\frac{\text{Número de reglamentos existentes}}{\text{Número de reglamentos básicos}}$
Gastos corrientes reales per cápita 2006-2008	Cálculo de datos de Finanzas públicas municipales, INEGI y Población proyectada a 2008	$\frac{\text{Gastos corrientes reales}}{\text{Población}}$
Número de computadoras / funcionario público municipal 2008	Cálculo de datos de ENGOM, 2009. México, INEGI.	$\frac{\text{Número de computadoras fijas y portátiles}}{\text{Número de funcionarios públicos municipales}}$
Tipo de servicio web del municipio 2008	ENGOM, 2009. México, INEGI.	Se determina una variable ordinal según el tipo de servicio web proporcionado por cada municipio, como sigue: 0 = No cuenta con servicio web 1 = Informativo 2 = Interactivo 3 = Transaccional
Importancia de la deuda pública en la liquidez del municipio 2006-2008	Cálculo de datos de Finanzas públicas municipales, INEGI.	$\frac{\text{Deuda Pública}}{\text{Ingresos propios + Participaciones + FORTAMUN}}$
Indicador de existencia de instituciones básicas municipales 2008	ENGOM, 2009. México, INEGI.	$\frac{\text{Número de instituciones básicas municipales existentes}}{\text{Número de instituciones básicas municipales}}$

**Cuadro 1.** (Continuación)

<i>Indicadores</i>	<i>Fuentes</i>	<i>Determinación del indicador</i>
<i>Indicadores de Transparencia</i>		
Número de solicitudes realizadas ante las Unidades de Acceso a la Información Pública en cada municipio 2006-2008	Información proporcionada por el INAIP Yucatán	N/A
Indicador de evaluación que el INAIP hace por el cumplimiento del artículo 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán 2006-2008	Acta de la Sesión del Consejo General del inaip, de fecha 11 de septiembre de 2006. INAIP. Disponible también en <a href="http://www.inaipyucatan.org.mx">http://www.inaipyucatan.org.mx</a> . Acta de la Sesión del Consejo General del INAIP de fecha 29 de junio de 2007. INAIP. Disponible también en <a href="http://www.inaipyucatan.org.mx">http://www.inaipyucatan.org.mx</a> . 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 <a href="http://www.inaipyucatan.org.mx">http://www.inaipyucatan.org.mx</a> . Consultado el 20 de junio de 2010 (datos del 2008).	Promedio de las calificaciones otorgadas
Indicador de existencia de mecanismos básicos de transparencia 2008	Cálculo de datos de ENGOM, 2009. México, INEGI.	Número de mecanismos de transparencia existentes
		Número de mecanismos de transparencia básicos

N/A = No aplica

Fuente: Elaboración propia.

Para la construcción del Índice de Capacidad Administrativa Municipal (ICAM) se empleó el Análisis de Componentes Principales (ACP), mediante el cual el indicador construido refleja el efecto conjunto de las nueve variables empleadas en su elaboración. Como resultado de su aplicación, se obtuvo un coeficiente KMO (Kaiser-Meyer-Olkin) de 0,501 y un valor-p para la prueba de esfericidad de Barthlet de 0,000, que indican una muestra aceptable y una relación entre las variables adecuada para la aplicación del ACP. Dado que la varianza explicada por el primer componente fue de 28,9% y la varianza explicada por los primeros cuatro componentes fue de 67,4%, se elaboró un índice ponderado a partir de los pesos relativos de las varianzas explicadas por los primeros cuatro componentes.

Para la elaboración del Indicador de Transparencia Municipal (ITAM) y a fin de eliminar los efectos de escala de las distintas unidades de medida, se emplearon los valores estandarizados de las tres variables relacionadas con la transparencia, ponderados de acuerdo con los pesos relativos asociados con cada una, los cuales son:

- a) 50% para el número de solicitudes realizadas ante las Unidades de Acceso a la Información Pública en cada municipio 2006-2008.
- b) 25% para el Indicador de existencia de mecanismos básicos de transparencia 2008.
- c) 25% para el Indicador de evaluación que el INAIIP realiza para verificar el cumplimiento del art. 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán 2006-2008.

Dichas ponderaciones se consideraron conforme a dos criterios, con el mismo nivel de importancia, lo que la ciudadanía demanda [inciso a)] y lo que el municipio hace por cumplir con la demanda o por publicar la información de forma sistemática [incisos b) y c)]. Se tomaron en cuenta estos dos criterios ya que la política de la transparencia implica la participación activa tanto del gobierno como de los ciudadanos.

Para determinar la intensidad y el sentido de la relación entre el ICAM y el ITAM se obtuvo el coeficiente de correlación de Pearson cuyo valor fue de 0,565 (valor  $p = 0,000$ ). Con base en estos resultados puede afirmarse que la relación entre ambos índices es directa y positiva, es decir, a mayor ICAM mayor ITAM y a menor ICAM menor ITAM. Una vez determinados los índices para cada uno de los municipios de Yucatán, se estratificaron en cuatro niveles mediante el método de estratificación univariada de Dalenius y Hodges. Los límites para cada uno de los estratos se presentan a continuación en el cuadro 2.

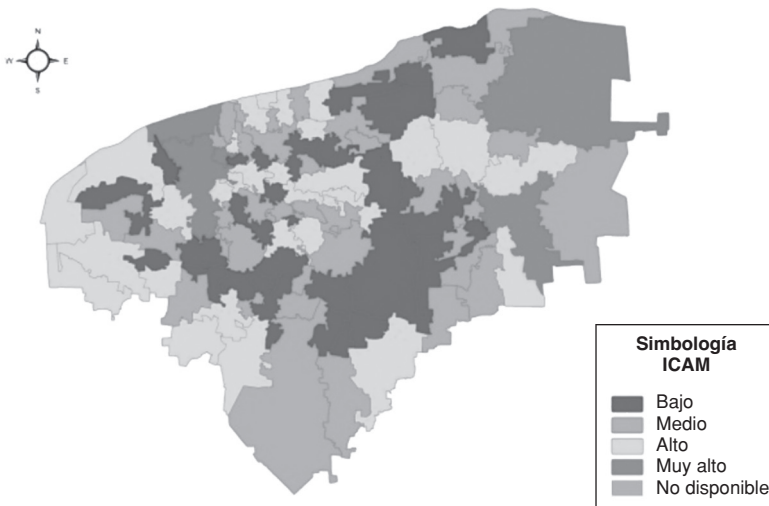
**Cuadro 2.** Estratos y límites del ICAM y el ITAM

Estrato	Lím. Inferior	Lím. Superior	Núm. de observaciones
<i>Niveles del ICAM</i>			
1	-0,9870	-0,2390	36
2	-0,2380	0,1360	34
3	0,1370	0,8850	29
4	0,8860	2,7570	5
<i>Niveles del ITAM</i>			
1	-0,9120	-0,2790	32
2	-0,2780	0,3550	50
3	0,3560	0,9880	20
4	0,9890	5,4240	2

Fuente: Elaboración propia.

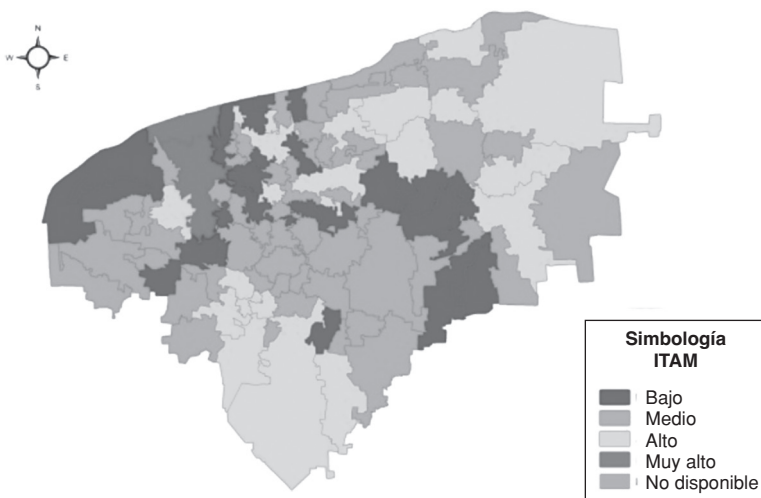
En los mapas 1 y 2 se presenta la clasificación de los municipios de Yucatán de acuerdo con cada uno de los índices. En estos mapas se puede observar que el mayor número de municipios se encuentra en la clasificación «bajo» ICAM y «medio» ITAM (22 de 104 municipios analizados).

**Mapa 1.** Clasificación de los municipios de Yucatán de acuerdo con el ICAM



Fuente: Elaboración propia.

**Mapa 2.** Clasificación de los municipios de Yucatán de acuerdo con el ITAM



Fuente: Elaboración propia.

En estos mapas también se puede observar que existen municipios en los extremos opuestos de cada indicador; por ejemplo: el caso del municipio de Conkal que tiene «muy alto» ICAM pero «bajo» ITAM, o los municipios de Tahmek, Buctzotz, Chapab, Maní y San Felipe que tienen «alto» ITAM pero «bajo» ICAM. Estos municipios se consideran como casos interesantes de ser analizados como estudios de caso, ya que demuestran que no siguen con el supuesto esperado de a mayor capacidad administrativa, mayor transparencia y viceversa, lo cual indica que influyen más otros factores que están limitando o impulsando la transparencia ajenos a la capacidad administrativa. Con base en el análisis anterior, a continuación en el cuadro 3 se incluye el análisis de la correlación de Pearson entre algunas variables socioeconómicas y de ubicación y los índices que se construyeron en este estudio. Las variables que se presentan son: el tamaño del municipio según su número de población; índice de marginación; grado de educación en el municipio; nivel de ingreso promedio *per cápita*; distancia en kilómetros desde la cabecera municipal hasta Mérida (considerando la alta concentración de las actividades económicas, políticas, culturales y sociales que se dan en el municipio de Mérida, capital del estado de Yucatán); y porcentaje de participación electoral en el municipio.

**Cuadro 3.** Correlaciones entre las variables socioeconómicas y de ubicación, y los índices ICAM e ITAM

<i>Nombre de las variables</i>	<i>ICAM</i>	<i>ITAM</i>
Tamaño del municipio 2010	0,592**	0,821**
Índice de marginación 2010	-0,525**	-0,434**
Grado de educación en el municipio 2005	0,575**	0,496**
Nivel de ingreso promedio <i>per cápita</i> anual ajustado 2005 en pesos	NS	NS
Distancia en kilómetros desde la cabecera municipal hasta el municipio	NS	NS
Porcentaje de participación electoral en el municipio 2006	-0,233*	NS

\* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

NS: Correlación no significativa.

N = 104.

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Conapo (2010), INEGI (2010), Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, PNUD...; Índice de Desarrollo Municipal Básico, IDMB, 2005. México, Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal.

En este cuadro 3 se puede observar que el ITAM tiene una alta correlación con el número de población y una correlación media con el índice de marginación y el grado de educación; es decir que, según estos datos, mientras más grande sea el municipio en términos del número de su población, menor marginación y mayor grado de educación tengan los habitantes del municipio, mayor será su índice de transparencia, y viceversa. Por otro lado, estos datos también reflejan que el ICAM tiene una correlación de media a alta con el tamaño según el número de población, el índice de marginación y el grado de educación en el municipio; es decir, que, mientras más grande sea el municipio en términos del número de población, menor marginación y

mayor grado de educación tengan los habitantes del municipio, mayor será su índice de capacidad administrativa, y viceversa.

A pesar de estos resultados, no todo está perdido para los municipios con menor tamaño según el número de población, mayor marginación y bajo grado de educación en el municipio, ya que tener correlaciones que no lleguen a la unidad indica que existen municipios que no cumplen con ese supuesto. Lo anterior se observa, por ejemplo, en los casos de los municipios rurales de Dzemul y Cenitillo; el primero tiene una población de 3.489 habitantes, marginación media, pero un alto ICAM; Cenitillo, por su parte, tiene una población de 3.701 habitantes, marginación media, pero un alto ITAM.

#### **4. Conclusiones**

La gobernanza implica contar con instituciones consolidadas en términos de capacidad administrativa y transparencia. La situación precaria que tienen algunos municipios con respecto de la capacidad administrativa presenta un panorama desolador a la hora de pedirles que generen y presenten información oportuna, confiable y veraz; sin embargo, esto no es pretexto para que la ciudadanía no lo exija y las administraciones públicas no se fortalezcan.

Con base en el debate teórico se analizaron los conceptos de capacidad administrativa y transparencia, y se consideraron como elementos de la capacidad administrativa: los recursos humanos, materiales y financieros. Se considera que el primero es lo que marca la diferencia, ya que la preparación que tienen los funcionarios públicos, comenzando por el presidente municipal, la experiencia, la capacitación y, sobre todo, la voluntad de hacer bien las cosas, fomenta que se puedan lograr metas que en principio se consideraban imposibles o poco probables. Por el lado de la transparencia, se distinguió entre este concepto y el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, que si bien están muy ligados, no son lo mismo.

En el análisis cuantitativo se comprueba que sí existe una relación significativa entre la capacidad administrativa municipal y la transparencia en los municipios de Yucatán, por lo que se considera que el primer elemento es un factor determinante hacia la transparencia de los municipios, sin embargo, éste no es el único, existen problemas como la pobreza y la marginación que pudieran ser variables determinantes para impedir una verdadera cultura de rendición de cuentas, o existen también factores tan subjetivos y difíciles de medir como la voluntad que tengan estos funcionarios, partiendo de los líderes que en estos casos son los presidentes municipales.

La normatividad en México en materia de transparencia y rendición de cuentas debe, por tanto, ser actualizada, revisada y completada, otorgando la claridad que se necesita para cumplir las normas, incluyendo facultades pertinentes de actores claves para lograr estos niveles y las sanciones significativas en caso de incumplimiento; promoviendo la apertura en las administraciones de todos los ámbitos para informar, explicar, justificar sus actos a toda la sociedad. Como no todo se rige por leyes y normas escritas, sino también hay normas informales que se relacionan con las cos-



tumbres, las rutinas, la cultura, entre otros, y que influyen en el comportamiento de los actores, se considera propicio continuar con los programas para fomentar la cultura de la rendición de cuentas tanto para el sujeto obligado como para el sujeto que demanda.

## Bibliografía

- Bojórquez, A. (2011): *Instituciones y Autonomía Municipal en México: incentivos institucionales para la autonomía fiscal de los municipios de Yucatán*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Cabrero, E. (2004): «Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?», *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, México, CIDE, pp. 753-784.
- Canto, R. (2012): «Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política», *Gestión y Política Pública*, vol. XXI, núm. 2, 2.º semestre de 2012, pp. 333-374.
- Carpizo, J., y Villanueva, E. (2001): «El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México», en Valadés, D., y Gutiérrez, R., *Derecho humanos*, Memoria del IV Congreso Nacional del Derecho Constitucional III, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 71-102.
- Carrera, A.; Coronilla, R., y Navarro, A. (2010): *Índice de desarrollo institucional y sustentabilidad municipal, IGLOM*, Red de Investigadores en Gobierno Locales Mexicanos, A. C.
- Cejudo, G., y Ríos, A. (2010): «La Rendición de Cuentas del Gobierno Municipal», en Merino, M.; López, S., y Cejudo, G. (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM-CIDE, pp. 87-114.
- Cejudo, G.; Sánchez, G., y Zabaleta, D. (2009): «El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno», *Revista política y gobierno*, vol. XVI, núm. 1, 1.º semestre de 2009, México, CIDE, pp. 115-156.
- Celedón, C., y Orellana, R. (2003): *Gobernanza y participación ciudadana en la reforma de salud en Chile*. Disponible en <http://www.top.org.ar>.
- Censo de Población y Vivienda 2010. México, INEGI. Consulta interactiva de datos. Disponible en <http://www.inegi.org.mx>.
- Concepción, L.; Filibi, I., y Moctezuma, P. (2010): «Reflexiones finales: repensando Latinoamérica y Unión Europea desde los valores democráticos», en Concepción, L., y Moctezuma, P. (coords.), *Gobernanza global y democracia*, México, Universidad Autónoma de Baja California y Miguel Ángel Porrúa, pp. 357-366.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 5 de febrero de 1917 con la última reforma publicada en el *DOF* el 29 de julio de 2010. Disponible también en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.
- Cruz, O. (2011): «Antecedentes jurídicos de la transparencia y acceso a la información en México», *Derecho comparado de la Información*, núm. 17, enero-junio de 2011, México, UNAM, pp. 69-88.
- Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, ENGOM (2009): México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censos/gobierno/engspjm/default.aspx>.
- 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.
- Farazmand, A. (2009): «Building Administrative Capacity of the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty - First Century», *Public Administration Review*, Editorial Blackwell Publishing, vol. 69, núm. 6, pp. 1007-1020.
- Finanzas públicas municipales. Consulta interactiva de datos. México, INEGI. Disponible en <http://www.inegi.org.mx>.

- Graña, F. (2005): «Globalización, gobernanza y Estado mínimo: pocas luces y muchas sombras», *Polis Revista Latinoamericana*, núm. 12, Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas, pp. 2-22.
- Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMB, 2005). Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal.
- Índice de Marginación 2005. México, D.F., Conapo. Disponible también en <http://www.conapo.gob.mx/>.
- Kim, P. (2007): «Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno», *Gestión y Política Pública*, XVI, México, CIDE, pp. 511-537.
- Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- López, M., y Mesa, R. (2008): «Mejoramiento de las finanzas públicas locales: El caso de los municipios de Medellín, 2002-2005», *Cuaderno de administración*, 21 (35), Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 327-351.
- López, S., y Merino, M. (2010): «La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos», en Merino, M.; López, S., y Cejudo, G. (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM-CIDE, pp. 1-28.
- López, S.; Merino, M., y Morales, L. (2011): *Hacia una política de rendición de cuentas*, Red por la Rendición de cuentas, México, CIDE, Auditoría Superior de la Federación.
- Moreno, C. (2007): «Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México», *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, núm. 2, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 131-153.
- Moyado, F. (2011): «Gobernanza y calidad en la gestión pública», *Estudios Gerenciales*, vol. 27, núm. 120 (julio-septiembre de 2011), pp. 205-223.
- Osborne, S. (ed.) (2006): «The New Public Governance?», *Public Management Review*, vol. 8, núm. 3, Routledge, pp. 377-387.
- Ospina, S. (2002): *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*, Wagner School, N. Y. University, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Disponible también en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043618.pdf>.
- Peña, J., y Bojórquez, A. (2012): *Autonomía Financiera Municipal*, México, Secretaría de Gobernación (SEGOB).
- Peroni, A. (2009): *Accountability como ejercicio de gobernanza a nivel local*, Congreso Internacional de Ciencia Política-IPSA, Universidad de Chile, Chile.
- Ramírez, R., y Zamora, G. (2008): «Reforma Institucional de los gobiernos locales en Guanajuato», *Política y Cultura*, núm. 29, sin mes, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, pp. 99-123.
- Repetto, F. (2003): *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre.
- Rodríguez, R. (2012): «¿Por qué gobernanza? La huida del gobierno y sus consecuencias para la democracia», en Concepción, L.; Filibi, I., y López, C. (coord.), *Reforma del Estado y gobernabilidad democrática*, México, Universidad Autónoma de Baja California, pp. 51-87.
- Rosas, A. (2008): «Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional», *Política y Cultura*, núm. 30, sin mes, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, pp. 119-134.
- Schedler, A. (2004): *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).
- Sour, L. (2007): *Un repaso de conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación para los gobiernos locales mexicanos*, Documento de trabajo núm. 187, México, CIDE.
- Villanueva, E. (2004): *Temas Selectos de Derecho a la Información*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas.