

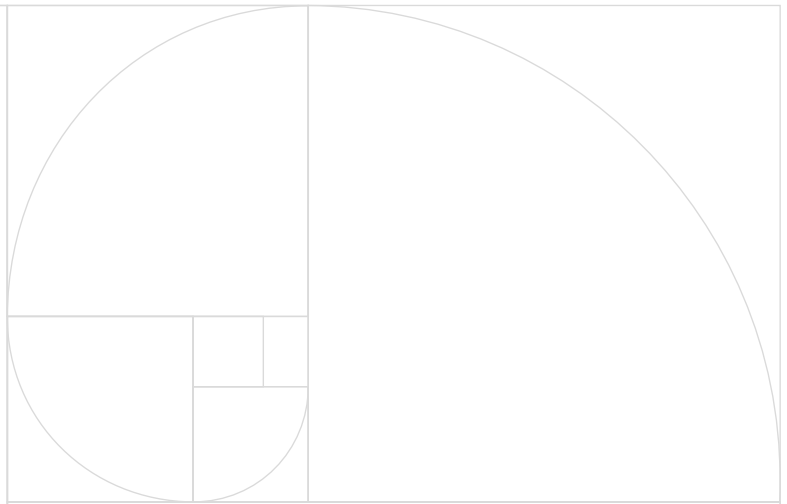
# Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México

Coordinadores:

MAURICIO MERINO HUERTA  
JAIME HERNÁNDEZ COLORADO







**Gobierno local**  
y combate a la corrupción.  
Un nuevo diseño municipal  
en México

Coordinadores:

MAURICIO MERINO HUERTA  
JAIME HERNÁNDEZ COLORADO

Coordinadores: Mauricio Merino Huerta y Jaime Hernández Colorado.  
Edición: Adriana Burgos.  
Corrección de estilo: Bárbara Lara y Alberto Nava/La Hoja en Blanco.  
Diseño de colección y portada: Alberto Nava/La Hoja en Blanco.

Primera edición, 2019

© Centro de Investigación y Docencia Económicas  
Carretera México-Toluca 3655,  
Col. Lomas de Santa Fe,  
C. P. 01210, Ciudad de México

ISBN: 978-607-8508-54-9

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representa el punto de vista del CIDE como institución.

La Red Temática del Programa Nacional de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (Comunidad PIRC) forma parte del Programa Nacional de Redes Temáticas de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Este libro se publicó como resultado del apoyo económico del Conacyt.

# Í N D I C E

## **Introducción**

*Jaime Hernández Colorado* . . . . . 9

**Declaración Municipalista.** . . . . . 19

## **1. TRANSPARENCIA, ANTICORRUPCIÓN Y ARCHIVOS.**

**ACTUALIDAD DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS** . . . . . 23

El diseño institucional para el combate contra la corrupción  
en los municipios mexicanos. El caso de Guadalajara, Jalisco

*Freddy Mariñez Navarro* . . . . . 25

Situación de los archivos municipales en México

*Ramón Aguilera Murguía* . . . . . 45

Los municipios frente a los retos de los sistemas  
de transparencia, anticorrupción y archivos

*Cynthia Patricia Cantero Pacheco*

*Alfonso Hernández Godínez* . . . . . 61

**2. HACIA LA MEJORA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL.** . . . . . 81

Los sistemas municipales anticorrupción: una posible  
estrategia frente a la corrupción local

*Ricardo Joel Jiménez* . . . . . 83

Gobierno y ciudadanos: clave para un Estado transparente

*María del Carmen Leyva Báthory* . . . . . 109

El Consejo Consultivo para el Presupuesto y Ejercicio  
del Gasto del Municipio de Mérida, un ejemplo del panoptismo  
social en la arquitectura institucional como mecanismo efectivo  
en el combate a la corrupción  
*Carlos Antonio Encalada Lizarraga* . . . . . 129

Ponderación del derecho humano de acceso  
a la información pública y a la protección de datos personales.  
Estudio de caso en Puebla  
*Francisco Sánchez Espinoza*  
*Sandra Timal López* . . . . . 149

**3. INDICADORES MUNICIPALES** . . . . . 169

El incipiente desempeño en el Sistema  
Anticorrupción del Estado de México y municipios  
*Cecilia Cadena Inostroza*  
*Susana Machuca Sánchez* . . . . . 171

Indicadores de evaluación de la transparencia municipal  
*José Bautista Farías* . . . . . 197

Acumulación de la corrupción en los municipios  
de Morelos y responsabilidad pública  
*Medardo Tapia Uribe* . . . . . 229

**4. REDISEÑO INSTITUCIONAL** . . . . . 243

El municipio en la estrategia de combate a la corrupción.  
La urgencia de un nuevo debate sobre la reforma municipal en México  
*Blanca Acedo Angulo*  
*Jaime Hernández Colorado* . . . . . 245

Aplicación efectiva del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos como mecanismo para la rendición de cuentas <i>Oscar López Chan</i> . . . . .	275
--	-----

Rendir cuentas en municipios de Oaxaca. Una propuesta que permita documentar la experiencia en los municipios regidos por sistemas normativos internos <i>Áurea Arellano Cruz</i> <i>Joselito Fernández Tapia</i> <i>Rocío G. Bravo Salazar</i> . . . . .	299
--	-----

Retos asociados al rediseño institucional de los municipios para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción (TRACC) <i>Oliver Meza</i> . . . . .	321
---	-----

**5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA. . . . . 335**

Participación ciudadana, corrupción y vida local <i>Arturo Durán Padilla</i> . . . . .	337
---	-----

**6. PROFESIONALIZACIÓN. . . . . 357**

La profesionalización en los municipios de México: una tarea pendiente <i>María del Carmen Pardo</i> . . . . .	359
--	-----

La nueva centralidad del servidor público municipal para la transparencia y el combate a la corrupción <i>Cuauhtémoc Paz Cuevas</i> . . . . .	369
---	-----





# INTRODUCCIÓN

*Rendición de cuentas para el combate a la corrupción  
en los municipios mexicanos*



**JAIME HERNÁNDEZ COLORADO**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

## I.

La circunstancia en la que se hallan los municipios mexicanos como sujetos de obligaciones en temas muy diversos, los constriñen a responder con acciones concretas de modificación de prácticas de gestión. Este conjunto de obligaciones legales derivan de un cúmulo de ajustes que se han sucedido en los últimos años. En la primera década del siglo XXI, el tema de la transparencia y acceso a la información se introdujo, aunque de formas diferentes en cada entidad federativa, como la primera gran reforma que trajo la transición democrática al ámbito administrativo. En esta segunda década del siglo, los avances han sido diametralmente mayores. Por enfatizar los principales, conviene destacar las reformas sobre contabilidad gubernamental, archivos, combate a la corrupción y, de nuevo, los ajustes en el marco normativo de transparencia y acceso a la información, que han permitido la homologación de criterios, principios y reglas en todos los ámbitos de gobierno y en todas las entidades federativas del país.

Las bases legales que hoy rigen las obligaciones de los gobiernos en México han articulado un entramado complejo que requiere de respuestas igualmente intrincadas por parte de las administraciones públicas. Este esquema complicado es la estructura en la que se han montado herramientas de rendición de cuentas, tanto de forma vertical como horizontal. Así, el

país ha transitado, en muy poco tiempo, de la rendición de cuentas y la mejora de la gestión como buenas prácticas que, sin embargo, se consideraban opcionales, a la construcción de un conjunto complejo de reglas que han convertido en obligación lo que antes era opción. Es decir, desde hace algunos meses, los municipios mexicanos —muchos de los cuales iniciaron nuevos gobiernos en 2018— tienen el imperativo de responder desde el ámbito administrativo a todas las obligaciones que les han sido asignadas en años recientes, no sólo por cumplimiento legal, sino porque existen instituciones encargadas de vigilar que dichos sujetos obligados sean consecuentes con lo ordenado por las leyes y, en caso contrario, cuentan con la atribución de imponer sanciones. Aun cuando no fuera este el caso, el incumplimiento también puede ser sancionado en términos sociales. El vigor con el que se han construido espacios de participación, vigilancia y exigencia ciudadanas tampoco hace posible que los gobiernos se sustraigan de cumplir sus obligaciones legales.

Si existe claridad acerca del imperativo de cumplir y de —todas— las reglas que deben respetarse, es evidente que los municipios mexicanos se enfrentan a varios retos, entre ellos:

1. Identificar todas las leyes, reglamentos y, en general, el marco normativo completo que les asigna obligaciones que deben cumplirse, so pena de adquirir sanciones.
2. Reconocer y clasificar todas las obligaciones que asigna el marco normativo, es decir, no sólo tener conocimiento pleno de las exigencias de las leyes, sino conseguir distribuir las entre las diferentes dependencias que integran las administraciones municipales para distribuir también las responsabilidades del cumplimiento.
3. Introducir en las administraciones una nueva lógica de gestión, un nuevo comportamiento burocrático que permita responder a los desafíos que significan las exigencias normativas que tienen los gobiernos municipales. No es suficiente conocer las leyes y las obligaciones —y distribuir las entre las áreas especializadas de los municipios—, también es fundamental que cada área de la administración tenga especialización suficiente y procedimientos claros para que el cumplimiento sea constante y en términos de lo establecido en la legislación. Uno de los problemas de mayor relevancia de los sujetos obligados en materia de transparencia —por señalar el ejemplo más estudiado— es la simulación,

de ahí que se enfatice la necesidad de una nueva lógica de gestión municipal pues, hasta el momento, en buen número de casos, la regla no ha sido cumplir las obligaciones de ley, sino hacerlo en la medida de lo posible, a veces con animosidad clara.

4. La simplificación administrativa tiene que ver con la nueva lógica de gestión. El reto que enfrentan los municipios, en lo tocante a cumplir sus obligaciones con una nueva lógica de administración, es que los procedimientos que rigen las acciones de los gobiernos municipales: (1) o no existen, (2) o no se cumplen, (3) o están diseñados para entorpecer la eficiencia de la administración. Al hablar de simplificación no sólo se hace referencia en la urgencia de clarificar los procesos mediante los cuales se atiende a la ciudadanía, sino también de aclarar aquellos que no tienen salida directa a ella, pero que sí inciden en la eficiencia y eficacia de las administraciones. Si no existen procedimientos, no podrá pretenderse que se articulen cuerpos burocráticos especializados en la técnica administrativa.
5. El último de los grandes retos de los gobiernos municipales mexicanos es la culminación de los otros cuatro: la formación de cuerpos profesionales que: (1) conozcan los marcos legales aplicables, (2) conozcan las obligaciones que les atañen, por área de la administración, (3) respondan a una nueva lógica de gestión que les permita cumplir las obligaciones municipales de diversa índole, en tiempo y forma, y, (4) conozcan, instrumenten y mejoren los procedimientos administrativos, con el objetivo de simplificar no sólo para atender mejor y de forma más eficaz los problemas de los integrantes de la ciudadanía, sino para optimizar los recursos de la administración en el funcionamiento interno de ésta.

Estos cinco elementos constituyen la estructura de los retos que deberán atender los municipios mexicanos en los próximos años, pero también establecen una hoja de ruta y un conjunto de metas específicas de las que incluso se prefiguran líneas de acción. Si prevalece la pasividad de los gobiernos municipales y los cambios que son urgentes —y obligatorios— no se introducen, puede incluso llegarse al punto en que algunos municipios declaren moratorias sobre sus obligaciones legales de transparencia, contabilidad, rendición de cuentas y combate a la corrupción. No es ese el escenario deseable, de ahí que los esfuerzos desde la academia y las organizaciones de la sociedad civil involucradas en los estudios municipales se

encaminen, como queda claro en este volumen, a ofrecer vías de solución para que las administraciones municipales logren responder a los retos que tienen delante.

Este libro es resultado de un conjunto de reflexiones de gran calidad que han llevado a cabo los autores en el marco del II Congreso Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas Municipales, en esta ocasión titulado *El combate a la corrupción y los municipios mexicanos*. Este congreso es parte de una práctica ya tradicional en el Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). En el PIRC se aloja la Red Temática del Programa Nacional de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, mejor conocida como Comunidad PIRC. En el marco de ésta, que forma parte del Programa de Redes Temáticas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), confluyen 220 investigadores de 62 universidades y centros de investigación del país, así como de 11 instituciones de gobierno y organizaciones de la sociedad civil. El que se presenta es uno más de los resultados de investigación colaborativa de la Comunidad PIRC.

El volumen se integra de seis apartados: (1) Transparencia, anticorrupción y archivos. Actualidad de los municipios mexicanos, (2) Hacia la mejora de la gestión municipal, (3) Indicadores municipales, (4) Rediseño institucional, (5) Participación ciudadana, y, (6) Profesionalización. Las secciones del libro tienen el objetivo de abarcar tanto el análisis de las condiciones actuales de los municipios mexicanos, cuanto de estudiar y enunciar buenas prácticas y, en particular, delinear propuestas de mejora que pueden reproducirse en otros municipios del país.

En la sección (1), Freddy Mariñez Navarro analiza el caso de Guadalajara, Jalisco, y la forma en la que el municipio ha estructurado su diseño para el combate a la corrupción. Ramón Aguilera Murguía ofrece un estudio detallado de la situación en que se encuentran los archivos municipales en el país, poniendo énfasis en los retos que enfrentarán los municipios para la instrumentación de la Ley General de Archivos. Y Cynthia Cantero Pacheco y Alfonso Hernández Godínez develan los desafíos que tienen delante los municipios en el esquema de coordinación del Sistema Nacional de Transparencia, los sistemas anticorrupción y ante la novedad de las obligaciones en materia archivística.

En el apartado (2), Ricardo Jiménez propone algunas líneas de acción para el combate a la corrupción en los municipios, entrelazando dicha estrategia

con otras que ya se encuentran en marcha, como la de transparencia, y con otros elementos aledaños al ejercicio del gobierno municipal, como la participación ciudadana. María del Carmen Leyva hace una exposición puntual del caso del municipio de Puebla para enfatizar la importancia de la participación ciudadana en los ámbitos de la transparencia y rendición de cuentas. Carlos Antonio Encalada analiza el caso del Consejo Consultivo para el Presupuesto y el Ejercicio del Gasto del Municipio de Mérida, poniendo atención en sus resultados positivos en términos de transparencia y participación ciudadana, lo cual, considera, establece un precedente que podría ser ejemplar para otros municipios en México. Finalmente, Francisco Sánchez Espinoza y Sandra Timal López presentan el caso de Puebla, del cual ponderan las reglas del derecho humano de acceso a la información pública, así como del de protección de datos personales.

En el bloque (3) del volumen, Cecilia Cadena Inostroza y Susana Machuca Sánchez presentan un estudio interesante sobre el caso del Estado de México y el diseño particular que estableció para el combate a la corrupción. Las autoras presentan, además, un anexo en el que es posible rastrear los avances en la conformación de los sistemas municipales anticorrupción que son obligatorios en la entidad federativa que estudian. José Bautista Farías presenta una revisión detallada de los indicadores de evaluación de la transparencia municipal que elaboran y califican diferentes instancias públicas, como de la sociedad civil, valorando las fortalezas y debilidades de cada una de ellas. Medardo Tapia detalla el caso de Morelos y propone una discusión acerca del concepto de responsabilidad pública.

En la sección (4), Blanca Acedo Angulo y Jaime Hernández Colorado analizan la posición que se ha dado a los municipios en las legislaciones estatales anticorrupción, reflexionando acerca de si estas condiciones favorecen realmente la inclusión institucional de los municipios en el combate a la corrupción o si, por el contrario, significan una carga de obligaciones adicionales que algunos municipios, por debilidades estructurales, no están en condiciones de asumir. Óscar López Chan hace un análisis acerca del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos y argumenta que dicho mecanismo, que tiene potencial suficiente para propiciar la rendición de cuentas, se ha convertido en una herramienta institucional de los presidentes municipales precisamente para evitar rendir cuentas. Áurea Arellano, Joselito Fernández y Rocío Bravo detallan una propuesta para articular mecanismos de rendición de cuentas en municipios con

sistemas normativos internos, en el estado de Oaxaca. Oliver Meza Canales enuncia los retos vinculados con el rediseño institucional de los municipios para el cumplimiento de obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, a partir de una experiencia de intervención de política pública en el municipio de León, Guanajuato.

En el apartado (5), Arturo Durán analiza la participación ciudadana desde un punto de vista conceptual y la vincula con el ámbito de gobierno local y, en particular, la vigilancia ciudadana del ejercicio presupuestal en el caso del estado de Veracruz.

Finalmente, en el bloque (6), dedicado a la “Profesionalización”, María del Carmen Pardo analiza los retos que tienen los municipios en esa materia y que están vinculados con los desafíos que existen en todos los niveles de gobierno en tal ámbito. En el mismo sentido, prefigura algunas líneas de acción para hacer frente a esos retos. Cuauhtémoc Paz ofrece una valoración puntillosa de la situación en que se encuentran funcionarias y funcionarios públicos municipales ante las nuevas obligaciones que se les han conferido. En ese sentido, ofrece una lectura realista y con preocupación genuina sobre la forma en que se responderá a esos desafíos desde los municipios.

## II.

Además de los cinco retos que se han enunciado, los gobiernos municipales tienen tres imperativos que no pueden ignorar, pues se encuentran en la esencia de las leyes que les son aplicables y que los hacen en sujetos obligados. Esos tres imperativos son: transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

- *Transparencia.* Entendida como el cumplimiento de las obligaciones legales, de principio, pero también como una estrategia que permite cumplir con las exigencias de las leyes en la materia y, además, desarrollar acciones proactivas que permiten ir más allá de esas exigencias para garantizar que la ciudadanía se puede enterar, paso a paso, de las actividades y la toma de decisiones cotidianas en el ámbito municipal de gobierno. Como transparencia proactiva, la estrategia debe acompañarse de las herramientas de las tecnologías de la información y comunicación y del gobierno electrónico para garantizar que toda la información, en todo

momento, está a disposición de las y los ciudadanos. Se considera a la transparencia como la base necesaria, pero no suficiente, para la rendición de cuentas. Es decir, si no existe plena transparencia entonces no puede existir la rendición de cuentas.

- *Rendición de cuentas.* Entendida como el ejercicio permanente de informar y justificar las decisiones públicas frente a la ciudadanía e instituciones contrapeso. A la rendición de cuentas, en el concepto de Mauricio Merino —que la define como una cadena—, se le considera el resultado de un conjunto de buenas prácticas en varias vertientes de la gestión pública, que garantizan tanto la disponibilidad, calidad y existencia de la información pública, pero también el seguimiento puntual de cada una de las etapas del gobierno, desde la selección de alternativas en una toma de decisión hasta la implementación, evaluación y fiscalización de la opción seleccionada. En un punto, la rendición de cuentas es transparencia, pero la transparencia por ella misma no garantiza la rendición de cuentas. Los eslabones de la cadena de la rendición de cuentas son, según Merino: archivos, información pública, asignación presupuestal, contabilidad, compras, monitoreo y evaluación y fiscalización.
- *Combate a la corrupción,* entendiéndola a ésta como la apropiación ilegítima de lo público. Cada vez que alguien hace suyo lo que nos pertenece a todos; cada vez que alguien esconde lo que debe saberse; cada vez que alguien utiliza su dinero, sus atribuciones, para excluir y no para incluir, corrompe lo público y afecta la convivencia y la cohesión social. La corrupción también tiene que ver con el abuso de la autoridad para obtener beneficios privados, pero esta corrupción no sólo sucede rompiendo los procedimientos legales, también puede suceder cuando se siguen las rutas de las leyes y aun así alguien corrompe lo público.

Estos tres conceptos fundamentales se vinculan porque entre todos subyace la idea de la máxima publicidad de la información como necesidad para avanzar en la rendición de cuentas y colocar las bases para combatir la corrupción.

En ese entendido, la imbricación entre los tres imperativos establece la necesidad de que las estrategias que los atiendan deben plantearse entrelazadas, con acciones que se vinculen unas con otras y cuyos resultados garanticen la evolución paulatina de las administraciones municipales hasta alcanzar un nuevo paradigma de actuación, cruzado transversalmente



por la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción permanentes. Los tres imperativos, como base conceptual, y los cinco retos enunciados, se constituyen en el mapa de ruta de las acciones que deberán poner en marcha los municipios del país para responder satisfactoriamente a las obligaciones legales que les han sido asignadas en años recientes.

### III.

La incertidumbre que rodea a los municipios por la forma en que cumplirán con sus nuevas obligaciones, siendo que no se les ha dotado de recursos adicionales o de medios de capacitación para sus funcionarios, es la preocupación principal de los estudios municipales en México. No es menor considerar que la regla de los 70,000 habitantes que se estableció en el Artículo Décimo Transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública excluye de la obligación de tener portales de transparencia a la mayoría de los municipios del país. A eso debe sumarse, por ejemplo, que algunas entidades federativas han establecido la obligación de que los municipios tengan sus propios sistemas anticorrupción, sin considerar las cargas administrativas y presupuestales en que se traduce esto, al margen de las limitaciones que establecen las condiciones sociales y económicas de algunos municipios.

Ante el horizonte de nuevas obligaciones, este volumen abreva de una corriente de los estudios municipales que pugna por ofrecer soluciones concretas, sencillas y particulares a los problemas que enfrentan los municipios como sujetos obligados. En ese sentido, las acciones iniciales que se deben emprender para hacer frente a los cinco retos municipales, respetando los imperativos que se han descrito, son:

1. Establecer perfiles de puesto, acordes con las atribuciones de cada área de la administración, que permitan contratar a las personas más capacitadas para cada espacio.
2. Articular un sistema de gestión de archivos municipales, de acuerdo con los instrumentos de la archivística que se establecen en la legislación de transparencia y de archivos.
3. Desarrollo de una plataforma de transparencia propia que, si bien con mecanismos informáticos acordes a las posibilidades de los gobiernos

municipales, permitan consultar la información de obligaciones de transparencia en tiempo real, en términos de la legislación de transparencia.

4. Introducir buenas prácticas de contabilidad, manejo presupuestal y adquisiciones y contrataciones públicas.
5. Diseño de nuevos procedimientos administrativos municipales que modifiquen y, sobre todo, simplifiquen los procesos que ha de seguir cada dependencia municipal, tanto en el ámbito interno, como en aquellos espacios de relación con la ciudadanía.
6. Diseño de herramientas sencillas, de principio, de transparencia proactiva, que acerquen la información pública a la ciudadanía.

Las acciones que se enumeran confluyen todas en una línea de trabajo que debe considerarse principal en la construcción de un nuevo paradigma de administración en los municipios mexicanos: la profesionalización. Mientras no exista una estrategia para fortalecer al municipio, como orden de gobierno y como instancia del Estado más cercana a las y los ciudadanos, por medio de la especialización profesional de sus funcionarios, no habrá cabida para mejoras administrativas que permanezcan. La urgencia de un nuevo modelo de gobierno municipal en México exige que se introduzca un esquema administrativo que supere las prácticas que reproducen la captura de los puestos, los presupuestos y las decisiones públicas. La buena noticia es que cada municipio, en el marco de las leyes que les aplican, tiene la oportunidad de convertirse en un caso de éxito. La paradoja, sin embargo, es que el marco legal también permite que permanezcan en el pasmo institucional, si se acogen al cumplimiento simulado. He ahí las dos caras de la misma moneda.

#### **IV.**

Este volumen ha sido resultado de la labor comprometida de los integrantes de la Comunidad PIRC, del apoyo del Conacyt y del CIDE. Asimismo, del trabajo excepcional del equipo técnico de la Comunidad PIRC: Mtra. Evelyn Guzmán Rojas, Mtra. Adriana Burgos Rojo y Mtra. Blanca Acedo Angulo. Como siempre, es muy importante agradecer el respaldo personal, intelectual e institucional del coordinador general de la Comunidad PIRC, Dr. Mauricio Merino Huerta. Gracias a todos.

Ciudad de México, noviembre de 2018.



# DECLARACIÓN MUNICIPALISTA

## “Por un nuevo diseño institucional del municipio mexicano”

**E**l diseño institucional del municipio en México se ha agotado, pues lejos de responder a las condiciones económicas, políticas, sociales y demográficas del país, se ha evidenciado la necesidad de adaptar los mecanismos, estructuras, capacidades, recursos económicos y régimen político mediante los cuales los gobiernos municipales atienden las necesidades de su ciudadanía. Los municipios tienen obligaciones de reciente creación como las de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, además de las que ya de suyo tenían asignadas en la Constitución y las leyes. Estas obligaciones no pueden cumplirse a cabalidad en el diseño homogéneo que existe actualmente, pues ese diseño no toma en cuenta las particularidades, necesidades y diversidad de tipos municipales que existen en el país.

Coincidimos en la urgencia de introducir un cambio de paradigma en el régimen municipal mexicano, con la finalidad de adaptar las herramientas, mecanismos y atribuciones de los municipios para atender de forma eficiente los imperativos para la mejora de la vida de las personas.

### EXIGIMOS

- i. Un nuevo diseño institucional del municipio en México, que reconozca la heterogeneidad municipal y permita tomar en cuenta las particularidades y necesidades de cada uno de los municipios que existen en el país.
- ii. Un nuevo diseño institucional municipal, que tenga los medios y herramientas para dotar a todas las personas de los mecanismos para acceder y ejercitar los derechos que tienen consagrados constitucionalmente.

- iii. Que el nuevo diseño institucional municipal responda a las necesidades de las personas y no de los funcionarios. No puede haber municipios iguales que traten diferente a las personas. Pugnamos por municipios diferentes, diversos y particulares, que atiendan igual a las personas que habitan en ellos y que garanticen el acceso de todas las personas que habitan en ellos y que garanticen el acceso de todas y todos a los derechos consagrados en la Constitución y las leyes.
- iv. Que el nuevo diseño institucional municipal garantice los medios económicos para el ejercicio de las atribuciones de ese orden de gobierno y la atención plena de las necesidades de los individuos.
- v. Que el nuevo diseño institucional municipal garantice que el municipio sea espacio para mitigar los conflictos entre las personas y no para incentivar el enfrentamiento.
- vi. Que el nuevo diseño institucional municipal sea fuente de la reconstrucción del tejido social y espacio de la participación ciudadana para el buen convivir en el país.
- vii. Que el nuevo diseño institucional municipal establezca mecanismos para la buena gestión pública, el cumplimiento pleno y absoluto de todas las obligaciones que tienen los municipios, así como para la rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana permanentes.
- viii. Que el nuevo diseño institucional municipal dote de forma urgente de capacidades institucionales, económicas, legales y operativas para atender las obligaciones normativas de los municipios y, sobre todo, permita abrir a cabalidad el ejercicio del gobierno municipal para mejorar la atención que dan a las personas y garantizar la participación ciudadana en el ejercicio gubernamental.
- ix. Revivir la discusión sobre los municipios en México para garantizar que sucedan los cambios que son necesarios y que no han sucedido en los últimos veinte años.
- x. Que el municipio sea, como escribió José María del Castillo Velasco, “la base más sólida de la democracia, el más robusto fundamento de la libertad de los pueblos, la expresión más clara y definida de la soberanía”.

CONVOCAMOS a los tres órdenes de gobierno, a las universidades e instituciones de educación superior e investigación, académicos, agrupaciones municipales y demás instituciones públicas y privadas interesadas, a

una discusión nacional, amplia y diversa, para un nuevo diseño institucional municipal.

## **EXIGIMOS ACTUAR PARA DISEÑAR UN NUEVO MUNICIPIO**

*San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, 7 de septiembre de 2018.*

**Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas  
Red Temática del Programa Nacional de Investigación en Rendición  
de Cuentas y Combate a la Corrupción (Comunidad PIRC)**

**Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (Iglom)**

**Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra)**



1 . T R A N S P A R E N C I A ,  
A N T I C O R R U P C I Ó N  
Y A R C H I V O S .  
A C T U A L I D A D D E  
L O S M U N I C I P I O S  
M E X I C A N O S





# EL DISEÑO INSTITUCIONAL PARA EL COMBATE CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

El caso de Guadalajara, Jalisco

FREDDY MARIÑEZ NAVARRO

*El Colegio de Jalisco*

*Corrupción es una categoría moral cuyo significado  
se asemeja al concepto de putrefacción.*

SUSAN ROSE-ACKERMAN

## **1. En el combate a la corrupción, el diseño institucional también importa**

**E**l diseño institucional requiere de un sustento de consenso entre los actores públicos fundamentales. Es decir, todos aquellos que tienen interés en la forma en que está organizada la vida política (estructura, instituciones y relaciones formales e informales) y además están en condiciones de proponer cambios para las reformas. Goodin (2003) afirma que las instituciones son entidades metaconductistas cuyas características son la continuidad, la longevidad y los contextos estables para la acción, por lo que la infraestructura institucional adopta la forma de normas, derecho, reglas procesales, costumbres y principios.

Es por ello que las transformaciones institucionales como parte del diseño requieren reconocer que con frecuencia se presentan intenciones múltiples y no necesariamente congruentes, pero parte de un sistema de valores, metas y actitudes que sitúa la intención en una estructura correspondiente a otras creencias y aspiraciones, y que esta estructura de valores e intenciones se conforman, interpretan y crean en el transcurso del cambio de la institución (March y Olsen, 1997). Así, la corrupción como problema público involucra problemas propios del Estado y de la política, de la base ética y de la legitimidad gubernamental, así como las prioridades de la agenda pública visualizadas tanto por los actores gubernamentales y políticos como por los de la sociedad.

Precisamos entonces que las instituciones como sus diseños no los podemos ver como simples reflejos de fuerzas exógenas presentes o de microcomportamientos y motivos, ya que ellas incorporan la experiencia histórica en reglas, rutinas, formas y sanciones que persisten más allá del momento actual. Es por ello que la lucha contra la corrupción se le considera, para su efectividad, como una institución sistémica de coordinación que define el marco donde tiene lugar la política pública anticorrupción. En el caso de México, vemos la sistematización del *marco institucional* de esta política en las capacidades de fiscalización, responsabilidades administrativas, justicia fiscal administrativa, fiscalización y rendición de cuentas, administración pública federal, sanciones legales e investigación de la corrupción, además de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley del Sistema Nacional Anticorrupción de México establece en el artículo 6, el objeto del Sistema Nacional Anticorrupción de la siguiente manera:

Establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional deberán ser implementadas por todos los entes públicos. La Secretaría Ejecutiva dará seguimiento a la implementación de dichas políticas.<sup>1</sup>

Visto de esta manera, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) mexicano está conformado por integrantes del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana (CPC), el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los sistemas locales quienes concurrirán mediante sus representantes.

Recientemente el CPC presentó una propuesta de Política Nacional Anticorrupción (PNA) donde establece como objetivo central transitar hacia

---

<sup>1</sup> Véase Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>, consultado el 20 de diciembre de 2018.

un régimen más universalista donde el interés privado no vulnera al interés público y por ende a la autonomía de la Administración Pública y del Estado, donde se asegure el cumplimiento de la ley con imparcialidad, donde impere la rendición de cuentas y la transparencia, donde la autoridad promueva la distribución de bienes públicos, y como premisa adicional, donde la capacidad de la ciudadanía se exprese por medio de sus legitimidades éticas, políticas, sociales y técnicas para una mejor vigilancia a la autoridad.

La misma propuesta de la PNA establece cuatro ejes base y uno eje transversal. Los cuatro ejes base son: (1) la profesionalización y generación de capacidades; (2) la simplificación y vigilancia de los puntos de contactos entre la ciudadanía y los gobiernos; (3) acciones de mejora del ejercicio de la responsabilidad pública; y (4) detección prevención y desmantelamiento de redes de corrupción. Y el eje transversal incluye el Gobierno Abierto con sus aristas de participación ciudadana, transparencia (datos abiertos, proactiva, activa y colaborativa) y la colaboración mediante el uso de las TIC.<sup>2</sup>

El núcleo duro de las acciones que se desprenden de esta propuesta de política nacional anticorrupción se debe orientar a la generación de capacidades centradas en el mérito, la legalidad, la certeza y la igualdad de oportunidades como el antídoto para evitar la captura de los puestos públicos por parte de individuos que acceden a los cargos sin base en el mérito, la trayectoria o las cualidades profesionales. En este sentido, es importante la vigilancia social y los contrapesos en el funcionamiento de la profesionalización y en la designación de los órganos autónomos del Estado y el sistema de justicia para que la toma de decisiones, aunque sean legales, dejen de generar un daño público.

Para complementar este núcleo duro de la Política Nacional Anticorrupción es interesante pensar en condiciones que les permitan a las y los funcionarios respetar lo público. Reddicck, Demir y Streib (2018) proponen en este sentido cinco condiciones a los integrantes de la función pública para que actúen con menos discrecionalidad, opacidad y abuso de autoridad:

- *Orientación profesional*: Descubrimiento y aplicación de conocimientos, habilidades, estándares y conocimientos profesionales actuales sobre el trabajo de una persona.

---

<sup>2</sup> Véase Red por la Rendición de Cuentas en: [www.rendiciondecuentas.org.mx](http://www.rendiciondecuentas.org.mx), consultado el 20 de diciembre de 2018.

- *Soluciones éticas*: Aplicación de estándares normativos a la conducta institucional de la persona. Decidir qué es correcto o justo. Se considera el dilema entre los rendimientos (eficiencia, eficacia, etc.) y los derechos, la equidad y la justicia.
- *Competencia neutral*: Capacidad de hacer el trabajo de gobierno con habilidades profesionales y hacerlo de acuerdo con estándares objetivos y explícitos en lugar de cumplir con obligaciones y lealtades personales o de partido o grupales.
- *Soluciones políticas*: Actuar con la idea de proteger el interés público y no capturar el espacio público.
- *Responsabilidad política*: Ser responsable ante la ciudadanía y representantes electos del público y estar listos para implementar políticas públicas de conformidad con las leyes e instituciones.

Para ello, es importante partir de atributos del trabajo en las administraciones públicas como la creencia en el servicio para el público, el sentido de una vocación en el campo de la administración pública y el uso de una organización profesional como referente en el sentido que la administración pública es un campo de juicio y donde los debates sobre la discreción y la competencia neutral nunca han cesado desde la fundación como disciplina.

## **II. La anticorrupción como perspectiva en el municipio de México**

El municipio en México es una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y con atribuciones política y administrativa. De acuerdo con esta idea el municipio es una entidad política y una organización comunal que sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la Federación en su régimen interior.

De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el municipio libre es la base de la división territorial y organización política y administrativa del Estado. La fracción II del citado numeral establece las siguientes funciones y servicios públicos a cargo de los municipios: (1) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; (2) Alumbrado público; (3) limpieza,

recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; (4) Mercados y centrales de abastos; (5) panteones; (6) rastro; (7) calles, parques y jardines y su equipamiento; (8) seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; (9) las demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Visto de esta manera, la legislación mexicana determina que el municipio está investido de personalidad jurídica y patrimonio propio para todos los efectos legales que deriven de su organización y funciones. Así, al municipio le corresponde administrar libremente su hacienda, asegurando en todo momento la correcta aplicación en las acciones que se efectúen durante el periodo de gestión correspondiente, con fundamento en las disposiciones contenidas en las leyes de ingresos y hacienda y presupuesto anual de ingresos autorizado por el ayuntamiento. En términos de lo dispuesto en la fracción III del artículo 115 constitucional, los municipios tendrán a su cargo la prestación de los servicios públicos para satisfacer las necesidades de las y los ciudadanos en forma continua, uniforme, regular y permanente, por medio de la asignación de recursos y determinación de eficientes estructuras de organización administrativa del ayuntamiento.

Dado a lo anterior, el municipio debe realizar tres tipos de gestión para dar cumplimiento a las necesidades de la población:

- a. Ajustar todas las acciones y programas a los requisitos que establezcan las leyes y reglamentos municipales, estatales y federales para su realización.
- b. Promoción, solicitud de inversiones y créditos para el desarrollo del municipio.
- c. Promoción de la organización comunitaria para que planifique en la planeación, ejecución y control de los programas del gobierno municipal.

Para llevar a cabo estos tipos de gestión, el municipio requiere de funcionarios públicos profesionalizados para un buen ejercicio de los recursos públicos, criterios de rendimientos bien sustentados, eliminar las fallas institucionales y administrativas como la opacidad, la corrupción, el conflicto de interés y los servicios inestables. Visto así, al actuar con la perspectiva anticorrupción, el municipio debe emprender una transformación sustentada en la institucionalización ética de sus funciones. De esta manera, los

servicios, programas y políticas públicas que realicen los municipios estarán enmarcados en el Sistema Nacional de Transparencia, Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema de Rendición de Cuentas y Fiscalización.

La estructura de la rendición de cuentas en los municipios está concentrada en el control del ejercicio del gasto. Pero esto viene dado por el marco jurídico ambiguo que propicia este sesgo pues delimita responsabilidades de las principales oficinas administrativas a labores de control de las actividades financieras del municipio y, por otro lado, la mayor parte de las obligaciones de información de los gobiernos municipales con los poderes estatales y algunos federales gira en torno al ejercicio de los recursos públicos (Cejudo y Ríos, 2009). Todo ello porque el municipio mexicano está limitado en su capacidad administrativa, así como también en su responsabilidad política (Ugalde, 2011). No obstante, en el municipio mexicano juega un rol fundamental la contraloría interna que se encarga de “vigilar el cumplimiento de la normatividad de la administración pública municipal, así como la definición de estrategias de supervisión y control gubernamental, recibir quejas ciudadanas, vigilar el ejercicio del gasto, dictaminar sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos y presentar denuncia ante las autoridades competentes” (Cejudo, Ríos, 2009: 6). Mientras por otro lado el síndico tiene como función general supervisar el trabajo de la tesorería y de la contraloría, además de la vigilancia de que el ejercicio de los recursos se haga conforme a la ley y se apegue al Plan de Desarrollo Municipal. Es decir, es quien lleva el lente fiscalizador del cabildo, quien es un órgano colegiado que reúne a los representantes electos para el gobierno local por lo que se convierte en el ente que vigila el desempeño de los funcionarios y la puesta en marcha de las políticas públicas y decisiones gubernamentales.

La importancia de la proactividad del municipio en cuanto a la implementación de acciones de una política anticorrupción se debe traducir en indicadores que revelen un avance significativo en la construcción de una cultura contra la corrupción e impunidad. Para ello es importante partir de un marco jurídico del gobierno y de la administración municipal: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, constituciones estatales, leyes de los sistemas estatales anticorrupción, leyes municipales y reglamentos del sistema anticorrupción de cada municipio.

¿Cuáles son las acciones concretas que generaría la participación activa de los municipios en una agenda anticorrupción?:

El capítulo v *De los Sistemas Locales*, en el artículo 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece que:

las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales atendiendo a las bases siguientes: I.- Deberán con una integración y atribuciones equivalentes a la que esta ley otorga al Sistema Nacional; II.- Tendrán acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones; III.- Las recomendaciones , políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija; IV.- Deberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan; V.- La presidencia de la instancia de coordinación del Sistema Local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana.

Las acciones son las siguientes:

1. Incluir a los municipios en el debate de los sistemas anticorrupción tanto a nivel nacional como en los estados, con la finalidad de conocer sus problemáticas, retos y desafíos. Por supuesto los municipios integrarían e implementarían sus sistemas anticorrupción armonizados con el nacional y el estatal.
2. Los sistemas estatales podrán crear mecanismos de coordinación y apoyo con los sistemas municipales, invitándolos a participar en el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana.
3. Impulsar una campaña nacional de capacitación y fortalecimiento institucional mediante los sistemas anticorrupción nacional y estatales.
4. Lograr activar en las entidades federativas el Sistema Estatal de Fiscalización para hacer participar los órganos internos de control municipales para la mejora de la fiscalización.
5. Los integrantes de los sistemas estatales de fiscalización (en el caso de Jalisco la Auditoría Superior del Estado, la Contraloría del Estado, los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida por la Constitución Política del Estado de Jalisco, el órgano interno de control del Poder Legislativo y el órgano interno de control del Poder Judicial), deberán informar al Comité Coordinador Estatal y a los órganos internos de control municipales sobre los avances en la fiscalización de los recursos federales, estatales y municipales.



6. Proporcionar una respuesta coordinada (sistemas estatales y sistemas municipales) a las preocupaciones por los posibles efectos sobre la corrupción en la acción intergubernamental. Con base a la Guía para el Instrumento de Evaluación de Rendición de Cuentas (IERC), elaborado por el PIRC (2017), se propone generar desde los sistemas estatales anticorrupción, una Agenda de Investigación intersistemas (entidades federativas-municipios) con los siguientes ejes:

### *Eje 1. Fiscalización*

Investigar en materia de fiscalización la calidad de los componentes institucionales y técnicos que determinan el cumplimiento de los municipios de las entidades federativas con los objetivos del Sistema Nacional y el Sistema Estatal de Fiscalización. Para su desempeño se requieren condiciones como:

- Autonomía para el ejercicio fiscalizador
- Profesionalización
- Planeación
- Especialidad técnica
- Fortaleza institucional de los órganos fiscalizadores.

### *Eje 2. Información pública*

En este eje se evaluarán las condiciones en las que se encuentran las entidades federativas y los municipios en materia de máxima publicidad de la información gubernamental. La idea es si el marco legal tiene su aplicación práctica.

### *Eje 3. Obra pública*

Investigar los procesos de compra para acotar la discrecionalidad en la asignación de contratos de adquisiciones como a los de obras públicas. Proponer mecanismos de vigilancia interna y externa de esos procesos de asignación de contratos.

#### *Eje 4. Gestión de archivos (suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información)*

Investigar los cuatro ámbitos siguientes en materia de sistematización de la información: los componentes normativos, los institucionales, los técnicos y las rutinas. Los primeros se refieren al *marco legal* de referencia en Jalisco, a partir del cual se establecen los lineamientos jurídicos para la articulación del esquema de administración de los archivos públicos. Los segundos hacen referencia a las *condiciones institucionales*, es decir, a la materialización de las previsiones del marco legal para la gestión de los archivos. Los *elementos técnicos* tienen que ver con las prácticas que suceden efectivamente en el proceso de gestión archivística en los municipios y en las entidades federativas y, por último *las rutinas* que se refiera a las maneras y formas en que se le ha venido dando —fuera del marco legal y reglamentario— el proceso de suministro, sistematización y actualización de la información.

### **III.El caso del diseño institucional del Sistema Municipal Anticorrupción de Guadalajara, Jalisco**

#### *Una puesta metodológica para su comprensión*

El municipio de Guadalajara se encuentra en la Zona Metropolitana de Guadalajara que de acuerdo con el decreto 254000/LX/15, aprobado por el Congreso del Estado de Jalisco en agosto de 2015, se localiza en la parte central del estado mexicano de Jalisco y está conformada oficialmente por nueve municipios, de los cuales seis son considerados como centrales, es decir, municipios que cuentan con una conurbación continua. Esos seis municipios son: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Tlajomulco de Zúñiga; los otros tres municipios son Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo que son considerados como municipios exteriores pertenecientes a la zona metropolitana, pero que no forman parte de la urbanización continua (conurbación). El municipio de Guadalajara tiene una población de 1,460,148 de habitantes y la Zona Metropolitana 4,796,603. Estos municipios, al igual que otras zonas metropolitanas del país, enfrentan graves y múltiples problemas como crecimiento urbano anárquico de sus asentamientos urbanos, inseguridad pública, des-

coordinación intergubernamental y una cobertura insuficiente de servicios públicos.

Para la construcción de este estudio de casos, nos auxiliamos con el esquema metodológico de los eventos y tramas de Barzeley y Cortázar (2004). Además, del apoyo documental de organismos clave del Ayuntamiento de Guadalajara. Partimos que un estudio de caso es un fenómeno analizado con un rigor analítico-descriptivo que ayuda a formular la comprensión de un problema así como el buen razonamiento de los cursos de acción, familiarizándose con sus situaciones clave o base (eventos y tramas). En este sentido, tomaremos en cuenta los siguientes actores y situaciones:

### **1. Tomadores de decisiones y qué decisiones específicas se toman**

*Presidencia Municipal de Guadalajara:* Llevar a cabo la institucionalización del sistema municipal anticorrupción.

### **2. Cuáles son los objetivos de los tomadores de decisiones**

*Instalación del Sistema Municipal Anticorrupción:* Fomentar la participación ciudadana y gobernanza en el municipio para el combate a la corrupción.

### **3. Los otros actores importantes y sus objetivos**

- Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco
- Consejo de Participación Ciudadana de Guadalajara
- Objetivos: fortalecer el sistema estatal anticorrupción

Según Barzeley y Cortázar Velarde (2004), los *eventos* se identifican al organizar los acontecimientos singulares de manera que pueda establecerse relaciones entre unidades mayores. Llamemos eventos a dichas unidades, compuestas por acontecimientos o acciones singulares que contribuyen a dar forma a un aspecto o parte de la experiencia total bajo estudio. Encadenamiento narrativo de los eventos (acciones) identificados, constituyen un proceso con sentido y de análisis. En esta dirección, la *trama* no es más que el argumento organizador del relato que identifica el significado y papel que cada uno de los eventos tiene al interior del mismo. En otras palabras, es el medio por medio del cual los eventos específicos adquieren coherencia dentro del conjunto total de acontecimientos, que al encadenarse unos con

otros muestran el desarrollo del proceso bajo estudio (Barzelay y Cortázar Velarde, 2004)

Los eventos importantes que visualizamos en este caso fueron, *primera-mente* la constitución y funcionamiento del Observatorio del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL), instaurado en 2017 para el monitoreo y vigilancia del SEAJAL. *Por otro lado*, la voluntad política del Gobierno de Guadalajara, fundamentalmente del Presidente Municipal Enrique Alfaro y de los regidores, de impulsar el sistema anticorrupción municipal conjuntamente o a instancia del Consejo Municipal de Participación Ciudadana, figura establecida en el artículo 76 del Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Guadalajara. *Y por último*, la acción del Comité de Participación Social del SEAJAL que impulsa efectivamente sus atribuciones marcadas por la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco como es, entre otras, “llevar un registro de organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el CPS para el establecimiento de una red de participación social, así como proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos” (artículo 21, apartados IX y XI. Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco).

Vale la pena destacar que desde sus inicios, el 1 de noviembre de 2017, el Comité de Participación Social del SEAJAL fijó una estrategia con los rectores de las universidades, organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial. Esa estrategia permitió que representantes de los tres sectores antes referidos acompañaran al Comité de Participación Social en el proceso de elaboración de los Informes de Opinión Técnica de los aspirantes a los diversos cargos que fueron convocados:<sup>3</sup> cuatro titulares de **órganos** internos de control de OCAS, un auditor superior del estado, un fiscal anticorrupción del estado y tres magistrados de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa,<sup>4</sup> así como al secretario técnico, que basado en el

---

<sup>3</sup> La Opinión Técnica tiene los siguientes componentes: la información curricular, la declaración de intereses y la resolución de un estudio de casos, además del análisis del plan de trabajo presentado.

<sup>4</sup> De estos tres magistrados se designaron dos. Falta uno que próximamente se designará bajo los requisitos de la convocatoria acordada por el Legislativo de Jalisco el 30 de agosto de este año 2018. Habría que eliminar esta precisión o actualizar. Indagué y encontré que ya se designaron los 3 magistrados: <https://www.informador.mx/jalisco/Nombra-el-Congreso-del-Estado-a-tres-magistrados-20181017-0151.html>

artículo 33, Sección III, apartado 2, el CPS sometió una terna de personas sustentado en la Opinión Técnica y los requisitos establecidos en el artículo 34 de la LSAEJALISCO.<sup>5</sup>

Los procesos de selección contaron así con la activa participación de los cinco integrantes del Comité de Participación Social, quienes, además de participar en las entrevistas con los diputados, aplicaron una prueba con base en la metodología de estudio de caso, a fin de complementar la revisión curricular de los aspirantes y proveer de elementos de evaluación que nutrieron la redacción de los Informes de Opinión Técnica de los aspirantes. Bajo tales condiciones, durante esta etapa se logró construir una hoja de ruta que encausó una fructífera colaboración entre los diputados locales y los integrantes del Comité de Participación Social que posibilitó la conclusión de los trabajos para finales de diciembre de 2017, con la aprobación del Congreso en pleno.

### *El nacimiento del Sistema Municipal Anticorrupción de Guadalajara, Jalisco*

El 28 de febrero de 2018 fue aprobado en sesión ordinaria del Ayuntamiento de Guadalajara el Reglamento del Sistema Anticorrupción del Municipio, siendo promulgado el 1 de marzo de este mismo año y publicado cinco días después. El objeto del reglamento expresa en el artículo 1 lo siguiente:

Establecer el Sistema Municipal Anticorrupción de Guadalajara, así como regular su coordinación con el Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción, con el propósito de que las autoridades competentes prevengan, detecten, investiguen y sancionen las faltas administrativas y hechos de corrupción con base a lo establecido en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 107 ter de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 36 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco.

En este mismo reglamento se define el Sistema Municipal Anticorrupción como aquel encargado de establecer, articular y evaluar la política en materia de anticorrupción en los entes públicos, así como estructurar e instrumentar los principios, bases generales, políticas públicas y procedi-

---

<sup>5</sup> Véase <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20del%20Sist.>

mientos para la coordinación con el Comité Coordinador en materia anticorrupción, fiscalización y control de los recursos (artículo 3). El mismo sistema municipal está integrado por el *Comité Coordinador Municipal Anticorrupción* quien es la instancia de coordinación con el Sistema Nacional y Estatal y tendrá bajo su cargo el diseño, promoción, implementación y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción y, por el *Consejo Municipal de Participación Ciudadana*, que se encargará de coadyuvar en cumplir los objetivos del Comité Municipal en materia anticorrupción y transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. El Consejo Municipal de Participación Ciudadana es una figura establecida en el Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Guadalajara.

### *Comité Coordinador Municipal Anticorrupción (CCMA)*

Dentro de las obligaciones y atribuciones del Comité Coordinador Municipal Anticorrupción están la de elaborar un plan anual para la coordinación de sus integrantes; diseñar y promover las políticas públicas en materia de anticorrupción, su evaluación, ajuste y modificación; aprobar los indicadores para la evaluación de la política municipal con base a la propuesta del Comité Coordinador del SEAJAL; darle seguimiento a la implementación la política anticorrupción, requiriendo información a los entes públicos del cumplimiento de la política anticorrupción; emitir recomendaciones y su seguimiento a los entes públicos; establecer mecanismos de coordinación con los Sistemas Municipales Anticorrupción en los municipios de Jalisco que cuenten con ellos; proponer al ayuntamiento la celebración de los convenios con el Sistema Nacional y Estatal anticorrupción para implementar tecnologías de la información con el fin de aprobar indicadores, por lo que estas tecnologías deberán conectarse a la Plataforma Digital Nacional y otros relacionados con la implementación del protocolo de actuación en contrataciones públicas expedido por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Son integrantes del Comité Coordinador Municipal Anticorrupción (CCMA):

1. El representante del Consejo Municipal de Participación Ciudadana quien presidirá el Comité Municipal.

2. El síndico.
3. El contralor ciudadano.
4. El titular de la Unidad de Transparencia.
5. El secretario técnico.

En cuanto a la designación y atribuciones del secretario técnico se nota una clara diferencia con el Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción. A nivel municipal, el secretario técnico hace las veces de secretario sin darle atribuciones técnicas (convocar a reuniones, levantar actas, mantener actualizada la información, apoyar al presidente y al Comité Municipal, dar seguimiento de los acuerdos). El secretario técnico será designado por el órgano de control interno, de entre el personal adscrito a su área y el cargo será honorífico. En la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, por el contrario, el secretario técnico será nombrado y removido por el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, por el voto favorable de cinco de sus miembros. Durará cinco años en su cargo y no podrá ser reelegido (LSAJALISCO, artículo 33, apartado 1).

### *Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC)*

Dentro de las atribuciones del Consejo Municipal de Participación Ciudadana están las de elaborar el programa anual de trabajo del Comité Municipal, así como acceder a la información que genere el Sistema Municipal Anticorrupción. También tiene como atribución proponer al sistema municipal mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental en fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y corrupción, por lo que incluye la mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos, así como a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generan los entes públicos en materia de corrupción, transparencia y protección de datos personales. Otra propuesta es la mejora al sistema electrónico de quejas y denuncias.

Un punto importante es que el Consejo Municipal de Participación Ciudadana crea y propone mecanismos de articulación entre los diversos organismos de la sociedad civil, academia y grupos de ciudadanos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de hechos de corrupción y faltas administrativas. Además, facilitaría el funcionamiento de la Contraloría

Ciudadana y las unidades de transparencia mediante mecanismos propuestos al Consejo Municipal.

En su estructura orgánica, el Consejo Municipal contará con un secretario técnico, el cual será el director de Participación Ciudadana del Ayuntamiento. Las recomendaciones que emita el CMPC con base en las atribuciones al presente reglamento, serán públicas y no son vinculantes, pero se atenderán por medio del procedimiento que señala el presente reglamento.

#### **IV. Designación del contralor Ciudadano en Guadalajara, Jalisco. Colaboración entre el gobierno municipal, el Consejo Municipal de Participación Ciudadana y el Comité de Participación Social del SEAJAL**

Dentro de los artículos transitorios del Reglamento del Sistema Anticorrupción del Municipio de Guadalajara, en el séptimo, se establece que “el presidente municipal, en coordinación con el Consejo Municipal de Participación Ciudadana, deberá iniciar el proceso de designación del Contralor Ciudadano dentro de los primeros cinco días naturales de iniciada la Administración Municipal 2018-2021, para que ello se realice dentro de los siguientes 60 sesenta días naturales”.

Según el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara, en el capítulo II De la Contraloría Ciudadana, artículo 76, señala que “la Contraloría Ciudadana es la dependencia que fungirá como órgano de control interno, encargada de medir y supervisar que la gestión de las dependencias municipales se apegue a las disposiciones normativas aplicables así como a los presupuestos autorizados, cuidando que esta gestión facilite la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, tendrá a su cargo la investigación, calificación, substanciación, resolución y ejecución de sanciones de las faltas administrativas que cometan las y los servidores públicos del municipio y particulares. Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas graves, se procederá conforme a la ley del estado y la ley general en materia de responsabilidades administrativas” (esta reforma fue aprobada en sesión ordinaria celebrada el 28 de febrero de 2018 y publicada el 6 de marzo de 2018 en el Suplemento de la Gaceta Municipal). Para el desempeño de sus funciones la Contraloría Ciudadana coordina, supervisa y evalúa las siguientes direcciones a su car-



go: Auditoría; Responsabilidades; Substanciadora; Transparencia y Buenas Prácticas; y Evaluación y Seguimiento; así como, un Enlace Administrativo y una Unidad Resolutora.

En el proceso eleccionario del 1 de julio de 2018, resultó electo como presidente municipal para el ayuntamiento de Guadalajara, por el partido político Movimiento Ciudadano (MC), Ismael del Toro Castro. El alcalde electo decidió partir de la premisa que trabajar en cogobierno es fundamental para la próxima administración de Guadalajara que le tocará encabezar. Por este motivo abrió una convocatoria para que todo aquel ciudadano que quiera formar parte del siguiente gobierno de la ciudad pueda hacerlo.<sup>6</sup>

Dado a que las reformas en materia de combate a la corrupción fortalecieron la autonomía de la figura de contralor, aunque su designación sea facultad del alcalde, el próximo presidente municipal de Guadalajara se comprometió a que el contralor ciudadano sea seleccionado tomando como referencia la evaluación que hará el Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco que será encargado de la selección y evaluación de los candidatos que aspiren a ocupar la contraloría municipal de Guadalajara. Con base a la experiencia en cuanto a evaluación de perfiles de los cuatro titulares de Órganos Internos de Control de OCAS, el auditor Superior del estado, el fiscal Anticorrupción, dos de tres magistrados para la Sala Superior del TJA, el fiscal Especializado de Desaparecidos y la secretaria Técnica del Comité Coordinador y órgano de Gobierno del SEAJAL; el Comité de Participación Social del SEAJAL aplicará las evaluaciones que permitan acreditar los conocimientos de los candidatos. Esta evaluación consta de tres fases: una es el informe curricular, la otra es la declaración de intereses y la tercera es el estudio de casos. Terminando estas tres fases el CPS se encargará de enviar la opinión técnica de cada aspirante al presidente municipal electo, quien se encargará de designar el mejor perfil.

El proceso se inicia desde el momento que se publica la convocatoria donde se establece que entre los días del 21 al 27 de agosto de 2018, se llevó a cabo en las instalaciones de la Coparmex, Jalisco, la recepción de USB que contenían los documentos de los aspirantes para elegir al titular de la Contraloría Ciudadana del Ayuntamiento de Guadalajara:

---

<sup>6</sup> Véase Resultados de evaluación a aspirantes a contralor ciudadano disponible en: <https://ismaeldeltoro.mx/blog/convocatoria-contralor-ciudadano>, página consultada el 20 de diciembre de 2018.

- Identificación oficial (INE/Pasaporte)
- *Curriculum vitae*
- Título profesional
- Cédula profesional
- Declaración de intereses
- Solicitud de evaluación
- Carta de no impedimento
- Propuesta o plan de trabajo
- Acta de nacimiento
- Documento de exposición de idoneidad
- Documentos probatorios de su *curriculum vitae*.

El día 17 de septiembre el Comité de Participación Social del SEAJAL le hizo entrega al presidente municipal electo, Ismael del Toro, el Informe con las Opiniones Técnicas de los trece perfiles de aspirantes a contralor del Ayuntamiento de Guadalajara.

## **A manera de conclusión**

Los sistemas anticorrupción municipal en México se les analiza en el marco de las legislaciones de los sistemas nacionales y estatales. Su diseño institucional, incluyendo sus reglamentaciones se construye con una visión estrecha por la razón de tener limitaciones en su capacidad administrativa, así como también en su responsabilidad política. Hasta el momento la relación de los sistemas estatales y municipales ha sido poca, por no decir inexistente, debido, por una parte, a la fragilidad institucional de estos, y por la otra, por los criterios patrimoniales de algunos gobiernos de las entidades federativas y municipales.

Se tiene documentado en Jalisco que los únicos municipios que han instalado sus sistemas anticorrupción son Guadalajara y Zapopan. En el caso de Guadalajara, que es el que estudiamos en este artículo, hemos constatado que su arquitectura institucional ha venido funcionando desde comienzo de 2018. Los ciudadanos, los funcionarios y el CPS-SEAJAL han estado en constante relación para echar andar el sistema. Un punto positivo fue la voluntad política del alcalde saliente (Enrique Alfaro), así como la iniciativa del presidente municipal electo de Guadalajara, Ismael del Toro Castro, de

impulsar la designación del contralor ciudadano municipal, actor clave en el sistema municipal anticorrupción, bajo la perspectiva participativa y legitimatoria (Opinión Técnica) del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco. Es la oportunidad para que el SEAJAL y el municipio de Guadalajara diseñen una agenda de investigación interdisciplinaria con la idea de identificar los cuellos de botellas fundamentales para el impulso de una política anticorrupción.

## Bibliografía

- Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos (2009). *La rendición de cuentas del gobierno municipal en México*. México: Documentos de Trabajo del CIDE.
- Goodin, Robert E. (2003). “Las instituciones y su diseño”. En Robert E. Goodin, *Teoría del diseño institucional*. España: Gedisa.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: FCE/Universidad Autónoma de Sinaloa.
- PIRC-CIDE (2017). *Guía para el Instrumento de Evaluación de Rendición de Cuentas (IERC)*. Mimeografiado. México.
- Rose-Ackerman, Susan (2010). “Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas” en Mauricio Merino (comp.) *Ética pública*. México: BBAPdf-Siglo XXI editores.
- Reddick, Christopher G.; Tansu Demir and Greg Streib (2018). “The professional Mind-Set of City Managers; Implications for Public Administration”. *Administration & Society*. Sage Publications. First Published February 28, 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0095399718760592> (consultado el 20 de diciembre de 2018).
- Ugalde, Luis Carlos (2011). “Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales”, en José Sosa (comp.) *Transparencia y rendición de cuentas*. México: BBAPdf-Siglo XXI editores.

## Referencias electrónicas

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco (aprobada y publicada el 18 de julio de 2017). Disponible en: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20del%20Sist>

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf> (consultado el 20 de diciembre de 2018).

Reglamento del Sistema Anticorrupción del Municipio de Guadalajara (aprobado en sesión Ordinaria del Ayuntamiento el 28 de febrero de 2018, promulgado el 1 de marzo de 2018 y publicado el 6 de marzo de 2018-Gaceta Municipal). Disponible en:

<https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/GacetaTomoIEjemplar4Marzo6-2018.pdf> (consultado el 20 de diciembre de 2018).

Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara. 28 de abril 2017. Disponible en: [https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/reglamentos/reg.adminpublicaguad\\_0.pdf](https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/reglamentos/reg.adminpublicaguad_0.pdf) (Consultado el 20 de diciembre de 2018).

Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Guadalajara, Jalisco (publicado el 19 de noviembre de 2015 el Suplemento Tomo VI, Ejemplar 8, Año 98 de la *Gaceta Municipal de Guadalajara*). Disponible en:

<https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/reglamentos/Reg.ParticipacionCiudadanaGobernanzaGuadalajara.pdf> (Consultado el 20 de diciembre de 2018).

Red por la Rendición de Cuentas (RRC-CIDE) ([www.rendiciondecuentas.org.mx](http://www.rendiciondecuentas.org.mx)). (Consultado el 20 de agosto 2018)

Página web de Ismael del Toro, presidente municipal electo de Guadalajara (2018-2021). Disponible en: <https://ismaeldeloro.mx/blog/convocatoria-contralor-ciudadano> (Consultado el 20 de diciembre de 2018).



# SITUACIÓN DE LOS ARCHIVOS MUNICIPALES EN MÉXICO

RAMÓN AGUILERA MURGUÍA

*Escuela Mexicana de Archivos*

## 1. Los archivos municipales

Los documentos han sido fieles acompañantes de las administraciones municipales desde que iniciaron su andar en el territorio de la Nueva España, allá por 1519, y lograron su reconocimiento formal en la Constitución de Cádiz de 1812 (Vallarta Plata, pp. 549-540). Los municipios nacieron como la mínima expresión territorial de gobierno y como un cuerpo de proximidad para la atención pública inmediata del ciudadano común. Por ello, los municipios han sido testigos puntuales del quehacer cotidiano de sus habitantes.

Como parte de este desarrollo institucional del municipio, se fueron instituyendo los archivos como los lugares naturales en los que se han venido conservando los instrumentos jurídicos y administrativos que sustentan las decisiones y las reglas de operación relacionadas con las necesidades de la ciudadanía. Pero, al mismo tiempo, los archivos municipales son entendidos como los repositorios donde se custodia la memoria de la comunidad regional. La expresión más clara que conjunta ambas realidades desde el punto de vista de la tipología documental es, evidentemente, el acta de cabildo.

El archivo municipal debe concebirse de manera integral; nace como respaldo de la administración municipal y, con el tiempo, se convierte en la fuente de la identidad regional y una referencia cultural y social que da sustento ontológico a la comunidad. Los nuevos retos y las exigencias democráticas de la sociedad contemporánea han permeado la vida de los municipios donde también se piden la transparencia y un trabajo comprometido para evitar la corrupción. Los conceptos de gobierno abierto o, como algunos estudiosos lo suelen llamar *estado abierto* (Ozslak, p. 45) alcanza

a esta institución donde los “municipios abiertos” se basan en la transparencia, la aplicación de la tecnología y en la participación ciudadana. Sin embargo, este concepto no podrá ser viable sin archivos organizados. Desde esta perspectiva, los archivos siguen representando las fuentes para las autoridades del ayuntamiento en la toma de decisiones, la vertiente donde las y los ciudadanos pueden acudir para gestionar los servicios elementales de su vida cotidiana, la plataforma mediante la cual se pide cuentas de los recursos utilizados en los programas e inversiones de obras públicas, etcétera. También son el abrevadero de la historia regional (Salazar, p. 455) o de la microhistoria recordando al historiador michoacano Luis González y González.

## 2. ¿Cuál es la situación de los archivos municipales?

A pesar de estas virtudes, los archivos municipales no siempre han sido valorados y han venido acumulando un constante descuido (Salazar, p. 458) y, en algunos casos, hasta un desprecio por parte de muchos presidentes municipales y su primer cuadro de funcionarios.

Para tener una visión retrospectiva de esta realidad recordemos que al crearse el Sistema Nacional de Archivos en 1977, uno de los programas que implementó el Archivo General de la Nación (AGN) al año siguiente fue el relacionado con el rescate de los acervos históricos municipales (Aguilera, 2017, pp. 48-49) que consistía en levantar, limpiar, poner en contenedores nuevos y hacer un inventario general de los documentos como tarea mínima para preservar el patrimonio documental a nivel regional con la esperanza de que, más tarde, las autoridades municipales pulieran ese trabajo con una organización más detallada y con una infraestructura más acorde con las necesidades de un acervo de estas características. Por supuesto, este programa solamente atendió la parte histórica dejando para otro momento la documentación activa de uso cotidiano y la que había concluido en su trámite, pero que resultaba necesario conservar por sustentar aún derechos y obligaciones para la entidad.

Cinco años después de haberse iniciado el programa mencionado, el AGN presentaba un breve informe en 1983 (A. S. Laborín, pp. 68-69) en el que se señalaba la problemática que afrontaba el programa de rescate de los acervos históricos municipales dentro de la dinámica de trabajo del Sistema

Nacional de Archivos. El informe resumía en siete puntos críticos los obstáculos del rescate de esos acervos:

1. Las administraciones locales tenían un periodo muy corto en su mandato, tres años. Cuando se tomaba conciencia sobre el papel que jugaba el archivo era a la mitad o al final de los tres años, es decir, cuando estaba por entrar una nueva administración, la cual, muchas veces, no tenía el mismo interés ni la misma prioridad que el anterior. Podríamos denominar a esta realidad como la política de la tabula rasa.
2. La precariedad económica de muchos municipios que, en vez de “atender unos simples papeles”, deben dar prioridad a otras necesidades más urgentes como el agua, el drenaje, la vivienda, la salud, la educación, la pavimentación, etcétera.
3. La falta de lugares físicos dedicados específicamente para conservar los archivos.
4. La falta de una legislación que obligara a la organización y a la conservación de los archivos.
5. El ínfimo nivel que se le da al archivo en el escalafón administrativo.
6. La poca profesionalización y la escasa preparación del personal dedicado al archivo.
7. El raquítico apoyo económico de los gobiernos estatales.

¿En qué ha cambiado la situación de los archivos municipales después de 35 años de este informe? El diagnóstico más reciente sobre el estado que guardan los archivos en México fue realizado por el CIDE en 2016 (Ríos Cázares, 2016). Este estudio se aplicó a 114 unidades gubernamentales del ámbito federal, estatal y municipal. En el caso de los municipios, las entrevistas *in situ* se enfocaron a las capitales municipales de las diferentes entidades federativas, concretándose solamente 25 de estas entrevistas, es decir 25 municipios.

El primer resultado global del diagnóstico (Ríos Cázares, p. 2) es que solamente 15% de los entrevistados reconoce al archivo de trámite como parte del Sistema Institucional de Archivos (SIA) con lo cual se constata una fractura del ciclo de vida documental. Igualmente, se puede afirmar la existencia de una desvinculación entre el archivo de concentración y el histórico. En conclusión, el SIA no opera como un verdadero sistema integral, sino como una serie de elementos asilados e inconexos.



El segundo hallazgo es que 58% de los entrevistados cuentan con instrumentos de control y consulta, pero 18.8% de ellos no los aplica a sus archivos (Ríos Cázares, p. 6).

Sobre la profesionalización archivística, el diagnóstico nos refiere que 40% de los entrevistados declaró la inexistencia de un perfil preestablecido para el trabajo archivístico y de estos 65% indicó no contar con ningún tipo de especialización en la materia. El promedio de años laborando en los archivos es de 2.3 años, menos de los tres años que usualmente tienen las administraciones municipales. Además, 47.62% de las personas entrevistadas afirman que el máximo nivel de los encargados de archivos en la estructura organizativa es de jefatura de departamento (Ríos Cázares, p. 10).

Por último, en cuanto a la infraestructura de los archivos, 50% de los entrevistados señalan la ausencia de inversión en este rubro (Ríos Cázares, pp. 12-14).

Como podemos observar existe, en algunos puntos, una continuidad entre el informe de 1983 y el diagnóstico de 2016. Persisten problemas a los que se les han unido otros que son frecuentes en la práctica de las administraciones de muchos ayuntamientos. Por ejemplo, la sustracción y destrucción de documentos por parte de los funcionarios públicos y la ausencia de archivos organizados en las entregas —recepción nulificando los ejercicios de rendición de cuentas y el combate a la corrupción—. Todavía nos enteramos de que algunos presidentes municipales se llevan los documentos de su administración a su casa alegando que como están firmados por ellos son de su propiedad. Igualmente podemos añadir que muchos archivos municipales sean administrativos o históricos se han perdido por la negligencia o el desconocimiento de los riesgos que implica tenerlos en lugares inapropiados.

Frente a este panorama poco halagüeño tenemos hoy día una ventana de oportunidad para cambiar los resultados respecto a los informes y diagnósticos pasados. Hoy contamos con nuevas normas jurídicas que establecen obligaciones en materia de archivos. Desde las leyes de transparencia hasta la nueva Ley General de Archivos. Adentrémonos un poco más sobre este particular.

### **3. Los archivos municipales a la luz de la Ley General de Archivos**

La Ley General de Archivos publicada el 15 de junio de este año es una de las tres leyes generales establecidas por la Reforma Constitucional de Transparencia de 2014. El objetivo de esta ley es contar con un piso común para todos los archivos del país donde se contemplan principios, conceptos, obligaciones, procesos, herramientas archivísticas y una estructura mínima para el buen funcionamiento de los archivos en posesión de los sujetos obligados, los cuales se integran en un Sistema Nacional de Archivos. Esta ley está vinculada, aunque no necesariamente armonizada, con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y con la Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de los sujetos obligados. Al mismo tiempo, cabe subrayar que la Ley General de Archivos dedica un breve, pero importante capítulo a la interacción que debe existir entre los sistemas nacionales de transparencia, anticorrupción y archivos, donde la condición para el acceso a la información y para la transparencia, así como para el trabajo de inteligencia en el combate a la corrupción es, sin duda, contar con archivos organizados.

Sobre estos supuestos, la Ley General de Archivos incluye a los municipios como sujetos obligados con la responsabilidad de organizar y conservar sus archivos, responsabilidad que recae directamente en el presidente municipal (art. 16).

Entre otras obligaciones, los servidores públicos de los municipios deben custodiar los documentos públicos, no destruirlos ni modificarlos ni sustraerlos (art.10).

Las entregas-recepción de las administraciones municipales deben realizarse con archivos organizados conforme a los instrumentos de control y consulta (art. 10, segundo párrafo y art. 17).

Todos los municipios deben contar con un sistema institucional de archivos compuesto por un área coordinadora y sus áreas operativas. El área coordinadora deberá tener un nivel de dirección general (arts. 20 y 21).

El municipio deberá elaborar un programa anual de desarrollo archivístico y un informe correspondiente de su cumplimiento, los cuales tendrán que ser publicados en su web (arts. 23-26).

Los componentes archivísticos del SIA municipal tiene un orden lógico según el cual:

1. Los municipios deberán producir, registrar, organizar y conservar la documentación sobre los actos que deriven de las competencias, funciones y facultades conforme lo establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dichos documentos tienen el carácter de documentos públicos, bienes de la nación y monumentos históricos; es decir, los archivos municipales son centros de información y casa de la memoria organizados conforme a los estándares archivísticos y a los términos de las leyes vigentes (art. 6-9).
2. Esos documentos deberán ser integrados en expedientes, los cuales tendrán sus etiquetas o carátulas de identificación estandarizados (art. 11, fracciones III y VI).
3. Los expedientes deberán estar organizados conforme al cuadro general de clasificación, gestionados de acuerdo con el catálogo de disposición documental y controlados por medio de los inventarios (art. 13).
4. Al mismo tiempo, deben estar abiertos a la ciudadanía mediante la “guía de archivos documental” y el “índice de expedientes reservados” (art. 14).
5. El municipio debe integrar su grupo interdisciplinario para realizar las bajas documentales y las transferencias secundarias elaborando las actas respectivas que serán publicadas en su WEB (art. 11, fracción v y del 50-59).

Esta ley aún no entra en vigor y esto ocurrirá el año que entra. Por lo anterior, para tener un acercamiento a la situación de los archivos municipales en el último tramo de este año de 2018 nos concentraremos en las obligaciones establecidas por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en materia de archivos.

#### **4. ¿Cómo se ha cumplido el artículo 70, fracción XLV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública?**

El tablero o catálogo de transparencia establecido por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública consigna en su artículo 70 los diferentes rubros de información que los sujetos obligados deben subir de manera obligatoria a un portal web, mandato que quedó cristalizado por el Sistema Nacional de Transparencia con el llamado Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT). Ha sido tradicional desde la primera

ley de transparencia publicada en 2002 que, en materia de archivos, se exija subir el catálogo de disposición documental (CDD) y la guía de archivos que primero fue denominada “guía simple de archivos” y ahora “guía de archivos documental” (GAD).

Desconocemos la razón de haber elegido el CDD como referencia de transparencia en materia de archivos olvidando el cuadro general de clasificación (CGC) que es el instrumento que origina a todos los instrumentos de control y consulta. Cabe recordar que el CGC es la matriz que mapea los documentos de un organismo público o privado. En él se registra el universo de toda la documentación producida por un ente y se expresa conceptualmente por medio de las series documentales; éstas se conforman por los expedientes que se derivan de las mismas competencias, facultades y funciones realizadas por un organismo en cumplimiento de una serie de normas jurídicas y administrativas. Una vez elaborado el CGC, las mismas series sirven para otorgarles sus valores, sus tiempos de conservación, su destino final y su vinculación con la clasificación de la información. La herramienta que registra lo anterior es precisamente el CDD, instrumento que gestiona a los expedientes durante su ciclo de vida. Estos instrumentos son herramientas técnicas para la operación de los expedientes de cualquier archivo y garantizan el principio de la organización y conservación de los archivos institucionales. Otra cosa será si los sujetos obligados los aplican o no.

Por otra parte, el ciudadano tiene el derecho humano y fundamental de acceder a la información desde los archivos de una manera sencilla y, por ello, se pensó en la GAD.

La GAD se concibe como un instrumento de transparencia diferente a las herramientas técnicas de la archivística, (Aguilera, 2014, pp. 13-15) para “llevar de la mano” al ciudadano a la información que contienen los archivos. Pero también, la GAD sirve como evidencia de la existencia de los documentos, ya que las series documentales, derivadas de las funciones de las unidades administrativas, testifican su existencia físicamente porque están registradas y declaradas en un medio oficial y público como es el SIPOT.

Como quiera que sea, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública ordena a todos los sujetos obligados, incluidos los municipios, reportar en el Portal de Obligaciones de Transparencia sus catálogos y sus guías de conformidad con el artículo 70, fracción XLV.

Por estas consideraciones hemos elegido para este ejercicio de diagnóstico medir el cumplimiento de esta obligación, cuyos resultados nos acer-

carán a la realidad que viven los archivos municipales a nivel nacional. Por esta razón, hemos realizado una búsqueda a través del SIPOT con el objetivo de constatar cómo se han cumplido los municipios este rubro. La selección de los municipios la hemos realizado tomando en cuenta dos niveles. El primero, que llamaríamos macro, por medio de los municipios capitales de las entidades federativas que nos darán una visión general y, el segundo, que denominaríamos micro, enfocado a los municipios del estado de Jalisco, dado que estas reflexiones se realizan precisamente en un municipio de esta entidad federativa.

#### 4.1 Acercamiento macro

Primero veamos el ámbito macro, es decir, de las 32 entidades federativas elijamos los municipios capitales incluyendo la Ciudad de México, basados en el supuesto de que son los que tendrían mayores posibilidades de cumplimiento por los recursos con los que cuentan. Los resultados son los siguientes:

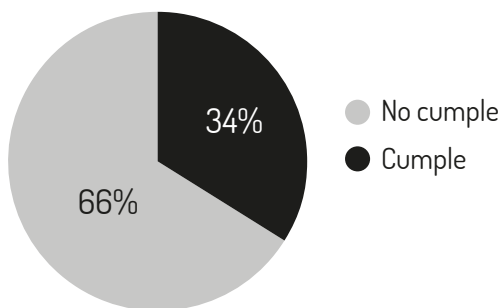
El 34% de los municipios capitales cumple con su CDD y 66% no cumple —como se puede ver tanto en la tabla 1 como en la gráfica 1—. En el caso de la GAD, 28% cumple con esta obligación y 72% no cumple, según se aprecia en la tabla 2 y en la gráfica 2.

**Tabla 1.**

Catálogo de disposición documental	Totales
No cumple	21
Cumple	11
	<b>32</b>

**Fuente:** Sistemas de Portales de Transparencia (SIPOT).

**Gráfico 1.** Catálogo de disposición documental



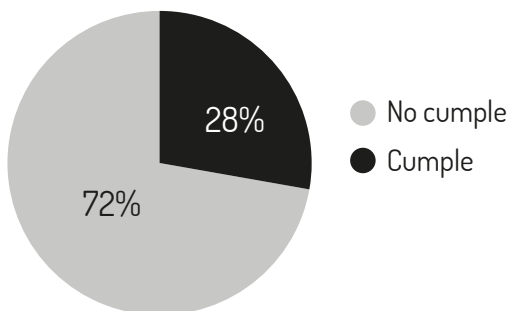
**Fuente:** Sistemas de Portales de Transparencia (SIPOT).

**Tabla 2.**

Guía de archivos documental	Totales
No cumple	24
Cumple	8
	32

**Fuente:** Sistemas de Portales de Transparencia (SIPOT).

**Gráfico 2.** Guía de archivos documental



**Fuente:** Sistemas de Portales de Transparencia (SIPOT).

## 4.2 Acercamiento micro

Ahora veamos el ámbito micro, revisando el estado de Jalisco a través de todos sus municipios. La armonización de las leyes de transparencia de las entidades federativas ha consignado la obligación del artículo 70, fracción XLV, en sus respectivas leyes. En el caso de Jalisco ha quedado bajo el título de “información fundamental” en el artículo 8, fracción XIII.

La primera observación que podríamos anotar es que Jalisco cuenta con la ley de documentación y archivos históricos del estado de Jalisco y sus municipios publicada en 1999 y cuya última modificación data en 2015. Dicha ley está más orientada a la salvaguarda de los documentos históricos. Por ello, es frecuente encontrar la formalización de los archivos históricos municipales y su registro en el padrón del gobierno federal conocido como Registro Nacional de Archivos y, asimismo, la publicación de los reglamentos que la ley estatal establece para su operación. La gran laguna de esta ley es la poca atención dirigida hacia los documentos administrativos. Esto es lo que precisamente viene a llenar la Ley General de Archivos. Sin embargo, mientras se redactó dicha ley, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las respectivas leyes estatales como la de Jalisco y sus municipios, como ya se mencionó, establecieron que el CDD y la GAD formaran parte de los portales de transparencia.

La revisión realizada mediante el SIPOT se centra sobre los 125 municipios de la entidad y los resultados obtenidos permiten segmentar el universo consultado en cuatro grupos: los que publicaron el CDD y la GAD, los que no cumplieron, los que por medio del SIPOT no direccionan a ninguna parte y los que tienen una liga que marca error informático. En el caso del CDD, 70% de los municipios no cumplió con la obligación, 10% no direcciona a ningún sitio, 18% marca un error informático y 2% sí cumple, como se muestra en la tabla 3 y en la gráfica 3.

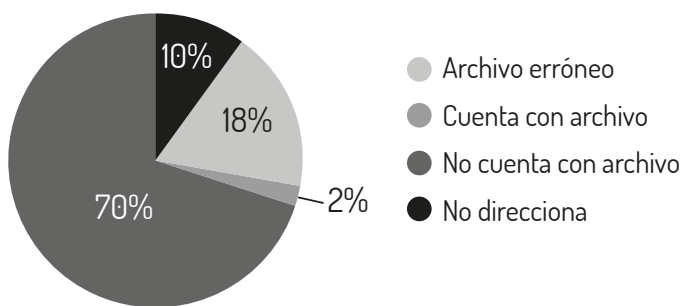
En cuanto a la GAD, 80% no cumple con esta obligación, 3% no direcciona a ninguna parte, 15% marca un error informático y 2% sí cumple, según se constata en la tabla 4 y en la gráfica 4.

**Tabla 3.**

<b>Catálogo de disposición documental</b>	<b>Totales</b>
Vinculación errónea	22
Cuenta con CDD	2
No cuenta con CDD	88
No direcciona	13
	<b>125</b>

**Fuente:** Sistemas de Portales de Transparencia (SIPOT).

**Gráfico 3.** Catálogo de disposición documental



**Fuente:** Sistemas de Portales de Transparencia (SIPOT).

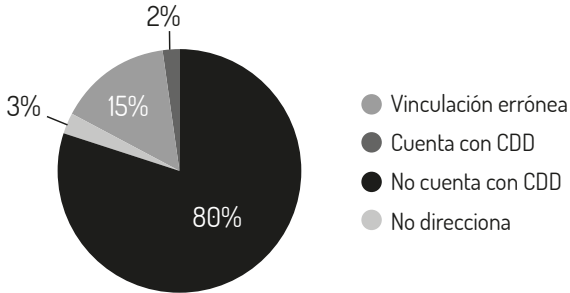
**Tabla 4.**

<b>Guía simple de archivos</b>	<b>Totales</b>
Vinculación errónea	18
Cuenta con CDD	3
No cuenta con CDD	100
No direcciona	4
	<b>125</b>

**Fuente:** Sistemas de Portales de Transparencia (SIPOT).



**Gráfico 4.**



**Fuente:** Sistemas de Portales de Transparencia (SIPOT).

### 4.3. Una duda razonable

Al constatar que los datos proporcionados por el SIPOT son negativos surge una duda en cuanto a los problemas informáticos que no direccionan o que marcan un error. ¿Acaso esa información la podemos encontrar directamente en las páginas web de los municipios o en otros sitios fuera de las páginas oficiales? Ante esta cuestión, nos abocamos a revisar aleatoriamente 15 municipios, es decir, 12% del universo municipal del estado de Jalisco. Los municipios consultados fueron: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Puerto Vallarta, Zapotlán el Grande, Lagos de Moreno, Acatlán, Tecalitlán, Teocaltiche, Tlajomulco, Tala, Tepatitlán, Arandas, Sayula y Ojuelos, con los siguientes resultados:

Los datos encontrados nos muestran que a nivel municipal aún no se tiene claro qué son el catálogo de disposición documental y la “guía de archivos documental” y, lo más importante, para qué sirven. A continuación, enlistamos lo más común y luego presentaremos casos particulares.

Lo común en los 15 casos analizados es:

1. Existe confusión conceptual acerca de lo qué es el CDD y la GDA; poco se sabe para qué sirven en el trabajo archivístico y en el acceso a la información.
2. Los formatos y el contenido de los CDD y de las GDA son diversos entre los municipios que los consignan, no cumplen con el estándar archivístico, evidenciando que no existe una institución líder en archivística a nivel estatal.

3. Son frecuentes los errores en la identificación de las series documentales. Por ejemplo, se denominan como *series* a la correspondencia enviada y recibida, la correspondencia interna, las minutas, los asuntos varios, etcétera.
4. Se realiza la clasificación de la información de manera incorrecta, por ejemplo, se considera confidencial a la correspondencia enviada y recibida.
5. Los datos proporcionados en los pocos CDD publicados reflejan un rezago en el trabajo archivístico, sobre todo, en la valoración para el destino final, dando como resultado la acumulación de cajas con documentos obsoletos en los repositorios.

En cuanto a los casos particulares de algunos municipios podemos anotar lo siguiente:

1. El archivo histórico de Tala. No reporta su CDD ni su GAD. Solamente señala que se anuló un inventario del archivo histórico que había sido realizado por una investigadora y se estaba sustituyendo por otro elaborado en un nuevo programa denominado “reclasificación del archivo”. Reclasificar un archivo histórico sin bases y conocimientos archivísticos implica un riesgo inmenso porque no se garantiza el “respeto del principio de procedencia y orden original”, con lo cual se puede llegar a revolver el archivo.
2. El municipio de Teocaltiche. Como otros municipios, reconoce que no cuenta con los instrumentos de control y consulta.
3. El municipio de Acatlán. Este municipio es emblemático porque el comité de transparencia declaró inexistente el CDD, aunque el presidente municipal dio la instrucción de reponer el instrumento a la brevedad posible, situación que hasta la fecha aún no se cumple.
4. El municipio de Tlaquepaque. Confirma en el apartado de transparencia de su página web que no cuenta con los instrumentos de control y consulta y que están en elaboración. Cita una ley que no existe “la ley de archivo documental”.
5. El municipio de Arandas. Responde un oficio donde se solita el estado de su CDD diciendo que el archivo municipal está organizado por áreas o dependencias y se encuentra físicamente en diferentes partes del archivo debido a la falta de espacio, pero nunca da referencia sobre el CDD.

6. El municipio de Sayula. Manifiesta que en el proceso de entrega recepción, el CDD no se lo entregaron a la actual administración y solamente se consigna una relación genérica por “dependencia y bodegas”.
7. El municipio de Tlajomulco. Reporta en su página web el artículo 8, fracción XIII, donde presenta las actas de entrega recepción de toda la administración. La información que reporta el archivo municipal como unidad administrativa, presenta una entrega muy peculiar del archivo por medio de imágenes de cajas apiladas con un criterio subjetivo. Por supuesto, prevalece la ausencia de los instrumentos de control y consulta en esa entrega recepción.
8. El municipio de Tecalitlán. Presenta su “archivo documental” en su página web donde aparece el “CDD y la guía por dependencia”. Al desplegar la información electrónica de cualquier dependencia, el instrumento que presenta se le denomina “CDD”, pero su contenido en realidad coincide, más bien, con un inventario archivístico.
9. El municipio de Ojuelos. Publica su CDD integrando los documentos históricos. Lo anterior no procede técnicamente porque dicho instrumento aplica solamente a los documentos administrativos, ya que los documentos históricos ya fueron valorados y destinados para su preservación definitiva.

Estos datos nos indican que los archivos administrativos no están organizados conforme a una metodología archivística. Igualmente podemos añadir que la ausencia de instrumentos de control y consulta estandarizados hace difícil construir plataformas digitales por no lograr la interoperabilidad entre los metadatos archivísticos. En fin, la información recabada visualiza un panorama poco halagüeño sobre la conservación de los documentos municipales, testigos fundamentales para rendición de cuentas y el combate a la corrupción. La mayor parte de los municipios no han tomado en serio estas mínimas obligaciones y aún queda como una asignatura pendiente.

## Conclusión

Es preocupante la situación de los archivos municipales porque en estas condiciones no podrían acompañar los programas de rendición de cuentas ni las políticas de instrumentación nacional para el combate a la corrupción. Lo

peor de todo es que los archivos son condición indiscutible para implementar esos programas adecuadamente. Quizás por ello, muchos municipios se resistan a tener los archivos organizados.

Podríamos sintetizar en una tríada los problemas más relevantes por los que atraviesan los archivos municipales del país:

- a. No hay voluntad política de parte de las autoridades.
- b. No existe personal con el perfil adecuado y la formación especializada en la materia.
- c. No hay inversión en la infraestructura archivística.

El gran reto que tenemos hoy es aplicar los mínimos de la nueva Ley General de Archivos frente a la realidad de la inobservancia del cumplimiento de la obligación de elaborar un simple CDD y una GDA. ¿Si los municipios no han podido con lo menos, podrán con lo propuesto por la Ley General?

## Bibliografía

- Aguilera Murguía, R. (2017). *La gestión documental y los nuevos valores democráticos. Evolución e involución de los archivos públicos mexicanos*, México: CIDE, PIRC, Conacyt.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Archivos: un componente indispensable del sistema de rendición de cuentas*, Red por la Rendición de Cuentas. México: CIDE.
- Merino, M. (2018). *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción*. Cuadernos de transparencia, n. 26. México: INAI.
- Laborín, A. S. (1982). “Somero Análisis de la Problemática en el Rescate de los Acervos Municipales”. En *Memoria de la VI Reunión Nacional de Archivos Administrativos e Históricos, Estatales y Municipales* (Información de Archivos, 17). México: Archivos General de la Nación.
- Ozslak, O. (2016). “Gobierno, el rumbo de los conceptos”. Issa Luna Pla, José Antonio Bojórquez Pereznieta (eds.). En *Gobierno abierto, el valor social de la información pública*, (pp. 23-47). México: IIJ-UNAM/ITAIP.
- Ríos Cázares, A. (2016). *Diagnóstico de los archivos gubernamentales en México. Una fotografía de la realidad subnacional*, Archivos MX 1, México:

CIDE. Recuperado en <http://archivosmx.cide.edu/diagnostico/> (consultado el 8 de enero de 2019).

Salazar Adame, J. (2007). “Los archivos municipales mexicanos”. En Manuel González Oropeza y David Cienfuegos Salgado (eds.). *El Municipio en México* (pp. 451-459), México: Editora Laguna.

Vallarta Plata, J. G. (2016). “El Municipio en México”. En José María Serna de la Garza (ed.). *Federalismo y Regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (pp. 549 – 573). México: IJ-UNAM.

# LOS MUNICIPIOS FRENTE A LOS RETOS DE LOS SISTEMAS DE TRANSPARENCIA, ANTICORRUPCIÓN Y ARCHIVOS

**CYNTHIA PATRICIA CANTERO PACHECO**

*Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos  
Personales del Estado de Jalisco*

**ALFONSO HERNÁNDEZ GODÍNEZ**

*Universidad de Guadalajara*

## 1. Palabras previas

**E**n México, la apuesta en materia de fiscalización, transparencia, anticorrupción y de archivos ha sido el diseño de sistemas en donde la coordinación entre instituciones fuertes, que ya existen es clave en este concierto de cooperación. Ahora bien, es necesario que en este gran diseño los municipios sean considerados porque representan al nivel de gobierno más cercano a las personas y son los que padecen de una serie de complicaciones que pudieran incidir en una amenaza para la consolidación de los sistemas referidos.

En las leyes generales de transparencia, anticorrupción y de archivos se concreta la estructura, integración, herramienta digital, sistemas que forman parte de éstas y, en general, las obligaciones de las diferentes instancias que, con su experiencia, tienen el desafío de la creación e implementación de cada sistema. Hay varias instituciones que su participación se replica en los tres sistemas, de manera que las capacidades institucionales se pondrán a prueba para cumplir con los objetivos; hay otras instituciones, del orden local, que necesariamente deben ser apoyadas con suficiencia presupuestaria para estar al nivel de las exigencias.

A los municipios les aplica y los obligan las leyes generales en comento, de manera que resulta necesario estar atentos a sus necesidades institucionales para que, dentro de los sistemas sean una ventana de oportunidad y no una amenaza en la concreción de los objetivos.

La palabra clave que no debe perderse jamás de vista es la *coordinación* entre las instituciones que forman parte de los consejos nacionales o locales de los sistemas de transparencia, anticorrupción y de archivos, de manera que las buenas prácticas y los memorándum de entendimiento son muy necesarios para llegar a buen puerto.

La Ley General de Archivos, en el capítulo “De la coordinación con el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Sistema Nacional Anticorrupción” (DOF: 2014), establece que el Sistema Nacional (de archivos) estará coordinado con el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción y deberá:

- I. Fomentar en los sistemas, la capacitación y la profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de los sistemas de archivo con una visión integral;
- II. Celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;
- III. Promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos, y
- IV. Promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de las funciones y atribuciones de los sujetos obligados, que se encuentre previamente organizada, así como garantizar el cumplimiento de los lineamientos que para el efecto se emitan.

A continuación, se hace un análisis general de los sistemas de transparencia, anticorrupción y de archivos en donde los municipios representan el gran desafío para su incorporación plena en los tres sistemas. Se termina este pequeño ensayo con algunas conclusiones de partida que pretenden ser pautas claves para el inicio de nuevas investigaciones que le abonen al intercambio de ideas y reflexiones que tiendan a fortalecer la implementación de los sistemas por las cuales México le apuesta para enfrentar la opacidad, la corrupción y el desorden de archivos en algunas instituciones.

## **II. Los municipios frente a los retos del Sistema Nacional de Transparencia**

El 7 de febrero de 2014 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. La reforma en mención tuvo un impacto fuerte respecto de los sujetos obligados que deben atender obligaciones de transparencia y el derecho de acceso a la información pública; se configuró el principio que obliga a los sujetos obligados para preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados; también se reconocieron nuevas atribuciones al ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en su nuevo carácter de organismo autónomo.

Otro avance importante de la reforma constitucional que se viene comentando fue la nueva atribución del Congreso de la Unión para expedir leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental y acceso a la información pública, protección de datos personales y de archivos, y en virtud de lo que aquí interesa, a continuación se hace referencia a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF: 2015), que crea el Sistema Nacional de Transparencia.

El Título Segundo, capítulo I de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), denominado “Del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales” (SNT), contiene la integración, organización y funcionamiento del SNT; asimismo, establece las bases de coordinación entre los integrantes. Jacqueline Peschard señala que:

A pesar de que el texto de la reforma constitucional de 2014 no hace mención específica al snt, su sentido y propósito es homogeneizar reglas, procedimientos y criterios de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales para todos los entes públicos y demás sujetos obligados, en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal (Islas López: 2016, p. 120).

Una palabra clave para el buen funcionamiento del SNT es la coordinación de todos los integrantes, de manera que la normatividad secundaria que emita el Sistema tiene el propósito de fijar reglas para que, a nivel nacional, se homologuen los distintos procedimientos y permitan ejercer, disfrutar y garantizar de forma homologada el derecho humano de acceso a la información.

Según se establece en el artículo 28 de la LGTAIP, el SNT “se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, ins-



trumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano”. De acuerdo con lo anterior, el SNT tiene el carácter de *nacional* y su objetivo principal es fortalecer la rendición de cuentas de todos los sujetos obligados que reciben recursos públicos. Para lograr una efectiva rendición de cuentas, la coordinación y evaluación es fundamental; por ello, el mismo precepto que se viene analizando precisa que el SNT “tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales”. Lo anterior será posible siempre que las acciones conjuntas entre los integrantes del SNT se pongan de acuerdo para establecer e implementar los criterios y lineamientos que irradian obligaciones a todos los organismos garantes de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales del país, así como a todos los sujetos obligados.

El SNT requiere pues de un gran esfuerzo de coordinación entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno. El objetivo es dar un salto respecto de la información que se difunde, de manera que ya no basta con publicar información general, sino aquella que sirva a la sociedad para tomar decisiones y para formar parte de las decisiones públicas; es decir, ahora más que nunca se requiere de información de calidad en datos abiertos, de tal suerte que pueda reutilizarse y generar un mayor conocimiento que fortalezca la rendición de cuentas a partir de la evaluación constructiva de la gestión pública.

Una vez que se ha explicado de manera general qué es el SNT, resulta necesario señalar el papel que juegan los municipios en esta maquinaria que lo instrumenta. De acuerdo con la naturaleza y objeto de la LGTAIP, se puede afirmar que la misma es de orden público y de observancia general en toda la república, de manera que no hay duda de la fuerza obligatoria que tiene frente a los municipios; y no obstante que el objeto de la LGTAIP es establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier sujeto obligado, en donde obviamente están los municipios, éstos no están representados en el SNT.

El SNT está integrado por diversas instituciones que son clave para cumplir con los objetivos de transparencia, rendición de cuentas, conservación de archivos y sistematización de datos e información. Son parte integrante del SNT: (1) el INAI; (2) los organismos garantes de las entidades federativas;

(3) la Auditoría Superior de la Federación; (4) el Archivo General de la Nación, y (5) el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Para llevar a cabo los trabajos de coordinación del SNT, éste cuenta con un Consejo Nacional conformado por los titulares de las instituciones que integran al Sistema y dicho Consejo es presidido por quien ostente el cargo de presidente del INAI. En virtud de que los organismos garantes de los estados de la república están conformados por distinto número de personas con el cargo de comisionados, estos organismos serán representados en el Consejo Nacional del SNT por sus titulares; es decir, por quienes tengan el carácter de presidentes o, a falta de éstos, por un comisionado del organismo garante designado por el pleno del mismo. Los titulares de las instituciones que integran el SNT también podrán designar a un suplente que deberá tener nivel mínimo de director general o similar.

Para el buen despacho de los asuntos que son competencia del Consejo Nacional del SNT, éste funcionará en sesiones plenarios o bien en comisiones. Actualmente, el SNT está constituido por las siguientes comisiones ordinarias: (1) Comisión Jurídica, de Criterios y Resoluciones; (2) Comisión de Protección de Datos Personales; (3) Comisión de Capacitación, Educación y Cultura; (4) Comisión de Vinculación, Promoción, Difusión y Comunicación Social; (5) Comisión de Tecnologías de la Información y Plataforma Nacional de Transparencia; (6) Comisión de Archivos y Gestión Documental; (7) Comisión de Gobierno Abierto y de Transparencia Proactiva; (8) Comisión de Asuntos de Entidades Federativas y Municipios; (9) Comisión de Indicadores, Evaluación e Investigación; (10) Comisión de Derechos Humanos, Equidad de Género e Inclusión Social; y (11) Comisión de Rendición de Cuentas.

Por otro lado, siempre que el Consejo Nacional del SNT lo juzgue conveniente, podrá invitar, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones, representantes de los sujetos obligados y representantes de la sociedad para el desahogo de las reuniones de trabajo del Sistema Nacional, de manera que, en este punto, cabe la posibilidad de que algunos municipios sean invitados para coordinar esfuerzos.

Por último, el Consejo Nacional del SNT se reunirá por lo menos cada seis meses a convocatoria de su presidente o la mitad más uno de sus integrantes; el quórum para las reuniones del Consejo Nacional se integrará con la mitad más uno de sus integrantes y los acuerdos se tomarán por la mayoría de los integrantes presentes.

El SNT tiene la obligación de crear un instrumento que permita cumplir con los objetivos para los cuales ha sido creado. Por lo anterior, se ha diseñado una gran herramienta denominada Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Esta plataforma es electrónica y, hasta ahora, está conformada por los siguientes sistemas: I. Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información; II. Sistema de Gestión de Medios de Impugnación; III. Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia, y IV. Sistema de Comunicación entre Organismos Garantes y Sujetos Obligados.

Cada uno de los sistemas electrónicos antes citados le aporta al cumplimiento homologado para que en toda la república se publique, como mínimo, la información fundamental de oficio; para que todas las personas presenten solicitudes de acceso a la información pública a cualquier sujeto obligado; para que ante la inconformidad de la respuesta recibida a una solicitud, todas las personas puedan presentar el recurso legal que les garantice la reivindicación de su derecho a saber; y para que, entre todos los sujetos obligados del país exista una comunicación fluida que permita mejores prácticas en el cumplimiento de las leyes de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

Los municipios, como sujetos obligados por las leyes de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, tienen el deber de transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder, de manera que difundir la información pública fundamental, a través de los portales de internet y del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) de la PNT; atender las solicitudes de acceso a la información y de protección de datos personales es sólo el inicio de una serie de exigencias que no siempre se está en condiciones de cumplir a cabalidad por la falta de capacidades institucionales y de recursos económicos.

A continuación, se relacionan el número de obligaciones y de criterios respecto de la información fundamental que los municipios deben de publicar y actualizar de manera mensual, tanto en sus portales de Internet como en el SIPOT de la PNT.

**Tabla 1.** Numeraría de obligaciones de los municipios en la Ley General de Transparencia

Artículo	Número de obligaciones	Número de criterios
70	48	1,033
71	9	159
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>1,192</b>

**Fuente:** Elaboración propia.

Un aspecto que no debe pasar inadvertido es que el Poder Legislativo federal dispuso en la Ley General de Transparencia que los organismos garantes tendrían la estructura administrativa necesaria para la gestión y el desempeño de sus atribuciones y agregó que el Congreso de la Unión, los congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberían otorgar un “presupuesto adecuado y suficiente” a los organismos garantes para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de las leyes de transparencia, situación que no se ha visto lo suficientemente cumplida; pero, ahora, también se tendría que agregar que es necesario dotar de estructura administrativa y presupuestaria a los municipios, ya que muchos de ellos no cuentan, en ocasiones, con la efectiva conectividad a internet.

La aceptación de la falta de estructura y suficiencia presupuestaria de los municipios para cumplir con las obligaciones impuestas por las leyes de transparencia de parte del Poder Legislativo es muy clara, tal vez por eso dispuso, en el artículo décimo transitorio que los municipios con población menor a 70,000 habitantes cumplirán con las obligaciones de transparencia de conformidad con sus posibilidades presupuestarias; además, dejó en manos del SNT la emisión de lineamientos, mecanismos y criterios para determinar las acciones que consideren pertinentes para atender la fuerte disparidad y heterogeneidad de los municipios; incluso determinó que “dichos municipios podrán solicitar al organismo garante de la entidad federativa correspondiente que, de manera subsidiaria, divulgue vía internet las obligaciones de transparencia correspondientes”, pero la cuestión es cómo van a coadyuvar los órganos garantes si éstos tampoco cuentan con la suficiencia presupuestaria para atender sus propias necesidades.

### III. Los municipios frente a los retos de los sistemas Nacional y Local Anticorrupción

Con fecha 27 de mayo de 2015 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción (DOF, 2015). La reforma tiene impacto en varias instituciones ya existentes, mismas que tienen atribuciones relacionadas con prevenir, combatir o sancionar posibles actos de corrupción, como la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Órganos Internos de Control.

El Sistema Nacional Anticorrupción surge desde la Constitución mexicana, contrario al SNT que se crea a partir de la expedición de la LGTAIP. En efecto, el artículo 113 de la Carta Magna dispone que es el Sistema, su integración y obliga a las entidades federativas a establecer sus propios sistemas anticorrupción locales. Así, se señala que el Sistema “es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”. El mandato constitucional es categórico en cuanto a la necesidad de “coordinación” de todas las autoridades del país y de todos los órdenes de gobierno que tengan competencia en materia de combate a la corrupción.

Un aspecto a resaltar en la reforma constitucional que se viene comentando es la atribución al Congreso de la Unión para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, de manera que, nuevamente, la apuesta es crear una ley general que fije bases y principios mínimos para que sean el modelo a seguir por las entidades de la república y homologar la estructura y atribuciones de las instituciones que soportan el Sistema.<sup>7</sup>

Por lo anterior, en este pequeño ensayo sólo se hará referencia al Sistema Nacional Anticorrupción, sin hacer un análisis del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, que sigue el mismo modelo del nacional con algunas contribuciones nuevas.

---

<sup>7</sup> El 18 de julio de 2016 fue publicada la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en el *Diario Oficial de la Federación*.

Así pues —y como se ha señalado—, el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos; y de acuerdo con el artículo 6º de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), tiene por objeto “establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno”, por lo tanto, es una instancia que debe establecer, articular y evaluar la política en la materia de combate a la corrupción.

La LGSNA es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, de manera que, para efecto de nuestro estudio correspondiente a las obligaciones de los municipios frente al Sistema Nacional Anticorrupción, se debe decir que la coordinación es vital para el funcionamiento, pero hasta aquí no queda muy claro si es posible establecer sistemas municipales anticorrupción.

Otros objetivos planteados en la LGSNA son, entre otros: (1) establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas; (2) indicar las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos; (3) instaurar las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción; (4) regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes; (5) constituir las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos; (6) disponer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público, y (7) conformar las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y

actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno (art 2, LGSNA, 18 de julio de 2016).

En virtud de la apuesta por una coordinación entre instituciones que son el pilar del Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema contará con un Comité Coordinador integrado por los titulares de las siguientes instituciones: (1) de la Auditoría Superior de la Federación; (2) de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; (3) de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno (Secretaría de la Función Pública); (4) por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; (5) el presidente del INAI; (6) por un representante del Consejo de la Judicatura Federal, y (7) por un representante del Comité de Participación Ciudadana.

Señalado lo anterior, y en virtud de la necesidad de una coordinación entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, el Sistema Nacional se integra por: I. Los integrantes del Comité Coordinador; II. El Comité de Participación Ciudadana; III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.

Hasta la fecha, el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción está funcionando, pero no se ha integrado el Sistema Nacional en plenitud, es decir, no se ha completado ese gran *quorum* de coordinación nacional, puesto que aún están en proceso de conformación los sistemas locales anticorrupción. Por otro lado, los municipios están obligados a coordinarse con las demás autoridades, pero hasta este momento no se advierte una representación directa entre las distintas instancias que integran el andamiaje institucional para hacer frente a la corrupción.

Una novedad en este Sistema Nacional Anticorrupción es la representación social en el llamado Comité de Participación Ciudadana que se integra por cinco ciudadanas o ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y que son nombrados por otros ciudadanos que integran la denominada Comisión de Selección, que a su vez se integra por nueve integrantes notables de la ciudadanía que tienen la representación de manera honorífica.

El Comité Coordinador es una instancia en donde deben existir memorándum de entendimiento para lograr una efectiva armonía entre los titulares de las distintas instituciones ahí representadas y el ciudadano que representa al Comité de Participación Ciudadana; los primeros son servidores públicos y el segundo tiene un salario por honorarios; los primeros

representan instituciones con atribuciones legales y con cierta autonomía para actuar, de manera que puede haber la tentación de disminuir las acciones que pueda emprender al ciudadano que encabeza el Sistema.

El Comité Coordinador tiene, entre otras atribuciones, las siguientes: (1) el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; (2) la determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno, y (3) podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas (art. 113, CPEUM, 15 de septiembre de 2017; art. 9, LGSNA, 18 de julio de 2016).

Un aspecto que se reitera es no perder de vista el mandato constitucional contenido en el último párrafo del artículo 113 de la Constitución mexicana que señala que “las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales”. Lo anterior a propósito de ir identificado la participación que podrían tener los municipios de frente a los sistemas locales en materia anticorrupción.

Al igual que el SNT, que cuenta con la herramienta electrónica Plataforma Nacional de Transparencia y que se compone de cuatro sistemas, en el caso del SNA también existe la obligación de crear una Plataforma Digital Nacional (arts. 48-56, LGSNA, 18 de julio de 2016), que en este caso estará conformada por, al menos, seis sistemas electrónicos: I. Sistema de Evolución Patrimonial, de Declaración de Intereses y Constancia de Presentación de Declaración Fiscal; II. Sistema de los Servidores Públicos que Intervengan en Procedimientos de Contrataciones Públicas; III. Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados; IV. Sistema de Información y Comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización; V. Sistema de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y Hechos de Corrupción, y VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones.

Es una obligación promover que toda la información que se publique en los seis sistemas de la Plataforma Digital Nacional deba estar contenida



en formatos abiertos, de manera que sirva a la gente que requiere dar seguimiento a los diferentes procesos difundidos. La información que se divulga a través de los sistemas es de suma importancia, pero se resalta la del Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados que tiene como finalidad que las sanciones impuestas por incurrir en faltas administrativas y hechos de corrupción queden publicadas dentro del mismo y puedan ser consultadas tanto por la autoridad como por cualquier persona, de manera que tratándose de faltas administrativas graves serán del conocimiento público cuando éstas contengan impedimentos o inhabilitaciones para ser contratados como servidores públicos o como prestadores de servicios o contratistas del sector público. Los registros de las sanciones relativas a responsabilidades administrativas no graves, quedarán registradas para efectos de eventual reincidencia, pero no serán públicas.

Otro de los sistemas que será de vital importancia es el referido a la información y comunicación del Sistema Nacional de Fiscalización que deberá contemplar, al menos, los programas anuales de auditorías de los órganos de fiscalización de los tres órdenes de gobierno, los informes de auditoría, así como la base de datos que permita el adecuado intercambio de información entre los miembros del Sistema Nacional de Fiscalización.

A partir de la reforma a la Constitución federal en materia de combate a la corrupción han existido ciertas opiniones que niegan que deban existir sistemas municipales anticorrupción, nadie desconoce que los sistemas locales deben coordinarse con los municipios a efecto de combatir la corrupción, pero parece que lo anterior no significa que deban crearse sistemas desde lo municipal. En el boletín de prensa del Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), de fecha 28 de febrero de 2017, en el que se daba a conocer el Semáforo anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción, cuando se hace referencia al nivel de avance respecto de los contenidos de las leyes del sistema local, se hace la siguiente observación en cuanto al estado de Guanajuato: “Prevé la conformación de Sistema Municipales, los cuales resultan innecesarios y complican el accionar del SLA”. Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción presentaron un amparo en contra de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México señalando que “en clara contravención de las disposiciones constitucionales y legales creó Sistemas Municipales Anticorrupción”; luego abundan que “el artículo 113, último párrafo de la Constitución Federal y el artículo 36, fracción I, de la

Ley General del SNA ordenan a las entidades federativas a establecer SLA, pero no facultan a los congresos estatales a establecer también sistemas municipales anticorrupción” (CPC, 11 de agosto de 2017).

En el caso de Jalisco, el Congreso del estado estableció en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco (LSAEJ, 25 de enero de 2018) la posibilidad, pero no obligación, de que los municipios puedan integrar e implementar sistemas anticorrupción armonizados con los sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción (art. 36, LSAEJ, 25 de enero de 2018). Los sistemas municipales tendrían atribuciones compatibles con las que esta ley otorga al Sistema Estatal Anticorrupción y a los órganos e instancias que lo conforman, mismas que deberán ser establecidas en los reglamentos correspondientes. Las instancias del Sistema Estatal Anticorrupción podrán invitar a los representantes de los sistemas municipales a las sesiones y reuniones de trabajo del Comité Coordinador y del Comité de Participación Social. Hasta el día hoy se han creado en Jalisco los sistemas municipales anticorrupción en Guadalajara y Tlaquepaque; y Zapopan, por su parte, tiene ya presentadas iniciativas reglamentarias.

Por último, aunque los artículos transitorios de la reforma a la Constitución mexicana, en materia de combate a la corrupción y los contenidos de la LGSNA no establecen algunas medidas presupuestarias adicionales o extraordinarias para la integración e implementación de los sistemas estatales anticorrupción, y en su caso los municipales, es claro que se requieren de recursos económicos si es que nos queremos tomar en serio el combate a la corrupción.

#### **iv. Los municipios frente a los retos de los Sistemas Nacional y Local de Archivos**

Es importante recordar que la atribución que tiene el Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Archivos proviene de la reforma constitucional en materia de transparencia, del 7 de febrero de 2014.

Para abordar el presente apartado, nuevamente retomamos el concepto normativo que define al Sistema Nacional de Archivos y, según el artículo 64 de la Ley General de Archivos, de fecha 15 de junio de 2018, “es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a

cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados”. Además, el Sistema Nacional y los sistemas locales se coordinarán en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los municipios, así como las alcaldías de la Ciudad de México. Por lo anterior, se advierte que de acuerdo con el modelo de sistemas por los que México le está apostando, estamos frente a la creación de un Sistema Nacional y otro local, es decir, de los estados de la república, en donde la coordinación y respeto es vital para la existencia de los propios sistemas y, nuevamente, se resalta que los municipios son mencionados como sujetos obligados por la ley. La naturaleza de la ley y el objeto que persigue es muy claro y no podrían los municipios no estar vinculados, pero es necesario saber el nivel de involucramiento que tendrán; la ley es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional, de manera que obliga a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios; y con relación al objeto, persigue sentar los principios y bases para la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos; así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos y fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de la Nación.

Para lograr lo anterior, tal y como sucede con los dos sistemas analizados en epígrafes anteriores, la apuesta es la coordinación de instituciones ya existentes, por lo que se crea un Consejo Nacional que está integrado por: I. el titular del Archivo General, quien lo presidirá; II. el titular de la Secretaría de Gobernación; III. el titular de la Secretaría de la Función Pública; IV. un representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; V. un representante de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; VI. un representante del Poder Judicial de la Federación; VII. un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública; VIII. un integrante de la junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; IX. el titular de la Auditoría Superior de la Federación; X. el titular del Banco de México; XI. el presidente de cada uno de los consejos locales; XII. un representante de los archivos privados, y XIII. un represen-

tante del Consejo Técnico y Científico Archivístico (art. 65, LGA, 15 de junio de 2018). Como es de advertirse, entran a escena cuarenta y cuatro personas que tienen la obligación de esa coordinación nacional para cumplir con el mandato legal de sentar los principios y bases para la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en todo el país; y aunque los municipios están considerados como sujetos obligados, no existe una representación en este gran conclave. El Sistema Nacional de Archivos aprovecha las nuevas tecnologías y también crea un Registro Nacional; además, debe crearse una aplicación informática a fin de que todos los sujetos obligados puedan mantener la información actualizada del Registro mencionado, de manera anual; cuyo principal objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos. El Registro de referencia será administrado por el Archivo General de la Nación, de manera que será de acceso público y de consulta gratuita, disponible mediante el portal de internet del propio Archivo General.

En cada estado de la república, incluida la Ciudad de México, se crearán sistemas locales de archivos a imagen y semejanza del Sistema Nacional; asimismo, se deberá prever la creación de un nuevo archivo general como la entidad especializada la materia y su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente; se resalta que, en el caso de los sistemas locales, los municipios sí tendrán participación, de manera que contrario al Sistema Nacional de Transparencia, en donde no hay un sistema Local, y el Sistema Nacional Anticorrupción, que sí hay un sistema local, en materia de archivos los municipios sí forman parte del Consejo Local que tiene la obligación de coordinarse, sólo que aún hace falta esperar los términos en que sean aprobadas las leyes de archivos locales (arts. 70 en adelante, LGA, 15 de junio de 2018).

Los Consejos Locales tendrán, entre otras, las siguientes atribuciones:

- I. Implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el Consejo Nacional;
- II. Aprobar criterios para homologar la organización y conservación de los archivos locales;
- III. Aprobar las campañas de difusión sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial y como parte de la memoria colectiva;
- IV. Establecer mecanismos de coordinación con los sujetos obligados de los municipios o de las alcaldías,

según corresponda; v. Operar como mecanismo de enlace y coordinación con el Consejo Nacional; y vi. Fomentar la generación, uso y distribución de datos en formatos abiertos (art. 73, LGA, 15 de junio de 2018). Un aspecto que llama mucho la atención es que, igual a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley General de Archivos prevé suficiencia presupuestaria para echar a andar los sistemas locales; así, se establece que “cada entidad federativa podrá prever la creación y administración de un Fondo de Apoyo Económico para los archivos locales, cuya finalidad será promover la capacitación, equipamiento y sistematización de los archivos en poder de los sujetos obligados en sus respectivos ámbitos territoriales de competencia”; asimismo, el “Gobierno federal podrá otorgar subsidios a los Fondos de Apoyo Económico para los archivos locales” con la única limitante de que dichos subsidios del gobierno federal no rebasen las aportaciones que hubiesen realizado las entidades federativas en el ejercicio fiscal de que se trate. Por último, según el artículo Primero transitorio de la Ley General de Archivos, la ley entrará en vigor a los 365 días siguientes contados a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*; asimismo, de acuerdo con el artículo Cuarto transitorio de la ley antes citada, en un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor, las legislaturas de cada entidad federativa deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente ley; además, el Consejo Nacional emitirá lineamientos, mecanismos y criterios para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo con las características económicas, culturales y sociales de cada región en los municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes.

## v. Algunas conclusiones de partida

- **Primera.** En los últimos años, México le ha apostado a la creación de sistemas para atender los temas públicos que requieren de la mayor atención. Así, en lo que aquí interesa, existen los sistemas de transparencia, anticorrupción y de archivos. Los sistemas tienen un diseño para evitar crear una nueva y robusta institución, y aprovecha las instituciones ya existentes para que haya una coordinación entre ellas, de manera que, respetando la naturaleza, integración y atribuciones particulares

de cada institución, las obliga a la cooperación para atender, diseñar y expedir políticas públicas que irradian en toda la república;

- **Segunda.** Los municipios no tienen una representación dentro del SNT; sería muy complejo por la cantidad que existen en México. No obstante, el Consejo Nacional del SNT está compuesto por comisiones ordinarias, existe una Comisión de Asuntos de Entidades Federativas y Municipios, de manera que la apuesta es que los titulares de los organismos garantes del país que integran las comisiones hagan un trabajo colaborativo con los municipios para vencer las asimetrías existentes en los territorios citados;
- **Tercera.** Con la creación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información pública, se logró homologar los contenidos en todas las leyes de transparencia del país, de manera que ahora los procedimientos son ordenados; pero con relación a los municipios, ahora tenemos una fuerte disparidad y heterogeneidad por las diferentes capacidades institucionales y por los presupuestos que reciben cada año para cumplir con la prestación de los servicios públicos básicos de la sociedad, por lo que hay un impacto significativo con relación al cumplimiento de las leyes de transparencia y acceso a la información pública;
- **Cuarta.** El Poder Legislativo federal dispuso en la Ley General de Transparencia que los organismos garantes tendrían la estructura administrativa necesaria para la gestión y el desempeño de sus atribuciones. También señaló que se debería de otorgar un “presupuesto adecuado y suficiente” a los organismos garantes para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de las leyes de transparencia, situación que no se ha visto lo suficientemente cumplida; pero ahora, se tendría que agregar que es necesario dotar de estructura administrativa y presupuestaria a los municipios, ya que muchos de ellos no cuentan, en ocasiones, con la efectiva conectividad a internet;
- **Quinta.** El Poder Legislativo federal dispuso, en el artículo Décimo transitorio de la Ley General de Transparencia, que los municipios con deficiencia de recursos económicos podrían solicitar al organismo garante de la entidad federativa correspondiente que, de manera subsidiaria, divulgue vía internet, las obligaciones de transparencia correspondientes, pero cómo van a coadyuvar los órganos garantes si éstos tampoco cuentan con la suficiencia presupuestaria para atender sus propias necesidades;

- **Sexta.** Aunque la Constitución mexicana y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción señalan a los municipios como parte de la coordinación que debe existir para hacer frente a la corrupción, éstos no tienen una representación en el Comité Coordinador del Sistema Nacional y menos aún en el gran pleno que integra el Sistema. Se recuerda que este gran *quorum* estará conformado por: i. Los integrantes del Comité Coordinador (integrado); ii. El Comité de Participación Ciudadana (integrado); iii. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (integrado), y iv. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes (en proceso de conformación);
- **Séptima.** Por lo compleja que pudiera ser una representación de los municipios en el Sistema Nacional Anticorrupción, es necesario estudiar en cada ley local en la materia para analizar qué responsabilidades habrán de cumplir; la interrogante es muy clara: ¿ los ayuntamientos deben crear sistemas municipales anticorrupción? Según el último párrafo del artículo 113 de la Constitución mexicana, las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales, de manera que parece que dejaron en libertad a los congresos locales para diseñar qué tipo de participación podrían tener los municipios de frente a los sistemas locales en materia anticorrupción;
- **Octava.** Para el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) y el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, la existencia de sistemas municipales anticorrupción contravienen las disposiciones constitucionales y de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, de manera que son innecesarios y en caso de existir podrían complicar el buen funcionamiento de los sistemas locales;
- **Novena.** En el caso de Jalisco, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, contiene la posibilidad, pero no obligación, de que los municipios puedan integrar e implementar sistemas anticorrupción, y una vez que éstos existan, entonces las instancias del Sistema Estatal Anticorrupción podrán invitar a los representantes de los sistemas municipales a las sesiones y reuniones de trabajo del Comité Coordinador y del Comité de Participación Social;
- **Décima.** Son necesarios los memorándum de entendimiento entre el Comité Coordinador para lograr una efectiva armonía entre los titulares de las distintas instituciones ahí representadas y el ciudadano que

representa al Comité de Participación Ciudadana; los primeros son servidores públicos y el segundo tiene un salario por honorarios; los primeros representan instituciones con atribuciones legales y con cierta autonomía para actuar, de manera que puede haber la tentación de disminuir las acciones que pueda emprender al ciudadano que encabeza el Sistema;

- **Decimoprimera.** México enfrenta grandes desafíos, pero sin duda, uno de los más grandes es ordenar los archivos en toda la república mexicana y respecto de todas las instituciones y particulares. Tener archivos organizados es instrumental para ejercer otros derechos y obligaciones como el de acceso a la información pública, el de participación ciudadana y el de publicar información pública;
- **Decimosegunda.** Las capacidades institucionales de varias dependencias son clave en la implementación de los sistemas de transparencia, anticorrupción y de archivos, por ello varios titulares de instituciones como los de Archivo General de la Nación, de la Secretaría de la Función Pública, del INAI, del INEGI y de la Auditoría Superior de la Federación son partes integrantes de los tres sistemas, de manera que en el ámbito de los sistemas locales, se sigue la misma lógica de representación respecto de las instituciones que son equiparables;
- **Decimotercera.** En los sistemas locales en materia de archivos los municipios sí deben estar representados en los consejos que se habiliten, lo que contrasta en los anteriores sistemas, de manera que la coordinación de los sistemas de transparencia y anticorrupción debe permitir, en alguna parte del proceso, que los municipios se expresen en la lógica de construir mayores sinergias que permitan avanzar en la implementación y consolidación de los referidos sistemas;
- **Decimocuarta.** Para la creación de los sistemas locales la Ley General de Archivos prevé suficiencia presupuestaria, así, se establece que “cada entidad federativa podrá prever la creación y administración de un Fondo de Apoyo Económico para los archivos locales, cuya finalidad será promover la capacitación, equipamiento y sistematización de los archivos en poder de los sujetos obligados en sus respectivos ámbitos territoriales de competencia”; asimismo, el “Gobierno Federal podrá otorgar subsidios a los Fondos de Apoyo Económico para los archivos locales” con la única limitante de que dichos subsidios del gobierno federal no rebasen las aportaciones que hubiesen realizado las entidades federativas en el ejercicio fiscal de que se trate.



## Bibliografía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, última reforma 15 de septiembre de 2017, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 2015, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.
- Ley General de Archivos, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio de 2018, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.
- Constitución Política del Estado de Jalisco, 21 de agosto de 1917, última reforma 18 de julio de 2017, *El Estado de Jalisco Periódico Oficial*, México.
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, *El Estado de Jalisco Periódico Oficial*, 18 de julio 2017, última reforma 25 de enero de 2018, México.
- Véase Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 2014.
- Ibid., 4 de mayo de 2015.
- Islas López, Jorge (2016). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (comentada), p. 120. México: INAI.
- Véase Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2015.

2 . H A C I A L A  
M E J O R A D E  
L A G E S T I Ó N  
M U N I C I P A L



# LOS SISTEMAS MUNICIPALES ANTICORRUPCIÓN: UNA POSIBLE ESTRATEGIA FRENTE A LA CORRUPCIÓN LOCAL

RICARDO JOEL JIMÉNEZ

*Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra)*

## Introducción

**D**urante los años 80 y 90 los municipios fueron un importante laboratorio de acciones innovadoras en materia gubernamental (Rodríguez: 2009). Desde entonces la agenda municipalista argumentaba la necesidad de una ética gubernamental; de la austeridad y la honradez de las autoridades y servidores públicos y de la transparencia respecto al uso de los recursos públicos (Jiménez: 2015). Incluso, la alternancia partidista, tras décadas de la existencia de un partido hegemónico en los tres niveles de gobierno, inició y se expandió en el ámbito municipal (Merino: 2003). Con ello se abrió una nueva etapa política de la vida nacional y local que, sin embargo, se fue reduciendo a ejercicios gubernamentales centrados en administrar los programas sociales y acentuar los enormes márgenes de opacidad y discrecionalidad en la operación de los ayuntamientos.

Actualmente, México cuenta con 2,458 municipios, incluyendo a las recientes 16 alcaldías de la Ciudad de México. La heterogeneidad municipal representa históricamente un enorme reto para el diseño y aplicación de políticas públicas. Se tienen realidades distintas para retos más o menos similares. Resulta imprescindible que la diversidad y heterogeneidad del ámbito local no sea negada (ni relegada) en el momento de implementar acciones gubernamentales en materia de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción. Por el contrario, esta condición de diversidad debe ser asumida de manera más profunda en esta nueva etapa en materia de transparencia y combate a la corrupción en el país.

Esta nueva fase a la que han incorporado los municipios en el país requiere un replanteamiento de sus formas de operación y de vinculación con la ciudadanía. Bajo esta lógica también deben crearse y fortalecerse mecanismos e iniciativas de participación ciudadana desde la esfera municipal que apueste a la rendición de cuentas, a la transparencia proactiva y al combate a la corrupción. En ese sentido resulta relevante reflexionar en el diseño e implementación de sistemas municipales anticorrupción.

El presente artículo tiene la finalidad de reflexionar acerca de la posible implementación de los sistemas municipales anticorrupción, como diseño institucional innovador, que podría complementar y coadyuvar los esfuerzos realizados desde el ámbito nacional como estatal para detectar, prevenir y sancionar hechos de corrupción desde el nivel más cercano a la ciudadanía. El artículo pone en entredicho si el simple acto de “copia y pega” del modelo nacional y de los sistemas locales anticorrupción en la realidad municipal basta para constituir una instancia eficiente y participativa que enfrente a la corrupción local.

## **Municipio y corrupción**

Actualmente la figura del gobierno municipal y sus autoridades no gozan de la mayor credibilidad y legitimidad, dados los altos niveles de corrupción, opacidad y falta de transparencia. Sin embargo, es imprescindible analizarlo como el ámbito de gobierno más cercano a la población y desde donde pueden impulsarse innovaciones sobre los rieles que marca el nuevo marco regulatorio que ha robustecido las obligaciones de transparencia de los ayuntamientos con el propósito de dotar de información diversa y actualizada a la ciudadanía y, de este modo, reducir los amplios márgenes de la opacidad, como un aspecto que integra y promueve los hechos de corrupción.

La corrupción puede definirse como aquellos actos donde lo público se convierte en un asunto manejado y aprovechado por actores privados para fines particulares. Esto significa que los cargos, los presupuestos, las políticas, los espacios y las decisiones públicas de carácter público quedan en manos de unos pocos para su beneficio personal o grupal (la tragedia de lo público) (Merino: 2018).

Se trata de una situación en la cual se termina por destruir un recurso compartido que debería generar bienestar colectivo. En buena medida el

municipio ha sido trastocado por la corrupción para convertirse en un ámbito y un espacio de carácter público transformado en un asunto de unos cuantos. Desde su forma de ser elegidas sus autoridades, hasta sus formas de conformarse sus equipos, pasando por la forma en cómo operan y gestionan sobre sus responsabilidades ante la sociedad han sido trastocadas por la cultura y las prácticas de corrupción provenientes de diversos frentes y actores políticos y de los poderes fácticos. El municipio mexicano actualmente es el gran negocio privado de unos pocos.

Parte del reto es hacer de nueva cuenta que lo público regrese a ser público y esto implica abrir las instituciones y a los gobiernos al escrutinio de la sociedad a fin de que los actos de corrupción no queden en la esfera de la opacidad en la que unos pocos se apoderen de lo que pertenece a todos dentro del ámbito municipal. Esto implica un diseño institucional renovado donde la participación ciudadana sea estimulada y asumida desde una perspectiva innovadora y no como un elemento complementario y obligatorio (burocrático) para que las autoridades y funcionarios públicos llenen formatos y accedan a recursos públicos.

Ezequiel Avilés (2017), apoyándose en Prud'homme y Tanzi, postula que la corrupción se reproduce a mayor velocidad a nivel municipal que a nivel nacional, ya que los políticos y burócratas suelen aceptar demandas de grupos locales de interés. Además se advierte que las actividades gubernamentales son menos transparentes en el ámbito municipal y existe mayor riesgo de corrupción en tanto que el municipio es el orden de gobierno más expedito y cercano a ciudadanía, ya que sobre de éste recaen los servicios públicos cardinales (agua potable, recolección y procesamiento de basura, alumbrado público, infraestructura básica, calles, jardines, rastros, mercados, espacios deportivos, de esparcimiento, etcétera). Incluso algunos ayuntamientos expiden permisos para la venta de bebidas alcohólicas, la realización de ferias, eventos culturales, entre otros; esto es una amplia gama de aspectos que son intersección del gobierno con la ciudadanía y que al mantenerse en opacidad pueden generar amplios márgenes y redes para la corrupción. Pero, ¿qué otros aspectos hacen que los municipios sean (los más) proclives a la corrupción?

Como ya lo señalamos la existencia y reforzamiento de nichos y campos de opacidad en el ámbito administrativo y de gobierno, por ejemplo, respecto a la aplicación de los recursos públicos y la toma de decisiones, digamos información sobre las sesiones y resoluciones de los cabildos, so-

bre la prestación de servicios públicos, todo lo que respecta a la obra pública, licitaciones, asignaciones, sobre los asuntos y decisiones adoptadas en los comités de participación ciudadana, cambios de uso de suelo, permisos de construcción de grandes proyectos, etcétera. A esto se suma al hecho de que existe una cultura patrimonialista de la información gubernamental que hace que los servidores públicos hagan todo lo posible por resguardarla o, mejor dicho, ocultarla.

La asignación de los cargos públicos locales sin mecanismos transparentes, sin criterios ni méritos fomentan una cultura de amiguismos, compadrazgos y complicidades en grupo o en red y con ello se permite que las cosas se resguarden y se decidan entre unos pocos. Incluso, los procesos electorales locales llegan a contener una enorme dosis de corrupción en todas sus fases. Por ello no es raro observar autoridades que llegan al cargo de forma desacreditada-ilegítima y/o ligadas a grupos delincuenciales.

Los municipios se han corrompido (y se han dejado corromper) debido a la presión o complicidad con los poderes fácticos (el crimen organizado metido en las policías municipales, por ejemplo) o, bien, las grandes empresas constructoras que someten y “convencen” a las autoridades para la prestación de favores en un esquema de indefensión y complicidad de las autoridades estatales y federales, incluso de los Congresos locales y los legisladores. Es un hecho que el municipio se ha convertido en un negocio redondo para unos cuantos, ya sea por medios formales o informales.

Existen pocos mecanismos de rendición de cuentas, más allá del informe anual de gobierno, los cuales son informes a “toro pasado”, no se tienen mecanismos que abarquen desde la toma de las decisiones, por ejemplo, desde el diseño, la toma de la decisión y la ejecución de ciertas obras públicas. Si se llega a rendir cuentas de las obras públicas son sin dar mayores explicaciones y sin abrir un diálogo con la ciudadanía.

La ausencia de contrapesos reales, tanto a escala local y estatal (el contralor municipal, sin autonomía, ni facultades de sanción), así como de figuras ciudadanas (contralores ciudadanos) sin decisiones vinculatorias, sin capacidad de incidencia y sin dientes para enfrentar los vicios y las inercias de las estructuras burocráticas, grupales y de partido. A ello se suma la falta de sanciones a servidores y autoridades que los imposibiliten a continuar en el servicio público local. Esto permite que no haya castigo, sino por el contrario, se premia a aquellos servidores públicos que “saben cómo hacerlo” sin que los “cachen”.

También el diseño y ejecución de algunas políticas públicas que aterrizan en los municipios, las asistencialistas por ejemplo, permiten engrosar la cultura de compra de conciencias, el uso de los programas sociales para fines partidistas, grupales, el desvío de recursos para fines grupales, que además redundan en una falta de transparencia sobre los supuestos padrones de beneficiarios. Esto reduce la facultad de gobernar por parte de las autoridades municipales al simple hecho de administrar (asignar) “despensas y apoyos” con amplios márgenes de discrecionalidad.

## **Sobre la transparencia municipal versus la corrupción**

La transparencia y el acceso a la información son las bases de una política de combate a la corrupción. La divulgación de la información y la garantía del derecho de acceso deben complementarse con la revisión de las decisiones públicas, el ejercicio de los recursos, la evaluación de las políticas y las sanciones de los hechos de corrupción. Digamos que una buena política de transparencia debe concretarse en convertir a las administraciones y a los gobiernos municipales en “cajas de cristal”; esto es, hacer públicos los asuntos públicos, abrir y alumbrar los espacios de la administración y de toma de decisiones donde puedan presentarse actos de corrupción. Incluso, se trata de ir más allá de las obligaciones que marca la ley, esto significa una actuación a favor de la transparencia proactiva.

A partir de mayo de 2016 México se ha integrado a una nueva etapa regulatoria en materia de transparencia y acceso a la información a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y de las leyes locales de transparencia que se homologaron en razón de ésta, poniéndose en marcha el Sistema Nacional de Transparencia (SNT), instancia encargada de construir y dar seguimiento a la política pública de transparencia a escala nacional.

Con los cambios introducidos en la LGTAIP la idea central es contar con gobiernos locales más transparentes. El artículo 70 de la LGTAIP establece 48 obligaciones de transparencia comunes, más otras siete obligaciones señaladas en el artículo 71 denominadas obligaciones específicas diseñadas para los poderes ejecutivos tanto el federal, como estatales y municipales. A ellas se suman dos obligaciones más de manera particular a los municipios. En total se establecieron 57 obligaciones para los gobiernos municipales.



Estas obligaciones abarcan un espectro amplio de acciones, decisiones y ejecución de acciones que tienen a su mando los gobiernos municipales.

Esto significa que el catálogo de esta información pública va desde aspectos de la administración, el perfil y funciones de los servidores públicos así como de las autoridades locales, marcos regulatorios, etcétera, pasando por aspectos como las licitaciones, servicios públicos, ejecución de programas sociales, etcétera. Se trata además de obligaciones de información que deben estar bajo criterios de contenido, actualización, confiabilidad y de formato (formatos abiertos). En este sentido las legislaturas estatales debieron realizar los ajustes pertinentes a las leyes locales de transparencia, sobre la base de no poder colocarse por debajo de los estándares marcados por la LGTAIP.

Mediante una revisión de las obligaciones de transparencia asentadas en los marcos regulatorios de las 32 entidades del país puede observarse la heterogeneidad y diversidad que sigue presentando la realidad municipal. Sólo nueve de las 32 entidades no presentan aporte alguno en materia de obligaciones de transparencia; sin embargo, 23 entidades sí presentan aportes y seis de ellas tienen una aportación relevante en la cantidad de obligaciones en materia de información pública. En total son 16 entidades federativas donde se presentan buena cantidad de aportaciones en materia de transparencia (Jiménez: 2017).

Sin embargo, a pesar de este nuevo marco regulatorio que ha ensanchado las obligaciones de acceso a la información y la transparencia esto no se ha reflejado en la disminución de las prácticas de corrupción a escala municipal. Las razones de ello son diversas y cruza en buena medida por el diseño institucional, sus áreas de opacidad dentro de la administración y sus escasos niveles de espacios para la participación ciudadana que no permiten vigilar y cuestionar las acciones y decisiones de las autoridades locales.

Un reciente ejercicio de evaluación del Colectivo Cimtra sobre los niveles de transparencia proactiva de las 31 capitales del país (Cimtra: 2018), revela que en buena medida las capitales mexicanas no cumplen con sus obligaciones de ley y mucho menos con estándares de transparencia proactiva. A excepción de Mérida y Guadalajara, con 93 y 100 puntos respectivamente, el resto de las capitales tienen niveles de transparencia proactiva bastante bajos, lo que permite concluir que no se cumple con un principio básico para enfrentar la corrupción a escala local.

En esa lógica, Tlaxcala es la capital que obtiene los peores resultados: 7.7 puntos sobre 100. En términos generales los dos rubros más críticos de opacidad de las capitales del país se sitúan en desarrollo urbano 12.26 puntos sobre 100; esto significa que información como permisos de construcción o cambios de uso de suelo es ausente en muchas capitales del país. Por otro lado, la información referente a algunos de los consejos/comités municipales vinculados a la participación ciudadana también mantienen bajos rangos, apenas 18.43 puntos. Lo anterior muestra que las capitales no exponen información sobre los comités/consejos donde se deliberan aspectos como la obra pública derivada de la aplicación del ramo 33, el agua potable, el medio ambiente, la seguridad pública, el desarrollo urbano, el catastro y la transparencia.

El promedio alcanzado por las capitales en esta evaluación de transparencia proactiva es de 31.8 puntos sobre 100. Cabe señalar que 45% de los requerimientos de información que maneja la herramienta Cimtra tiene que ver con obligaciones de ley, es decir, es información obligatoria. El resto es transparencia proactiva.

## **Sobre el municipio y los sistemas anticorrupción**

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) mantiene en su diseño y posible operación un sesgo de centralismo y verticalidad. Como señala Jaime Hernández Colorado (2017) los “sistemas nacionales” son el centro de una paradoja: por una parte, centralizan las políticas de transparencia y combate a la corrupción y, por otra, mantienen las esferas de competencia de las instituciones estatales y federales subsumidas a los criterios y a las decisiones técnicas de las instancias nacionales. Bajo esta idea de los sistemas nacionales de “homogeneizar” los lineamientos y criterios técnico-administrativos para una aplicación general a partir de leyes generales para los ámbitos federal y estatal se pierde la idea de llegar hasta “abajo”, al nivel municipal. Se trata de sistemas nacionales, aunque no esencialmente federalista.

De este modo, el Sistema Nacional Anticorrupción, además de tener un diseño y una operación desde una lógica de verticalidad y centralismo, omitió la participación del ámbito municipal (alcaldías) y, con ello, la limitante de las ciudadanías locales de sumarse más directamente a acciones desde abajo a favor del combate a la corrupción.

Sumado a lo anterior, los sistemas estatales anticorrupción, en especial los Comités de Participación Ciudadana (el corazón del los sistemas estatales anticorrupción), en su mayoría, han sido ocupados por personajes vinculados a élites partidistas y/o a intereses privados y, por lo tanto, es probable que no respondan a los intereses y necesidades de la población para enfrentar los actos de corrupción. Más aun, los integrantes del SNA y de los sistemas estatales parten de trabajar coordinadamente entre sí, pero en varias de dichas instancias históricamente existen inercias de ineficiencia e, incluso, de corrupción, por lo que también debe buscarse transformaciones en dichas estructuras cooptadas por la opacidad.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) establece de manera puntual la existencia de sistemas estatales anticorrupción. En su capítulo v “De los Sistemas Locales”, el artículo 36 señala que las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales atendiendo a las siguientes bases: I. Contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional; II. Tener acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones; III. Las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija; IV. Deberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan; V. Rendirán un informe público a los titulares de los poderes en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones. Para este efecto deberán seguir las metodologías que emita el Sistema Nacional; VI. La presidencia de la instancia de coordinación del Sistema Local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana, y VII. Los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en esta ley y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana. De este modo de lo que se trata es que los sistemas locales se *homologuen* en su diseño y funcionamiento al sistema nacional y, en consecuencia, apliquen los lineamientos desde el sistema nacional.

En la LGSNA no se hace mención de la existencia de sistemas municipales anticorrupción. De este modo, el municipio es un eslabón dentro de la coordinación que implica el sistema nacional anticorrupción, pero no es un

actor protagonista. La LGSNA advierte en su artículo 1 que dicha ley es de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional y que tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

Más aun, en su artículo 2 la LGSNA señala que los objetivos de esta ley son establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México. De este modo el municipio, dentro de este esquema regulatorio, es un eslabón para coordinar los esfuerzos, pero no una instancia (aunque se trate de un ámbito de gobierno) para diseñar e implementar un sistema local anticorrupción y tener un papel más proactivo en el sistema nacional anticorrupción. Este aspecto parecería una limitante en tanto que se trata *bajar* hasta el nivel más territorial y ciudadano las acciones de combate a la corrupción, aspiraciones que luego quedan truncadas a partir de las acciones descoordinadas implementadas desde la escala estatal y federal.

Contraviniendo esta perspectiva centralista, algunos municipios han diseñado su sistema municipal anticorrupción. En Jalisco el municipio de Guadalajara, junto con otros municipios de la zona metropolitana, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, han aprobado sistemas municipales anticorrupción sobre la base de la Ley del Sistema Anticorrupción de la entidad, en particular su artículo 36, que permite a los municipios conformar sus propios sistemas internos anticorrupción. Originalmente, el proyecto legislativo contemplaba esto como una obligación para todos los municipios, tal como se dispuso en otras entidades federativas; sin embargo la valoración fue que existen muy pocos municipios que tienen la capacidad administrativa, financiera y técnica para operarlos, por lo cual la disposición final fue ser potestativa. Esto implica que se requiere de la voluntad política (y la demanda ciudadana) para conformar dichos Sistemas Municipales Anticorrupción para actuar en contra de la corrupción local.

Asimismo en un inicio se planteó que cada municipio tuviese su sistema con Comités de Participación Social, algo que resulta un reto operativamente, pero, además, socialmente. Esto suponía la creación de 125 Comités

de Participación Social con al menos tres ciudadanos integrantes cada uno especialistas en combate a la corrupción, transparencia, fiscalización, que cumplan un perfil de honestidad y credibilidad. Esto resulta complejo no sólo por la supuesta ausencia de este perfil dentro de las sociedades locales, sino por la intervención de las autoridades, los grupos hegemónicos y los partidos políticos en estos procesos de selección. Muchas veces los objetivos de estos sistemas locales se han reducido a los procesos de *selección* de sus integrantes y muy poco en sus facultades, en su agenda de trabajo, en sus métodos y estrategias para enfrentar la corrupción y en su vinculación con la ciudadanía.

La decisión del Congreso jalisciense fue dejar a los municipios a la libre decisión de implementar sistemas anticorrupción armonizados con los sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción. La tarea de coordinación se asignó como una facultad del Sistema Estatal, quien deberá constituir mecanismos de coordinación y apoyo con los sistemas municipales. Esto abre la puerta para que los municipios puedan trabajar con el Sistema Anticorrupción de Jalisco y combatir la corrupción desde abajo, donde se registra la “corrupción hormiga”.

En febrero de 2018, el Ayuntamiento de Guadalajara aprobó en sesión de cabildo, y por unanimidad, la creación del Sistema Municipal Anticorrupción, convirtiéndose en el primer municipio en Jalisco en contar con un instrumento de coordinación ciudadana y gubernamental para combatir actos de corrupción.

El sistema anticorrupción de Guadalajara toma como referencia lo establecido en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 36 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. Tiene como propósito establecer, articular y evaluar la política en materia anticorrupción en los entes públicos, así como estructurar e instrumentar los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación con el Comité Coordinador en materia de anticorrupción, fiscalización y control de los recursos públicos. El Sistema Municipal Anticorrupción se integra por el Comité Coordinador Municipal Anticorrupción y el Consejo Municipal de Participación Ciudadana.

El Comité Coordinador Municipal Anticorrupción es la instancia de coordinación con el Sistema Nacional y Estatal y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción, implementación y evaluación de políticas públicas

de combate a la corrupción. Tiene entre sus obligaciones y atribuciones el diseñar y promover las políticas municipales en materia de anticorrupción, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación; emitir recomendaciones y su seguimiento a los entes públicos para garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional y establecer mecanismos de coordinación con los Sistemas Municipales Anticorrupción en los municipios que cuenten con ellos.

Los integrantes del Comité Coordinador Municipal Anticorrupción son el representante del Consejo Municipal de Participación Ciudadana (quien representará al Comité); el síndico; el contralor ciudadano; el titular de la Unidad de Transparencia y el secretario técnico.

El Consejo Municipal de Participación Ciudadana, además de lo establecido en el Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Guadalajara, coadyuvará en cumplir los objetivos del Comité Coordinador Municipal Anticorrupción en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. Podrá proponer al Comité Municipal, a través de su presidente o en las sesiones del Sistema Municipal, iniciativas de coordinación interinstitucional e intergubernamental en fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y corrupción; de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos del Sistema Municipal; de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen los entes públicos en materia de anticorrupción y de mejora al sistema electrónico de quejas y denuncias. Asimismo, podrá proponer al Comité Municipal mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Parte de un elemento clave de este sistema es que su diseño no implica la creación de nuevas plazas laborales, es decir, en teoría no engrosará la burocracia local.

Uno de los retos se centra en que los Sistemas Municipales Anticorrupción deberán establecer metas e indicadores de medición, así como plazos de tiempo y áreas estratégicas de investigación, a fin de evitar que la corrupción se vuelva una herramienta de la retórica política y se traduzca en un programa que sea evaluado y genere efectos claros en la vida de la población. Es importante que dichos sistemas locales estén integrados por verdaderos actores proactivos, con autonomía y que no reduzcan su fun-

cionamiento a tener reuniones sin efectos positivos. Incluso, estos sistemas deben rendir cuentas de sus actos, deliberaciones y decisiones.

El reto para el CPC en Jalisco es que pueda abarcar al mayor número de municipios mediante alianzas de colaboración que aproveche las fortalezas de las estructuras municipales y promueva la instalación y funcionamiento de los sistemas municipales anticorrupción, ello quizá innovando modelos adecuados a las condiciones administrativas y de recursos de cada municipio. Si bien el Sistema Estatal Anticorrupción no obliga a los ayuntamientos a crear sus propias estructuras (por lo que no amerita sanción alguna contra los municipios que no tengan un sistema local) es una oportunidad que puede permitir elaborar modelos bajo condiciones específicas de cada municipio, particularmente, en aquellos municipios de mediana y pequeña dimensión, que finalmente son la mayoría de la entidad.

En abril de 2017 el Estado de México promulgó la reforma para la creación del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción.<sup>8</sup> Con ello se estableció la obligación hacia los ayuntamientos de crear una instancia encargada de enfrentar a la anticorrupción. En su artículo 61 se señala que el Sistema Municipal Anticorrupción es la instancia de coordinación y coadyuvancia con el Sistema Estatal Anticorrupción, que concurrentemente tendrá por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas, acciones y procedimientos en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, actos y hechos de corrupción, así como coadyuvar con las autoridades competentes en la fiscalización y control de recursos públicos en el ámbito municipal.

---

<sup>8</sup> En el caso del Estado de México, en marzo del 2018, el Juzgado Cuarto de Distrito en materia Administrativa con sede en la Ciudad de México sobreesó el amparo promovido por el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en contra del Poder Legislativo del Estado de México por la creación de sistemas municipales anticorrupción. El Comité de Participación Ciudadana del SNA recurrió al amparo al considerar que la Legislatura mexiquense fue más allá de sus funciones por haber creado los Sistemas Municipales Anticorrupción y buscaba echar atrás ese apartado de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios. De acuerdo con el CPC nacional, la Legislatura local no tenía competencia para haber creados esos sistemas, y al hacerlo, violentó la reforma constitucional, con el riesgo de que cada ayuntamiento desarrollara sus propias políticas. Con ese fallo, los sistemas, que ya se habían creado en la entidad en los distintos ayuntamientos quedan constituidos, así como la obligación de los 125 municipios de contar con ellos; así como emitir convocatorias y elegir primero comisiones de selección, y posteriormente comités de participación ciudadana en cada demarcación.

El Sistema Municipal Anticorrupción se integrará por un Comité Coordinador Municipal y un Comité de Participación Ciudadana. El Comité Coordinador Municipal se integrará por el titular de la contraloría municipal, el titular de la unidad de transparencia y acceso a la información del municipio y un representante del Comité de Participación Ciudadana Municipal, quien lo presidirá.

Las facultades del Comité Coordinador Municipal, entre otras, son el establecer mecanismos de coordinación y armonización con el Sistema Estatal Anticorrupción; el diseño y promoción de políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; la actualización y difusión de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; la elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia; la elaboración y entrega de un informe anual al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de las acciones realizadas, las políticas aplicadas y del avance de éstas con respecto del ejercicio de sus funciones, además informar al mismo Comité de la probable comisión de hechos de corrupción y faltas administrativas para que en su caso, emita recomendaciones no vinculantes a las autoridades competentes, a fin de adoptar medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención y erradicación de tales conductas.

El Comité de Participación Ciudadana Municipal, tiene como objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador Municipal, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Municipal Anticorrupción. El Comité de Participación Ciudadana Municipal se integrará por tres ciudadanos que se hayan destacado por su contribución al combate a la corrupción, de notoria buena conducta y honorabilidad manifiesta.

El resultado de estos sistemas municipales anticorrupción estará por verse en tanto que la mayoría de los municipios de la entidad no tienen la capacidad institucional para hacerlo, y supone el requerir de la construcción de una estructura dentro de la administración municipal con cargo al erario público.

Por su parte el ayuntamiento de Querétaro también ha aprobado el diseño y funcionamiento de un sistema municipal anticorrupción en tanto



que se basaron en la idea de que si bien no hay una ley estatal que lo obligue, tampoco hay una que lo prohíba, así que por voluntad propia el ayuntamiento de Querétaro tomó la determinación de crear su propio Sistema Municipal Anticorrupción. Pero en este caso se ha despertado mayor controversia en tanto que precisamente no existe un marco regulatorio que lo sustente. Entre las críticas recibidas es que el sistema no tendría capacidad de sanción, por lo que los casos que puedan identificarse quedarían en meras exposiciones públicas. De acuerdo con el ayuntamiento de Querétaro, el Sistema Municipal Anticorrupción es una plataforma que pretende empoderar al ciudadano y hacer que el gobierno sea ejemplo en transparencia y rendición de cuentas, pero reconoce que por ahora no tienen capacidad de imponer sanciones.

La decisión de constituir un sistema municipal anticorrupción no ha sido compartida por parte de algunos actores estatales que alertan sobre la inviabilidad de este sistema porque no estaría debidamente armonizado con las plataformas creadas a nivel federal y en las entidades. Se argumenta que hasta ahora no hay claridad en la forma en cómo está diseñado el Sistema Municipal Anticorrupción precisamente porque no hay un marco jurídico que le permita constituirse. Incluso se señala que, aunque es un buen referente, se trata sólo de una acción aislada (no es un sistema) y que para evitar confusiones no debería llamarse Sistema Municipal Anticorrupción porque, además, no tiene las facultades que a nivel federal y estatal sí tienen. Se trata más bien de un programa o una política pública con distintas acciones encaminadas a evidenciar y sancionar la corrupción, pero se trataría de un ejercicio aislado que finalmente terminaría por debajo de lo establecido en la LGSNA y en la ley estatal que sí tienen injerencia y facultades para la persecución y el combate a la corrupción.<sup>9</sup>

El ayuntamiento de Querétaro argumenta que lo que se busca es poner reglas claras para prevenir, disuadir y, en su caso, sancionar actos de corrupción que puedan cometerse desde el gobierno local. Si bien este sistema municipal no contará con una fiscalía lo que pretende es colocar las reglas claras sobre cómo se van a coordinar los diferentes componentes e instancias del gobierno local para garantizar que no haya corrupción. Se trata de una apuesta que busca la articulación también con aquellas instancias

---

<sup>9</sup> Véase *Código Rojo*, 26 de junio de 2017, núm. 116, Querétaro, Qro., disponible en [http://codigoqro.mx/wp-content/uploads/especial\\_116.pdf](http://codigoqro.mx/wp-content/uploads/especial_116.pdf) (consultado el 20 de diciembre de 2018).

estatales y municipales responsables de la materia, buscando cierta armonización y coordinación. Además, este sistema incorporará toda la información pública concentrando todos los archivos del municipio, la Comisión de Transparencia que estará conformada por ciudadanos y el área de acceso a la información pública: transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. En julio del 2017 se aprobó el reglamento del sistema municipal de rendición de cuentas del municipio Querétaro y se piensa iniciar funciones antes de que culmine el 2018.

Como puede observarse, el esquema asumido para la constitución de los sistemas municipales anticorrupción es indistinto y tienen sus alcances y limitaciones claras. Pero finalmente se trata de iniciativas que -conducidas de forma amplia y consensuada- pueden detonar procesos interesantes que marquen algunos rumbos a favor de combate a la corrupción. Se trata de que los SMA no terminen siendo entes “autoregulados”, es decir, sistemas sólo vean hacia sí mismos, sin contacto con los actores sociales locales que los retroalimenten y sin que rindan cuentas e informen sobre sus decisiones a la sociedad.

En todo caso es importante que la sociedad civil organizada, junto con académicos, expertos, actores interesados y ciudadanía en general, puedan coadyuvar en el fortalecimiento de los sistemas municipales anticorrupción. Se trata de que mediante metodologías impulsadas desde la ciudadanía se fortalezcan los sistemas municipales anticorrupción como instancias innovadoras (más allá de que si cumplen o no, con la ley), que permitan la deliberación entre diversos actores, que ensanchen la participación ciudadana, la co-construcción y la toma de decisiones colectivas en materia de combate a la corrupción sobre la base de la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, actos de corrupción y la efectiva fiscalización y control de los recursos públicos.

## **Los sistemas municipales anticorrupción: hacia un diseño estratégico anticorrupción**

Los sistemas municipales anticorrupción (SMA) pueden definirse como un sistema articulado, coordinado y coherente dentro de los gobiernos y administraciones municipales que permitan acotar la discrecionalidad, ensanchar la transparencia de los actos de gobiernos y reducir los espacios que

han terminado por ser monopolios de autoridades y servidores públicos, sin contrapesos, ni rendición de cuentas y en redes de corrupción dentro y fuera del gobierno.<sup>10</sup> En ese sentido, los sistemas municipales anticorrupción no deben implicar necesariamente la creación de nuevas estructuras administrativa que engrosen la burocracia ni los cargos públicos.

Procede por tanto que los sistemas anticorrupción en la escala municipal cuenten con una significativa participación ciudadana, de organizaciones civiles y sociales, expertos y ciudadanía interesada para apoyar (desde dentro y fuera del sistema) la ubicación de los nichos de corrupción y la reorientación de los procesos administrativos en los que se haga un uso indebido de los recursos y acciones públicas. No se trata de que el ciudadano se reduzca a ser un mero *denunciante*, en lo individual ante el SMA y sin capacidad de incidencia en las estructuras de gobierno ni en la estructura administrativa.

Los SMA deben apostar a su fortalecimiento institucional sobre la base contar con autonomía que les impida terminar siendo “elefantes blancos” sin vinculación directa con la ciudadanía. Debe evitarse que los SMA sean la réplica de las contralorías municipales, las cuales tienen claras limitaciones en su forma de selección, una limitación en sus facultades y una ausencia de autonomía con respecto a las autoridades, en especial, con los presidentes municipales.

Un SMA es más que un observatorio ciudadano con carácter externo al gobierno, por el contrario, debe estar operando dentro de las entrañas del gobierno local como un ente regulador, identificando opacos procedimientos administrativos y contables, que se apoye en actores expertos externos, en la ciudadanía interesada, en la academia, en los actores que forman parte de los comités y consejos ciudadanos proactivos. Se trata de eliminar la idea de crear una nueva estructura que duplique funciones y más bien sea un dispositivo que intervenga de forma proactiva con insumos y propuestas sobre asuntos puntuales que ensanchen el campo de la transparencia en la administración y en el cabildo; en las direcciones y en las comisiones. Que tengan instrumentos técnicos para hacer política pública a favor de la

---

<sup>10</sup> Los sistemas municipales anticorrupción están pensados para complementar las políticas institucionales implementadas desde el sistema nacional y los sistemas estatales anticorrupción. Se trata de darle la vuelta a la cultura de creación y asignación de recursos públicos a instancias que terminan siendo elefantes blancos y botines para cargos públicos sin efecto en las condiciones de vida de la población.

transparencia proactiva y la rendición de cuentas. Se trata de romper con un gobierno municipal que se autoregula con mecanismos *inofensivos*, sin capacidades, ni facultades y que de forma complaciente observa actos de corrupción.

Los SMA debe concebirse como una estructura de gobernanza, que responda a los nuevos tiempos de la vida política y social del país lo que implica que las autoridades y gobierno dejen de ser juez y parte de sus acciones de control; y se apueste hacia la incorporación de nuevas formas de entender a la participación ciudadana en los asuntos públicos, mismos que deben ser deliberados y aperturados a la ciudadanía. La apuesta estratégica de los SMA no es sólo armonizarse con lo establecido en la LGSNA y en las leyes locales anticorrupción —en tanto que debe ajustarse al perfectible ciclo de implementación de los sistemas locales anticorrupción—, sino que además debe pugnar por las exigencias y demandas ciudadanas por contar con gobiernos éticos, responsables y honorables.

Los sistemas locales anticorrupción deben operar bajo una perspectiva de gobierno abierto, esto significa que articulen cuatro ejes estratégicos tanto en su espíritu y en sus acciones: participación ciudadana; rendición de cuentas, uso de tecnologías y transparencia proactiva. Estos elementos deben representar la esencia del sistema. Esto significa que toda acción emprendida a favor de reducir y enfrentar a la corrupción desde los SMA deben contener de forma integral estos cuatro aspectos con el objeto de que sean visibles, proactivos y determinantes en la escena pública. Pero también que los SMA rindan cuentas, sean transparentes, use las redes sociales y las nuevas tecnologías para informar sobre sus actos y decisiones.

La idea es que estos SMA tengan una lógica de trabajo desde “abajo y escala territorial” y cuenten con mecanismos de *auto-regulación* que sean expuestos a la opinión pública y abiertos a la participación de actores externos interesados (ajustes institucionales regulatorios, de apertura a la participación de la ciudadanía, de transparencia proactiva, etcétera).

El propósito entonces es que los servidores públicos y las autoridades cuenten con contrapesos y vigilancia directa de sus actos institucionales y de gobierno bajo una lógica de “interna-externa desde el nivel de piso”. Con ello se busca, además, que se realicen los ajustes institucionales pertinentes a fin de poner a la vista de la ciudadanía las áreas, las acciones y decisiones de gobierno y reducir los márgenes de la discrecionalidad y evitar acciones de abuso contra lo público. Es poner los reflectores en las instituciones para

que los campos de opacidad y falta de información se reduzcan a lo máximo, pero también maximizar la información a la ciudadanía. Se busca que se tenga en escrutinio constante a los servidores públicos desde sus propias esferas, apoyado con sistemas de evaluación a los mismos.

El objetivo es fortalecer a los sistemas anticorrupción municipales como instancias innovadoras, —desde dentro de los gobiernos como fuera de ellos, con la ciudadanía— de tal forma que se que presenten deliberaciones públicas; se ensanche la participación ciudadana sobre la forma de operar acciones anticorrupción; y se construyan decisiones colectivas en materia de combate a la corrupción sobre la base de la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, actos de corrupción y la efectiva fiscalización y control de los recursos públicos. El rol central de los SMA no se centra sólo dentro de la administración y el gobierno, sino en su enlace con la ciudadanía.

Sobre la anterior base se proponen las siguientes acciones que permitan desde los SMA abonar al combate a la corrupción local; se trata de acciones que deben ser codiseñadas, conocidas, vigiladas, difundidas y fortalecidas por las ciudadanía locales, las universidades y demás actores interesados.

- Realizar diagnósticos integrales y participativos de la situación de la corrupción local, esto implica generar mapas de riesgo, de nichos de contacto entre autoridades y ciudadanía proclives a prácticas de corrupción, construcción de mecanismos de prevención, detección, corrección y sanción de actos de corrupción; identificación de redes de corrupción; (formales e informales) que deriven en la restricción de abuso, y ensanchen la denuncia y la vigilancia ciudadana y en consecuencia acoten los márgenes de actuación de la corrupción.
- Sobre esta idea, las evaluaciones de transparencia proactiva del Colectivo Cimtra pueden ser un punto de partida para diagnosticar la situación de la transparencia y la rendición de cuentas en los gobiernos locales. Esto es fundamental para que se exponga públicamente una serie de información sobre las acciones y decisiones de carácter público del ayuntamiento; el perfil y el desempeño de las autoridades y de los servidores públicos en materia anticorrupción y que permitan su evaluación ciudadana.
- Con base a los diagnósticos obtenidos, es importante generar e implementar acciones participativas que permitan la prevención y (en su caso,

sanción) de actos de corrupción en la que participe la ciudadanía pública, autoridades, no sólo como sujetos a ser vigilados, sino como promotores del combate a la corrupción. (ajustes institucionales- ajustes a procesos administrativos; al desempeño de los servidores públicos, incluyendo aspectos éticos). En este sentido, los integrantes de los cabildos deben ser transparentes y a la vez promover el combate a la corrupción. Es una ecuación doble: rendir cuentas y ser los primeros promotores de las acciones anticorrupción.

- Lo anterior implica además la generar desde los SMA mecanismos y reglamentación donde las áreas/direcciones/espacios proclives a la corrupción sean sujetas a una vigilancia y a una rendición de cuentas más exhaustiva. Por ejemplo, obras públicas donde se sitúan muchos actos de corrupción y falta de transparencia.
- A lo anterior deberá sumarse a procesos de contabilidad que impliquen su transparencia y mecanismos de reducción de discrecionalidad. Mecanismos de control interno que apuesten al acotamiento de los márgenes de actos de corrupción, sobre todo aquellos que históricamente han estado cerrados a la ciudadanía, por ejemplo, el Comité de adjudicaciones. Se trata de que se establezcan las nuevas reglas del *buen gobierno* como eje del desempeño de los servidores públicos y autoridades.
- Es importante que los SMA cuenten con la presencia de actores externos, con autonomía del gobierno y carácter ciudadano, que realicen acciones de evaluación, vigilancia y propuesta, que puedan promover acciones como la de fortalecer figuras como la del contralor municipal (formas de seleccionarlo, con autonomía y facultades de sanción, pero que además rinda cuentas). Es decir entrar a una nueva fase de selección de servidores públicos con perfiles idóneos, proactivos en acciones de transparencia y en combate a la corrupción.
- En un lapso de mediano plazo, es importante que los SMA más destacados apoyen a generar una agenda anticorrupción local a escala nacional que sea replicable en diversos gobiernos municipales y sienta las bases para una política pública anticorrupción a escala local-nacional. Esto implicaría la institucionalización de las acciones anticorrupción que deberán ser reafirmadas con más prácticas positivas con base en la apertura gubernamental.
- Generar y aplicar metodologías participativas que fortalezcan el funcionamiento de los sistemas municipales anticorrupción y además acom-

pañar, vigilar y, en su caso, fortalecer la coordinación de los sistemas municipales anticorrupción con la administración municipal, con los integrantes de los cabildos y con el sistema estatal y el sistema nacional anticorrupción.

- Son necesarios procesos de evaluación permanentes a los SMA para conocer sus avances en materia de combate a la corrupción y obtener índices de mejoras.

Finalmente el reto para los sistemas locales anticorrupción (SLA) es incidir en el ámbito municipal con iniciativas que permitan fortalecer el papel de la ciudadanía y promover los ajustes necesarios en los gobiernos locales para reducir el espectro de la corrupción y la opacidad. En ese sentido, deberán crearse mecanismos y metodologías para el fortalecimiento de los Comités de Participación Ciudadana locales y su vinculación con diversos actores sociales; fortalecer la articulación de los componentes de los SLA y la coordinación de éstos con actores externos, dándole la vuelta al diseño que mantiene una lógica de suma de actores *ilustres*, pero aislados de la sociedad y desarticulados entre sí. En ese sentido es necesario acceder a la información generada por los SLA y estar monitoreando y evaluando su desempeño.

## Conclusiones

La constitución de un SMA implica un reto institucional, pero también político y social. No se trata de construir por construir, sino pensar en qué tipo de sistema realmente apoyaría el objetivo de enfrentar la corrupción desde una perspectiva distinta. Evitar modelos tradicionales mediante espacios que terminan siendo inofensivos, cooptados y sin autonomía es un reto que debe tomarse en cuenta. No existen modelos únicos ni perfectos, pero sí seguramente más eficientes y con mayor proyección. Los alcances y limitaciones en los casos de Jalisco, Estado de México y Querétaro son evidentes. En algunos casos su constitución es más bien derivado de un mandato por ley, en otros, son iniciativas desde los propios municipios, sin “*respaldo legal*”; o bien, son iniciativas que retoman el modelo del sistema nacional y de los sistemas estatales, sin mayor, crítica. En algunas entidades sus leyes obligan a los municipios a contar con un sistema municipal anticorrupción,

mientras que en otras, se permite que cada municipio decida si quiere, o no, constituirlos. Pero cabría preguntarse: ¿qué tipo de sistema anticorrupción se requiere para los municipios? ¿Realmente el modelo del sistema nacional, replicado en los sistemas estatales, es el ideal para enfrentar la corrupción, y en esa medida, merecen ser reproducido en los municipios?

Es un hecho que en materia anticorrupción se apuesta poco a lo municipal y mucho más a lo estatal reduciendo de nueva cuenta al federalismo como un pacto de dos ámbitos de gobierno siendo que desde 1999 se aprobó que el municipio también es un orden de gobierno y, por lo tanto, debería figurar dentro de las acciones de escala nacional.

También es un hecho que en los municipios se apuesta poco a su desarrollo institucional y a los procesos esenciales dentro de esta agenda nacional. De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 de INEGI, al cierre de 2016, sólo 6.8% de las administraciones públicas municipales y delegacionales contó con un plano o programa anticorrupción, mientras que únicamente 10.5% contó con programas de formación, capacitación y/o profesionalización en la materia. Los cinco temas más frecuentes considerados en los programas de formación, capacitación y/o profesionalización sobre anticorrupción son las consecuencias de infringir leyes o normas anticorrupción, 41.4%; control interno, 26.7%; rendición de cuentas 20.7%; administración de riesgos, 19.9% y mecanismos de combate a la corrupción, 17.7%. Visto así da la impresión de que los municipios están más preocupados en cómo “darle la vuelta” a la posibilidad de ser “atrapados” por los sistemas anticorrupción, que construir un sistema propio que los regule de una forma innovadora y participativa.

La creación de nuevas instancias administrativas puede generar más burocracia típica (si así es planteado), que no necesariamente resultan autónomas en su funcionamiento ni eficaces en su rendimiento. Es decir, caben muchas dudas sobre el hecho de crear los SMA como un antídoto en sí mismo para la corrupción, sobre todo, si no se retoman los errores del modelo original. Este enfoque es recurrente en tanto se piensa en la creación de instancias que al final fueron pensadas para ser ocupadas únicamente por los propios funcionarios, autoridades y con una escasa presencia ciudadana autónoma.

Aun y cuando existen fuertes debilidades institucionales de los municipios éstos pueden emprender acciones a favor del combate a la corrupción. Están en facultad de regular sobre esta materia, ejerciendo su capacidad ju-



rídica-reglamentaria para gobernarse sobre lo relativo a su funcionamiento interno; esto lo puedan realizar mediante bandos, reglamentos, circulares; por lo que es factible fortalecer los órganos internos, sin contradecir los contenidos de la constitución general ni estatales, como parte de su autonomía. López Chan (2017) reconoce la facultad del municipio para expedir reglamentos con contenido local propio en materia de corrupción. Para López Chan no hay que esperar a las reformas de las constituciones y leyes estatales, para establecer sistemas municipales anticorrupción efectivos, porque el ayuntamiento puede y debe cumplir con esa responsabilidad.

En materia de corrupción municipal muchas veces se parte de lugares comunes (los municipios son los más corruptos); por lo que se requiere de diagnósticos que precisen de manera detallada los mecanismos de la corrupción local, las fórmulas mediante las cuales operan y se aprovechan la falta de transparencia en la administración pública, la opacidad mediante la cual se prestan ciertos servicios públicos, las redes de corrupción ampliadas a otros ámbitos y poderes, y sobre todo, de cómo se piensan enfrentar los actos y prácticas de corrupción. Después de todo, es más fácil hacer a un lado y juzgar a los municipios que integrarlos como actores protagonistas cuando se diseñan sistemas nacionales, en los cuales participan instituciones que se han demostrado su poco interés de promover acciones proactivas. Por ejemplo, los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información pública estatales muchas veces sólo sirven para alentar la cultura de la simulación, ya que muchas veces, los municipios no cumplen con sus obligaciones de transparencia y no son sancionados por ello. Este es el mismo caso de los órganos fiscalizadores estatales quienes miran sin observar los actos de corrupción; ambas instancias forman parte de los sistemas estatales anticorrupción.

Los sistemas de transparencia y anticorrupción aun no han rendido los frutos que se esperaban en tanto que esperan su total conformación, pero sobre todo no han podido posicionarse en la opinión pública. No sólo queda por redondear su funcionamiento y operatividad, sino además posicionar sus objetivos ante la ciudadanía. Más aun, en el caso de varios de los sistemas estatales anticorrupción han terminado por ser presas de los intereses de las élites partidistas y de los intereses privados bloqueando sus posibilidades de realmente emprender una transformación de la cultura y de las prácticas a favor de la corrupción y la opacidad. O en todo caso, terminan siendo instancias sin vinculación real con la participación de la

ciudadanía. Se vuelven instancias autosuficientes de sí mismas, sólo alimentadas por otros integrantes del sistema (nacional, por ejemplo); una especie de “destacados/ilustres” sin base (ni sentido) en lo territorial para operar acciones.

Al igual que los procesos de gobierno abierto, estamos frente a una posibilidad que merece tener diversos modelos de funcionamiento y no sólo uno sólo. Quienes opinan que los sistemas municipales anticorrupción no pueden constituirse por el hecho de que no están contemplados en la ley general ni en las leyes locales están cerrando la posibilidad de que un gobierno municipal, y sobre todo las ciudadanías locales, ejerzan su capacidad de autonomía y libertad, para que, si así lo deciden, pueda realizar acciones a favor del combate a la corrupción.

No se trata de encasillar a un sólo modelo y a un determinado marco legal las potencialidades que tienen diversos municipios en el país. Se trata de lograr procesos locales innovadores que permitan restablecer un nuevo marco de vinculación entre las autoridades y la ciudadanía. Muchas veces el diseño institucional de los grandes sistemas se hace sin abordar lo local y mucho menos tomarlos en cuenta. Se trata de un acto recurrente en las políticas públicas mexicanas que cuando hablan de federalismo sólo se hable de un federalismo centralizado, una especie de “feudalismo” que no logra operar finalmente en la escala local.

Si el argumento es que la construcción de SMA va de la mano con la supuesta capacidad institucional para emprender acciones a favor del combate a la corrupción, puede pensarse que se inicie una acción nacional primeramente con las 31 capitales del país; y quizá con los municipios con mayor población. Con ello se puede posteriormente pasar a modelos a escala media y pequeña de sistemas locales anticorrupción. En los hechos, las condiciones políticas tras las elecciones del primero de julio del 2018 son óptimas para construir iniciativas anticorrupción a gran escala en el ámbito municipal.

Ni la prohibición legal, ni obligación centralizada sin tomar en cuenta las condiciones concretas de los municipios a fin de aparentar que se cumple con las obligaciones son las opciones. Por el contrario, es necesario apelar a las capacidades de la ciudadanía, a la voluntad política para que los municipios pueden llevar a cabo estas iniciativas a favor del combate a la corrupción, a hacer que los sistemas estatales anticorrupción realmente se afiancen en lo local y en ciudadanía. Mucho quedan todavía por trabajar en

materia de coordinación y resultados en el Sistema Nacional Anticorrupción, pero más lejana se verán los primeros frutos si no se toma en cuenta la referencia municipal.

En apariencia la operatividad de acciones anticorrupción en lo municipal sea menos compleja y menos burocratizada y permita reactivar a la ciudadanía para entender que el combate a la corrupción no tendrá efectos concretos sólo implementándolo desde el ámbito estatal y federal. Después de todo, las ciudadanía locales también deberán entrar en una lógica donde a todos nos toca hacer nuestra contribución para identificar no sólo dónde están los nichos de corrupción, sus aliados y sus mecanismos, sino para irrumpir los márgenes de corrupción dentro de las estructuras de los gobiernos locales. Los sistemas municipales anticorrupción servirán en tanto que no sólo se afiancen con los sistemas estatales y el nacional, sino también con los actores sociales que apuesten a hacer público los asuntos públicos. Después de todo son tiempos de cambio, y en ese sentido, es necesario desmontar la tradición nacional de crear instancias para la simulación y engrosar la burocracia y los cargos públicos sin resultados reales.

## Bibliografía

Avilés Ochoa, Ezequiel, León Castro, Ernesto, “Transparencia, gobiernos locales y desarrollo incluyente. Consideraciones teórico-metodológicas básicas” (2017), en Merino, Mauricio, Hernández Colorado, Jaime, Avilés Ochoa, Ezequiel, (Coordinadores) (2017); *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada*, Comunidad PIRC, Conacyt; CIDE, Ayuntamiento de Mocoltlan, Universidad de Occidente.

Ayuntamiento de Guadalajara, Reglamento del sistema anticorrupción del municipio de Guadalajara. <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/reglamentos/ReglamentoSistemaAnticorrupcionGuadalajara.pdf>

Cámara de Diputados (2016) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada el 18 de julio 2016. México.

Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparente, (2018) Evaluación de Transparencia a las capitales: Luz y sombras. [http://www.cimtra.org.mx/portal/wp-content/uploads/2018/05/Evaluación-31-capitales\\_Luz-y-Sombras.pdf](http://www.cimtra.org.mx/portal/wp-content/uploads/2018/05/Evaluación-31-capitales_Luz-y-Sombras.pdf)

- Congreso del Estado de Jalisco, Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. <http://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
- Congreso del Estado de México, Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, [http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes\\_y\\_codigos.html](http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.html)
- Hernández Colorado, Jaime, Veloz Márquez, Liliana, “Los sistemas nacionales. La propuesta mexicana de cambios normativos e institucionales para la transparencia, rendición de cuentas y el combate a la corrupción” (2017), en Merino Huerta, Mauricio, Hernández Colorado, Jaime, Avilés Ochoa, Ezequiel, (Coordinadores) (2017); *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada*, Comunidad PIRC, Conacyt; CIDE, Ayuntamiento de Mocorito, Universidad de Occidente.
- INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017. [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/promo/CNGMD\\_2017\\_Resultados.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/CNGMD_2017_Resultados.pdf)
- Jiménez, R.J, (2015) “La agenda municipal, elementos para la democracia y la gobernanza local en México”, (2015) en Bustamante López, Carlos, Molina Sandoval Rafael, Sam Bautista María Magdalena (Coords.) Política, Democracia y procesos electorales en México, Universidad Autónoma de Tlaxcala, CIISDER.
- Jiménez, R.J (2017) “Hacia una nueva agenda de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en el ámbito local en México”, en Meyer Rodríguez, José Antonio, Estrada Rodríguez, José Luis, Ojeda Bustamante, José (Coordinadores) *Transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto: La experiencia en México*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, Órgano de Fiscalización del estado de Veracruz, ORFIS, CIMTRA, Universidad Autónoma del Estado de México.
- López Ch., O.(2017); “El combate a la corrupción desde el municipio a partir de su autonomía”; en Merino Huerta, Mauricio, Hernández Colorado, Jaime, Avilés Ochoa, Ezequiel, (Coordinadores) (2017); *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada*, Comunidad PIRC, Conacyt; CIDE, Ayuntamiento de Mocorito, Universidad de Occidente.

- Merino, M. (2003) *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México
- Merino, M. (2018) *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción*, Cuadernos de Transparencia, No. 26, INAI.
- Rodríguez W. C (2009). *Luchas municipalistas en México, Acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local*, UAM-X, México.

## **GOBIERNO Y CIUDADANOS: CLAVE PARA UN ESTADO TRANSPARENTE**

**MA. DEL CARMEN LEYVA BÁTHORY**  
*Comité de Participación Ciudadana  
Sistema Estatal Anticorrupción Puebla*

### **El marco jurídico del derecho de acceso a la información pública en el Estado de Puebla**

**E**n México el derecho de acceso a la información constituye un derecho humano toda vez que nuestro país ha firmado los instrumentos internacionales donde se consigna su carácter inalienable, intransferible e inherente a la existencia humana. La importancia del derecho de acceso a la información, visto desde la doctrina de los derechos humanos tiende a favorecer al individuo y a su comunidad en tanto que promueve la dignidad, la identidad y la búsqueda de la paz.

Es pertinente destacar que el acceso a la información, al ser un derecho humano, no precisa de la ciudadanía a diferencia de otros derechos, como por ejemplo, el del voto.

Lo anterior se materializa en el hecho de que cualquier persona sin importar su edad, nacionalidad o condición puede ejercerlo en México, siendo un derecho por propio de la condición humana, tal como lo consagra la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Dentro del ámbito del sistema americano la Convención Americana de Derechos Humanos tutela el derecho al acceso a la información mediante el artículo 13º, consignando que cualquier individuo puede buscar, recibir y difundir informaciones libremente.

En el estado de Puebla, desde diciembre de 2004 se promulgó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, la cual rigió las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados, entre ellos los ayuntamientos.

En 2008 se reformó y fue vigente hasta el 31 de diciembre de 2011 fecha en la que fue publicada la ley homónima abrogándola.

La nueva ley introdujo cambios substanciales que incidieron directamente en la forma de trabajo de los sujetos obligados. Entre las modificaciones a destacar pueden mencionarse:

- Incremento en las obligaciones de transparencia, es decir, en la información de oficio cuya difusión es una responsabilidad para los sujetos obligados.
- Ampliación de las facultades de la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado (CAIP).
- Prerrogativa exclusiva del órgano garante (CAIP) como responsable de la resolución de los recursos de revisión interpuestos por la ciudadanía en inconformidad a las respuestas a solicitudes de información.

Entre la información de oficio establecida en dicha ley —y que la anterior no consideraba— se destacó la publicación de: funciones, objetivos y actividades relevantes; síntesis curricular de las personas que ocupan los primeros niveles jerárquicos; padrón de proveedores y contratistas; cantidades recibidas por concepto de recursos propios; actas de cabildo y ejecución de las aportaciones federales y locales.

Por su parte, el 7 de febrero de 2014 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia. Una de las adiciones fue la efectuada a la fracción VIII del artículo 116, determinando:

Las Constituciones de los estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En consecuencia, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo

de 2015, entrando en vigor al día siguiente. En los artículos transitorios se estableció un plazo de un año para que las legislaturas locales (estados) armonizaran sus leyes.

A este dictado el Congreso de Puebla respondió con la publicación, el 4 de mayo de 2016, en el *Periódico Oficial del Estado*, de la reforma a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.

Esta se integró, de acuerdo con el propio preámbulo de la ley, con las recomendaciones realizadas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), por medio del Diagnóstico para la Armonización de las Legislaciones Locales en materia de Transparencia y Acceso a la Información, así como con las observaciones presentadas ante el Congreso del Estado por parte del Nodo de Transparencia de Actívatelo por Puebla, grupo conformado por ciudadanos, en su mayoría pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil.

Entre los temas de mayor relevancia de este ordenamiento, se consideran:

- La incorporación de nuevos sujetos obligados: fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.
- La promoción del Gobierno Abierto, principalmente, y la generación y publicación de la información en datos abiertos.
- La modificación de los plazos de los procedimientos de atención a solicitudes de información.
- La modificación de la estructura orgánica del organismo garante estatal, al cual se le denominó Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (ITAIP Puebla).
- La creación, por parte de cada sujeto obligado, de su respectiva Unidad y Comité de Transparencia.
- La reserva de la información pública mediante la elaboración de un índice público de expedientes clasificados, semestralmente y en formatos abiertos.
- El incremento de las obligaciones de transparencia.
- Se eliminó la ratificación del recurso de revisión.

Es a partir de la implementación de la Ley General de Transparencia en México y sus estados que se dan una serie de reformas jurídicas creán-



dose los sistemas de Transparencia, Fiscalización, Archivos, y de Anticorrupción; éste último en proceso de implementación por el gobierno federal y los gobiernos locales (estados), dando un soporte a la confianza que se pretende construir, desde las propuestas ciudadanas, de implementar la rendición de cuentas mediante la transparencia, el acceso a la información y ahora el combate a la impunidad desde el sistema anticorrupción, acción que deberán llevarnos al desarrollo de una gobernanza real en nuestro país.

## **La transparencia a nivel estatal en Puebla**

En los últimos años el estado de Puebla se ha caracterizado como una de las entidades federativas más transparentes de México. Prueba de ello son los resultados obtenidos en las evaluaciones ciudadanas que recurrentemente lo sitúan como referente a nivel nacional.

En este sentido, destacan los resultados obtenidos en el Índice de Información Presupuestal Estatal (IIFE) elaborado desde 2008 por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (IMCO), institución privada que se define como un centro de investigación apartidista y sin fines de lucro encaminado a proponer políticas públicas y acciones viables e influir en su ejecución para lograr un México próspero e incluyente. El IIFE se creó con el propósito del IMCO; al buscar información sobre las finanzas públicas estatales descubrió que:

- a) No existía información presupuestal de los gobiernos de los estados y la que había se encontraba dispersa era heterogénea o estaba incompleta.
- b) Se ignoraba cuánto, en qué y para qué los gobiernos de las 32 entidades federativas gastaban los recursos públicos.

En esos momentos el IIFE constituyó una herramienta fundamental para la homologación de la estructuración y difusión de la información presupuestal a nivel estatal. Posteriormente, con el paso de los años se afianzó como un mecanismo de monitoreo y evaluación ciudadana altamente efectivo.

Los objetivos actuales del Índice se centran en:

- Medir la calidad de la información presupuestal de las 32 entidades federativas del país.

- Verificar el cumplimiento de la contabilidad gubernamental.
- Eliminar condiciones de opacidad.
- Fomentar una serie de buenas prácticas contables.

El estado de Puebla tuvo un arranque inestable en los primeros años de la evaluación, obteniendo en 2010 el lugar 19° y, en 2011, el 24°.

En 2012 —coincidiendo con el cambio de gobierno— la entidad se colocó en la segunda posición con un puntaje de 83; en 2013 se mantuvo en segunda posición a pesar de haber descendido a 76 puntos sobre cien.

Para la edición 2014 empató con Jalisco en el primer lugar del ranking, luego que ambas entidades alcanzaron 96 sobre la escala de 100.

Desde 2015, Puebla ocupa la primer posición tras obtener 100% del cumplimiento de los indicadores evaluados. Este logro se mantiene en las tres últimas ediciones (2016, 2017, 2018) convirtiéndose en uno de los líderes de la evaluación.

## **La transparencia a nivel municipal en el estado de Puebla**

En México, desde la publicación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a la fecha, han surgido numerosos estudios en torno a la transparencia gubernamental, aunque — como afirma Piotrowski— la mayoría se centra en el ámbito federal en tanto que el municipal más bien ha recibido escasa atención a pesar de que los municipios son la unidad político-administrativa de mayor contacto con la población ya que están encargadas de la prestación de servicios públicos indispensables. Nuestro país cuenta con 2,456 municipios a lo largo de 32 entidades federativas, pero en materia de transparencia las disparidades entre unos y otros son inmensas, tan diferentes “como heterogénea es su realidad socioeconómica y sus capacidades institucionales” (Piotrowski 2011: 5), aunque “existe una lenta y creciente tendencia en los gobiernos municipales hacia la apertura informativa y la rendición de cuentas” (Lazos, 2007: 352). Ciertamente esta realidad es un reflejo de las cambiantes situaciones de desarrollo en cada municipio, mas en palabras de Cantú y Peña: “Contrario a lo que pudiera estar sucediendo, al ser el municipio la base de la organización política y administrativa de los estados (artículo 115 constitucional), debiera colocársele en el centro de la discusión al momento de legislar en

la materia. Debiera rescatarse, además, la importancia del nivel municipal en la colocación del tema de la transparencia en la agenda nacional” (2009: 27). La transparencia municipal constituye un amplio campo para la investigación y el análisis y acaso su trascendencia sea superior a otros órdenes de gobierno dado que “la importancia del ámbito municipal en el tema de la transparencia y la rendición de cuentas radica en la inmediatez con que las decisiones políticas, reglamentarias y sociales ahí tomadas, impactan en la población” (Cantú y Peña, 2009: 28).

El estado de Puebla es la segunda entidad federativa con mayor cantidad de municipios al contar con un total de 217, sólo por detrás de Oaxaca que suma 570. Las características de los gobiernos municipales de la entidad difieren entre sí, siendo el de Puebla la capital del estado y, por ende, el municipio con mayor número de habitantes y el más elevado grado de desarrollo de los 217 municipios. A nivel nacional, Puebla es considerado el quinto municipio más grande de México debido tanto a su importancia económica como al número de habitantes con los que dispone, pues actualmente cuenta con una población de 1,539,819 habitantes.

Para 2010 aconteció la alternancia en el Poder Ejecutivo del estado de Puebla: el municipio capital del estado también sería ocupado por un gobierno de oposición. Sería este gobierno quien anunciaría que escogería para la Contraloría Municipal y para el área de transparencia a un titular emanado de propuestas de la sociedad civil.

Este proceso inició con el lanzamiento de una convocatoria de forma coordinada entre el equipo del presidente municipal electo y la sociedad civil representada por un grupo de poblanos académicos denominado “Actívate por Puebla”. El proceso constaba de tres etapas: la primera era la recepción de documentos solicitados en las bases de la convocatoria y un análisis de dicha información para determinar las personas que podrían cubrir los perfiles solicitados en la revisión curricular; la segunda en una etapa de entrevistas realizadas por representantes de diversas universidades, y la tercera etapa la presentación de la terna.

En la primer etapa se recibieron 22 expedientes de personas interesadas en ser contralores municipales de los cuales sólo una mujer se había registrado y entregado su documentación. Del análisis documental pasaron a la ronda de entrevistas sólo 17 de los interesados, los cuales fueron examinados y cuestionados sobre sus conocimientos en materia de auditoría y rendición de cuentas, así como la presentación de una propuesta de trabajo

a desarrollar en la administración municipal 2011-2014. Después de todo este proceso, los integrantes del grupo Actívate por Puebla presentaron la terna al presidente electo y se procedió a realizar una entrevista con cada uno de los seleccionados

El resultado fue que en lugar de una posición a la sociedad civil dicho gobierno otorgó tres puestos de primer nivel a aquel grupo de propuestas (por los tiempos en que se pudo coordinar la convocatoria con la sociedad civil sólo se hace una convocatoria para contralor municipal y se determina que de esta misma salga el titular del área de transparencia, y también se designa al titular de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio).

Así asumo la responsabilidad del tema de transparencia en la cuarta ciudad más importante de la república mexicana, de 2011 a 2014. Precisamente en 2014, con el cambio del periodo de gobierno, por elección popular, el licenciado Antonio Gali Fayad —actual gobernador para el periodo 2017-2018—, es elegido como presidente municipal, quien me invita a permanecer como responsable del área de transparencia.

## **Cátedra Universitaria en Transparencia y Rendición de Cuentas**

Una vez iniciada la administración pública 2011-2014 lo primero que se realizó después del proceso de entrega recepción fue un diagnóstico sobre cómo estaba el municipio en el cumplimiento de la ley y en el conocimiento de los poblanos sobre el uso de su derecho de acceso a la información.

Se detectó que en materia de transparencia se tenía una página web donde se podía encontrar más información de lo que en el año 2010 la ley marcaba. En cuanto al acceso a la información el municipio era el único que tenía convenio con el IFAI (hoy INAI), para el uso del sistema INFORMEX, sistema por medio del cual las personas pueden hacer solicitudes de información y presentar su recurso de revisión cuando existe alguna inconformidad sobre la información entregada mediante una solicitud. En este sentido se detectó que 61% de las solicitudes de información eran realizadas por los periodistas; además, se efectuó una actividad consistente en abordar a personas que visitaban o transitaban la plaza central del municipio frente al palacio municipal, para preguntarle si sabían que existía la Coordinación General de Transparencia —CGT— y, también, si conocían sus derechos

sobre el acceso a la información. Fue curioso constatar que, a pesar de que la oficina de la CGT se encuentra ubicada a media calle de este lugar, las personas entrevistadas no sabían de la existencia de esta oficina y no conocían sus derechos para acceder a información.

Ante esta realidad, se planeó trabajar con la población joven, pero desde un modo formal y formativo en virtud de que, aunado a este escenario, fue evidente que el tema de la transparencia en las universidades era sólo una mención. De esta forma surgió la Cátedra Universitaria en Transparencia y Rendición de Cuentas, en 2012.

Cuando se diseñó este programa a nivel universitario, se consideró que las instituciones de educación superior son las que pueden proponer una crítica dentro de un espacio lleno de preguntas, en la que los jóvenes no son ajenos o receptores pasivos de los cambios sociales, educativos, económicos, laborales y gubernamentales; por ello, era necesario contar con un espacio académico fértil que generara interés en temas como la rendición de cuentas, el acceso a la información, la transparencia, la protección de datos personales, el gobierno abierto, entre otros. Este proyecto contó con el apoyo económico de la Fundación Konrad Adenauer.

Es gracias al interés de instituciones académicas como la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP), que este proyecto se ha hecho realidad. Desde 2012 a la fecha esta cátedra se ha impartido en cada semestre atendiendo a la fecha a más de seis mil jóvenes y maestros universitarios. También destaca que servidores públicos de diferentes dependencias del municipio interesados en conocer sus derechos y obligaciones han tomado las clases.

Las facultades que han participado en este ejercicio son la de Ciencias Sociales, Derecho y Administración y la de Comunicación. Hay que mencionar que la UPAEP pidió que se reestructurara la cátedra de acuerdo con su programa académico, razón por la que desde el segundo semestre de 2017 no se imparte en esta institución.

Gracias al éxito del programa, diversas instancias de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y universidades han involucrado a sus expertos y académicos para sumarse año con año a la Cátedra Universitaria. Destaca entre ellas, las siguientes:

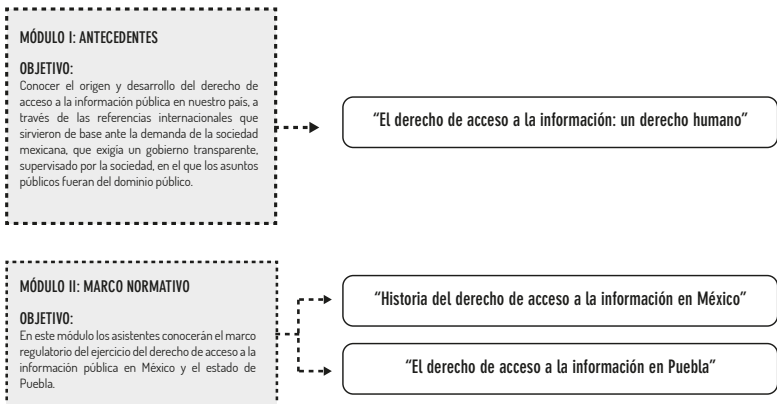
- Transparencia Mexicana, A. C.
- Asociación Mexicana de Derecho de Acceso a la Información (Amedi)

- México Infórmate, A. C.
- Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado (CAIP).
- El Colegio de Sonora.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A. C.
- Control de Datos e Información (CDI), entre otras.

El diseño de la cátedra ha permitido una interacción entre participantes y ponentes, por lo que los jóvenes cada vez se muestran más abiertos e interesados en ser parte de una sociedad participativa, buscan la orientación de los expertos, ya sea para solucionar una cuestión meramente personal, académica o familiar en materia de protección de datos personales, acceso a la información, o bien, para integrarse a la vida laboral con la visión, misión y valores de las organizaciones que representan; esto sin duda, suma ciudadanos comprometidos con la transparencia y la rendición de cuentas.

A continuación se detallan los seis módulos que componen la cátedra universitaria y que fueron impartidos en dos ediciones, con el desarrollo de 12 ponencias en cada una de ellas.

El primer semestre estuvo integrado por los siguientes módulos y sus objetivos:



**Fuente:** BUAP.

**MÓDULO III: CONTEXTO: Rendición de cuentas, acceso a la información y órganos garantes**

**OBJETIVO:**  
A través del presente módulo, los asistentes conocerán la correspondencia que existe entre el acceso a la información, la rendición de cuentas y los órganos que garantizan el cumplimiento de las Leyes en la materia.

- > "Información Pública de Oficio-Caso Municipio de Puebla"
- > "La transparencia y la rendición de cuentas, como política pública"
- > "Clasificación de información"
- > "Transparencia Presupuestal: Ventana al Gasto Público"
- > "Transparencia Fiscal"
- > "Los archivos: una fuente de acceso a la información"
- > "Rendición de Cuentas en México"
- > "Los Organismos Públicos del Acceso a la Información"
- > "Órgano garante de acceso a la información en Puebla: estructura y atribuciones"

Fuente: BUAP.

El segundo semestre, estuvo integrado por los siguientes módulos y sus objetivos:

**MÓDULO IV: GOBIERNO ABIERTO: rendición de cuentas, TIC's, transparencia y participación ciudadana**

**OBJETIVO:**  
Que los asistentes conozcan los pilares y ejes en que descansa un Gobierno Abierto, a través de la apertura de datos públicos (open data) y la apertura de procesos, el uso de redes sociales y plataformas de participación ciudadana.

- > "El uso efectivo del derecho de acceso a la información"

**MÓDULO V: PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

**OBJETIVO:**  
A través del módulo, los asistentes podrán conocer los mecanismos dispuestos para la protección de los datos personales; así como la importancia que representa la omisión de ciertos datos en redes sociales, a fin de evitar el mal uso de los mismos.

- > "Mecanismos para la protección de datos personales y el derecho a la intimidad"
- > "Delitos mediante sistemas de computo e internet"

**MÓDULO VI: CORRESPONSABILIDAD SOCIAL**

**OBJETIVO:**  
Que los asistentes conozcan la importancia de la relación que debe establecerse entre el Gobierno y la ciudadanía, con la finalidad de implementar y fortalecer lazos que permitan el desarrollo social y económico del Municipio y sus habitantes.

- > "En la libertad de información. ¿hay transparencia?"
- > "Casos prácticos del DAIP"
- > "El empoderamiento social, monitorea la gestión pública"
- > "La contraloría social y la corresponsabilidad"
- > "El Municipio de Puebla, un referente nacional en transparencia"
- > "La Transparencia, ¿combate la corrupción?"

Fuente: BUAP.

La cátedra universitaria ha sido premiada dos veces por la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC) con el Premio Francisco Villareal, en el año 2013 como resultado de experiencias exitosas del 2012 y por su innovación educativa; en 2015 como resultado de la evaluación a su desarrollo y continuidad.

## **Transparencia municipal en el estado de Puebla**

Cuando el licenciado Antonio Gali Fayad asume el cargo de titular del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, y convencido de que el desarrollo del estado vendrá de los municipios, establece desde su oficina un área de asesoría en transparencia municipal, la cual —para no engrosar la estructura del gobierno— trabajará en coordinación con el Programa de Atención y Fortalecimiento a Municipios (Fortamun). La meta principal de dicha área se centra en que los 217 municipios del estado en las evaluaciones ciudadanas alcancen una calificación aprobatoria en materia de transparencia y acceso a la información.

Por lo tanto para el cumplimiento de la transparencia, no sólo en el municipio de Puebla, sino también en los otros 216, se recurre a dos indicadores básicos:

- a) *Resultados del Índice de Información Presupuestal Municipal* (construcción de las leyes de ingresos y egresos municipales, completas y claras), responsabilidad del IMCO.
- b) *Resultados de las evaluaciones al cumplimiento a la publicación de información de oficio*, efectuadas de 2012 a 2015, por parte de la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (actualmente Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla, ITAIP Puebla).

### *Resultados del Índice de Información Presupuestal Municipal*

El Índice de Información Presupuestal Municipal es una herramienta que el IMCO aplica anualmente a la información presupuestal de los municipios. En 2012, fueron evaluados 364 municipios quienes, en su conjunto:



- En promedio, la calidad de los presupuestos municipales era de 16% de todas las variables medidas por el IMCO.
- El balance general de la evaluación reflejó los graves problemas de opacidad en el nivel municipal.
- 274 municipios no pasaron de 21% de cumplimiento de mejores prácticas aplicadas a nivel nacional.
- Hubo un aumento cuantitativo de las fuentes de información evaluadas (ley de ingresos y presupuesto de egresos), pero la calidad fue deficiente.
- 80% de los municipios evaluados contaba con una ley de ingresos y 52% con presupuesto de egresos.

Solo el municipio de Puebla superó la media nacional al obtener 97% de cumplimiento mientras que los demás municipios de la entidad ni siquiera rebasaron la línea de 21%. Para la edición 2012, únicamente los municipios de Puebla y Metepec, en el Estado de México, cumplieron con 100% de los criterios del índice. Después de Puebla, Tehuacán fue el siguiente ayuntamiento mejor evaluado en el estado, con apenas 15% de calificación. En la siguiente evaluación —correspondiente a 2013— a nivel nacional sólo 10 municipios lograron obtener porcentajes aprobatorios (entre 70% y 100% del cumplimiento). El promedio general fue de 18%, pero de los 366 municipios evaluados, 72 obtuvieron entre 27% y 58%, y 284 municipios estuvieron entre 0% y 25%. El número de criterios evaluados en aquella ocasión aumentó a 60, siendo casi el doble al ejercicio 2012 (de 34 criterios). A excepción de San Martín Texmelucan y Tehuacán, la mayoría de los municipios del estado de Puebla no alcanzaron un puntaje mayor a 20%.

El Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM) 2014 midió la calidad de la información presupuestal de 410 municipios y delegaciones del país y tuvo como propósito eliminar condiciones de opacidad, verificar el cumplimiento de la contabilidad gubernamental y fomentar una serie de buenas prácticas contables que se han implementado en el ámbito municipal. La evaluación se enfocó en la existencia, disponibilidad y calidad de la información de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos municipales. Puebla capital fue uno de los únicos tres municipios que cubrieron en su totalidad los 80 criterios del índice. Ese año el promedio general aumentó a 28%, aunque de los 410 municipios evaluados, sólo 51 registraron porcentajes aprobatorios. El número de criterios evaluados en 2014 ascendió a 80, aunque en muchos municipios no todos aplican. A raíz del IIPM se evidenció

que la brecha entre los municipios que habían implementado mejores prácticas de contabilidad gubernamental y transparencia se había hecho más grande en relación a los municipios que no realizaron cambios.

**Tabla 1.** Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM) 2014

Municipios de Puebla	Puntaje (%)
Puebla	100
Tehuacán	20
San Andrés Cholula Atlixco	15
San Pedro Cholula	13
Cuatlancingo	5
San Martín Texmelucan	5
Amozoc	4
Huejotzingo	4
Acajete	3
Coronango	3
Chiautzingo	3
Domingo Arenas	3
Juan C. Bonilla	3
Ocoyucan	3
San Felipe Teotlalcingo	3
San Gregorio San Atzompa	3
San Miguel Xoxtla	3
Salvador el Verde	3
Santiago Miahuatlán	3
Tepatlxco de Hidalgo	3
Tlaltenango	3
<b>Promedio</b>	<b>9.31</b>

**Fuente:** IMCO, Índice de Información Presupuestal Municipal, 2014.

Para el IIPM 2015 el promedio general se incrementó a 33%. De los 413 municipios y delegaciones evaluados, sólo 56 lograron más de 68% de cumplimiento, aunque los municipios de la entidad mejoraron significativa-

mente sus resultados. Cabe destacar que en 2015 se inicia una colaboración en materia de transparencia municipal entre el municipio de Puebla y el gobierno del estado —mediante el recién creado Proyecto de Transparencia Municipal-Estatal—, coadyuvando ambos para la implementación del IIPM en los municipios de Chignahuapan, Atlixco y San Andrés Cholula).

**Tabla 2.** Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM) 2015

<b>Municipios de Puebla</b>	<b>Puntaje (%)</b>
Puebla	100
Chignahuapan	100
Atlixco	96
San Andrés Cholula	88
Coronango	33
Santiago Miahuatlán	26
Huejotzingo	25
San Martín Texmelucan	25
Tehuacán	25
Cuautlancingo	24
San Pedro Cholula	24
Amozoc	20
Ocoyucan	20
Salvador el Verde	19
Chiautzingo	18
San Gregorio San Atzompa	18
San Miguel Xoxtla	18
Acajete	16
Domingo Arenas	16
Juan C. Bonilla	16
San Felipe Teotlancingo	16
Tepatlxco de Hidalgo	16
Tlaltenango	16
<b>Promedio</b>	<b>32.29</b>

**Fuente:** IMCO, Índice de Información Presupuestal Municipal, 2015.

El IIPM 2016 se dividió en nueve secciones: estructura y datos abiertos; acceso público; recursos federales; poderes y dependencias; rubros específicos; deuda pública; tabuladores/plazas; armonización contable; reasignación y excedentes. Aun cuando la elaboración del Presupuesto Ciudadano estaba contemplada en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, solamente 34% de los municipios contó con ese documento. De igual manera, también únicamente 30% de los municipios puso a disposición de la ciudadanía el tabulador de sueldos de los servidores públicos. En el ejercicio 2016, el número de municipios y delegaciones evaluados aumentó a 453, de los cuales sólo 69 tuvieron más de 61% de cumplimiento en tanto que para la difusión de la información sólo en 134 municipios a nivel nacional se disponía de la gaceta municipal en versión electrónica. Este año el promedio general del IIPM llegó a 35% (en 2016, ya en marcha el Proyecto de Transparencia Municipal-Estatal, se observó el incremento de los municipios aprobados en el IIPM).

**Tabla 3.** IIPM 2016

<b>Municipios de Puebla</b>	<b>Puntaje (%)</b>
Puebla	100
Acajete	100
Amozoc	100
Atlixco	100
Cuautlancingo	100
Chignahuapan	100
Domingo Arenas	100
Pahuatlán	100
San Andrés Cholula	100
Zacatlán	100
San Pedro Cholula	33.75
Huejotzingo	20.00
San Gregorio Atzompa	20.00
Tehuacán	20.00
San Martín Texmelucan	18.75
San Miguel Xoxtla	18.75

**Tabla 3.** IIPM 2016 (*continuación*)

<b>Municipios de Puebla</b>	<b>Puntaje (%)</b>
San Salvador el Verde	18.75
Santiago Miahuatlán	18.75
Teziutlán	18.75
Coronango	17.50
Chignautla	16.25
Ocoyucan	16.25
San Felipe Teotlalcingo	16.25
Tepatlatxco de Hidalgo	16.25
Tlaltenango	16.25
<b>Promedio</b>	<b>49.47</b>

**Fuente:** IMCO, Índice de Información Presupuestal Municipal, 2016.

Con base en lo observado resultó que, a partir de 2015, se incrementó de manera considerable el número de municipios del estado de Puebla evaluados, así como el hecho de que en 2017, 22 municipios de la entidad alcanzaron 100% de cumplimiento, a diferencia de años precedentes cuando sólo el municipio de Puebla se distinguía por sus buenas calificaciones.

**Tabla 4.** IIPM 2017

<b>Municipios de Puebla</b>	<b>Puntaje (%)</b>
Puebla	100
Acajete	100
Amozoc	100
Atlixco	100
Cuautlancingo	100
Chiautzingo	100
Chignahuapan	100
Domingo Arenas	100
Pahuatlán	100
San Andrés Cholula	100

**Tabla 4.** IIPM 2017 (*continuación*)

<b>Municipios de Puebla</b>	<b>Puntaje (%)</b>
Huejotzingo	100
San Gregorio Atzompa	100
San Martín Texmelucan	100
San Miguel Xoxtla	100
San Salvador el Verde	100
Teziutlán	100
Coronango	100
Juan C. Bonilla	100
Ocoyucan	100
San Felipe Teotlalcingo	100
Tepatlxco de Hidalgo	100
Tlaltenango	100
<b>Promedio</b>	<b>100</b>

**Fuente:** IMCO, Índice de Información Presupuestal Municipal, 2017.

### *Resultados de las evaluaciones al cumplimiento a la publicación de información de oficio*

Con la finalidad de dar cumplimiento a la Ley de Transparencia, específicamente en la fracción XIII del artículo 74, la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (CAIP) realizó la evaluación de los 108 portales de transparencia de los sujetos obligados, incluidos los ayuntamientos con más de 70 mil habitantes (15 municipios: Puebla, Atlixco, San Martín Texmelucan, Cuautlancingo, Tehuacán, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, Tepeaca, Tecamachalco, Teziutlán, Zacatlán, Xicotepec de Juárez, Amozoc, Huauchinango e Izúcar de Matamoros). En la primera evaluación —correspondiente al segundo semestre de 2012— la calificación promedio se situó en 26.94% de cumplimiento. Sólo Puebla obtuvo más de 97 puntos, seguido por Tehuacán (70.42) y Atlixco (48.69). Tres municipios (Huauchinango, Izúcar de Matamoros y San Martín Texmelucan) no cumplieron con la publicación de información de oficio, por lo que obtuvieron una calificación de cero.

En la siguiente evaluación —primer semestre de 2013—, el promedio se elevó a 55.35% y sólo Huauchinango (0.08%) y Xicotepec de Juárez (0%) perseveraron en ignorar las obligaciones de ley. Un semestre más tarde —segundo 2013—, el promedio alcanzó 60.03%. Se observó de manera general un incremento de cuatro puntos respecto a las calificaciones obtenidas en este segundo periodo en comparación con la primera evaluación de 2013. Sin embargo, la evaluación del primer semestre de 2014 disminuyó considerablemente el promedio al colocarse en 43.49 puntos. De nueva cuenta sobresalieron los municipios de Huauchinango y Xicotepec de Juárez, ambos con 0%, y el de Amozoc (3.84%), aunque para el segundo semestre de 2014 se registró una mejora sustancial en lo que se refiere a los ayuntamientos, teniendo un promedio general de 62.93. En esta ocasión sólo Teziutlán consiguió un puntaje de cero.

Para el ejercicio 2015, la CAIP emitió el acuerdo S.O. 07/15.16.04.15/12, por el que se aprobó que las evaluaciones a los sujetos obligados se realizaran una vez por año. Por ende, la evaluación se efectuó a 95 sujetos obligados del 17 de septiembre al 27 de noviembre del 2015 y se dirigió al examen de cuatro aspectos fundamentales: estructura organizacional, marco regulatorio, vinculación ciudadana y la información financiera. El promedio general en cuanto a ayuntamientos fue de 73.78.

**Tabla 5.** Resultados de las evaluaciones de la CAIP 2012-2015

Municipio	1ª 2012	1ª 2013	2ª 2013	1ª 2014	2ª 2014	2015
Puebla	97.60	98.80	100	99.20	100	100
Atlixco	48.69	93.20	99.60	73.84	100	97.00
San Martín Texmelucan	0.00	91.59	86.67	54.08	69.37	97.56
Tehuacán	70.42	90.08	95.80	55.00	74.82	89.64
Zacatlán	11.27	89.76	95.16	69.74	93.50	96.44
Amozoc	5.52	89.40	73.76	03.84	17.60	26.68
Izucar de Matamoros	0.00	63.44	64.68	59.42	54.18	56.87
Tepeaca	26.69	57.89	74.34	54.64	81.86	71.29
Tecamachalco	23.79	55.76	95.46	32.24	43.48	47.96

**Tabla 5.** Resultados de las evaluaciones de la CAIP 2012-2015  
(continuación)

Municipio	1ª 2012	1ª 2013	2ª 2013	1ª 2014	2ª 2014	2015
San Pedro Cholula	27.96	29.04	27.04	57.54	91.32	92.9
San Andrés Cholula	45.31	24.90	43.45	50.04	53.02	84.31
Teziutlán	21.20	23.88	26.2	19.98	0.00	29.94
Cuatlancingo	15.28	21.78	8.64	22.80	42.04	47.88
Huauchinango	0.00	0.8	0.80	0.00	72.14	80.95
Xicotepec de Juárez	10.58	0.00	9.04	0.00	50.62	87.32
Promedio	26.94	55.35	60.04	43.49	60.93	73.78

**Fuente:** CAIP, 2012-2015.

Es importante anotar que, con respecto a la información de oficio, debido a la actualización de acuerdo con la Ley General de Transparencia y la ley estatal en la materia, se acompañó a los municipios en coordinación con el PAFMUN para que aprendieran a usar la plataforma de obligaciones de transparencia denominada SIPOI, lo cual ha significado un reto administrativo de gran calado.

## Bibliografía

- Cantú, Jesús y Víctor S. Peña (2009). “Transparencia y rendición de cuentas municipales: un impulso desde la legislatura estatal y la sociedad organizada”, en González-Aréchiga, Bernardo y Pedro Torres (coords.) *Propuestas legislativas para el fortalecimiento municipal*. México: EGAP, 27-28.
- Lazos, Flavio (2007). “Transparencia municipal: diversa y cambiante. Ideas para avanzar”, en Fox, Jonathan *et al.* (coords.), *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*. México: Fundar, 347-352.
- Piotrowski, Suzanne (2011). “La Operacionalización de la Transparencia Municipal: Funciones Administrativas Básicas y Factores Intervinientes”. *Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos*, 1: 33-56





# EL CONSEJO CONSULTIVO PARA EL PRESUPUESTO Y EJERCICIO DEL GASTO DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA, un ejemplo del panoptismo social en la arquitectura institucional como mecanismo efectivo en el combate a la corrupción

CARLOS ANTONIO ENCALADA LIZARRAGA

*Ex titular de la Unidad de Transparencia de Mérida, Yucatán*

## 1. Introducción

El gobierno local es el nivel de gobierno que mejor refleja los patrones de convivencia política de una determinada sociedad. En la administración local se reproducen tanto las virtudes como los vicios de la sociedad que la envuelve y para la que gobierna (Meza, 2017). Para poder dirigir una sociedad, es necesaria la aplicación de mecanismos de interacción entre los actores gubernamentales y extragubernamentales que, como punto de partida para realizar sus fines, tomen en consideración las necesidades de los demás, intercambiando información y otros recursos que poseen (Aguilar, 2015).

Ya que el municipio es la autoridad más cercana, y en virtud de que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, le otorga facultades que representan prerrogativas contenidas dentro del derecho al mínimo existencial, es necesario que los mecanismos de participación ciudadana que implemente no limiten la participación social únicamente a escuchar a los ciudadanos, sino que también se les permita interactuar con sus autoridades en el desahogo de la agenda pública. Lo anterior, se torna indispensable para evitar que se presenten efectos colaterales como la pérdida de confianza y la sensación de falta de representación de sus gobernantes. Asimismo, la implementación de políticas públicas de inclusión social resulta, en la mayoría de los casos, una gran herramienta para que los gobiernos municipales generen más y mejores espacios de interlocución que incrementen la confianza ciudadana en ellos.

El municipio de Mérida, desde hace varios años, ha venido interpretando y canalizando las demandas ciudadanas hacia mecanismos que otorguen

resultados efectivos. La confianza ciudadana se ha ido forjando mediante el estricto cumplimiento de las obligaciones de transparencia, la publicación de información adicional de interés público, el cumplimiento de índices y métricas de transparencia de organizaciones no gubernamentales, así como la implementación de mecanismos efectivos de participación ciudadana. El presupuesto de egresos y la ejecución del gasto público han sido objeto de gran interés y prioridad para la ciudadanía, quien ha venido exigiendo mejores espacios para participar, debatir, vigilar y corregir.

El presente trabajo tiene como objeto hacer un breve análisis del Consejo Consultivo del Presupuesto y Ejercicio del Gasto del Municipio de Mérida (CCPEG), un órgano colegiado que ha venido desarrollando una práctica efectiva de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Para alcanzar el objetivo planteado, se pretende hacer un breve acercamiento al concepto, causas y consecuencias de la corrupción, para después analizar las características de la participación ciudadana dentro de una sociedad democrática y su importancia para la rendición de cuentas, tras lo cual, examinará la normativa que le da sustento a la existencia del CCPEG, sus características y su diseño, así como los principios más importantes de los cuales parte su conformación y su funcionamiento. Asimismo, al final del presente trabajo, se plantea un pequeño apartado en el que se aborda, de manera general, el panoptismo como un diseño institucional y su relación con el CCPEG como un efectivo mecanismo de control y rendición de cuentas y, por ende, de combate a la corrupción.

## **2. Entendiendo la corrupción**

Ayllón (2005) define a la corrupción como la actividad ilegal en la que un agente corruptor y uno corrupto intercambian una serie de bienes y derechos de los que no son propietarios. A esta definición se podría agregar lo que refiere el autor Schamis (2009), quien afirma que dicha actividad debe ser en beneficio propio de los actores, dejando de lado el bien común.

Para Ayllón (2005) existen diversos tipos de corrupción, sin embargo, para efectos de este trabajo, únicamente nos enfocaremos en la corrupción institucional, que es la que afecta a la administración pública y se caracteriza por la falta de rendición de cuentas, de transparencia, claridad y eficiencia, todas las cuales son atribuidas a fallas estructurales del sistema y son

perpetuadas en las leyes y normas. Fortalece lo anterior la descripción de los factores organizativos que influyen en el acaecimiento de actos de corrupción que, según Malem (2014), son la ausencia de controles, de transparencia, de visibilidad y la excesiva discrecionalidad de las autoridades.

En aras de medir el nivel de corrupción de un país, Transparencia Internacional creó el Índice de Percepción de la Corrupción, el cual, en 2017, puso a México en el lugar 135 de las 180 naciones evaluadas, lo cual resulta alarmante, en virtud de que es un claro indicador de que todavía hay mucho por hacer en la materia (Transparencia Internacional, 2017).

Es menester hacer mención de que la corrupción no es privativa de nuestro país, sino que se trata de un problema mundial que afecta, en distinto grado, a todas las naciones del mundo. Un reflejo de lo anterior es la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, instrumento internacional en vigor desde el 14 de diciembre de 2005; y a nivel regional, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual entró en vigor desde el 3 de junio de 1997, entre otros (SRE, 2012).

Las consecuencias de la corrupción son variadas, sin embargo, Schamis (2009) refiere que, en general, se merma el orden público y se debilitan las instituciones, tanto políticas como económicas, en beneficio de unos cuantos.

Aunado a lo anterior, según Rezzoagli (2005), los efectos de la corrupción en la administración pública no se limitan a la decadente asignación de recursos públicos, sino que afectan también a la economía, ya que se trastoca la inversión, la distribución de la renta y la aplicación de la política fiscal, lo que genera, a su vez, la falta de desarrollo social.

A partir de la implementación de diversas políticas públicas para abatir la corrupción, se ha hecho evidente que los esfuerzos por erradicar esta epidemia prevalente en nuestro país deben ser realizados de manera conjunta entre todos los niveles de gobierno, aplicando estrategias que se adecúen a las realidades para cada caso en concreto y con participación de la ciudadanía.

En este orden de ideas no sorprende que, según Padilla (2017), la corrupción se encuentre entre las principales justificaciones de los discursos que defienden la transparencia y el gobierno abierto, el cual se caracteriza por ser un gobierno observado, transparente y con participación ciudadana. A lo anterior, Padilla acota que la participación ciudadana constituye uno de los puntos más importantes pues permite el fortalecimiento del estado; sin embargo, la propia autora reconoce que este último elemento es el más difícil de conseguir.

En los últimos años, en las sociedades democráticas, cuya legitimidad recae justamente en la representación de la sociedad, han surgido diversos instrumentos y mecanismos para la promoción e implementación de políticas que incrementen el papel de los ciudadanos como actores preponderantes en el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas.

Como ejemplo de lo anterior destaca la creación del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción instaurado mediante la reforma a la Constitución federal en la materia, del 27 de mayo de 2015.

El Comité es la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del sistema y se integra exclusivamente por ciudadanos, con el único requisito de que sean personas destacadas por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Los ciudadanos que integran el Comité son elegidos por un órgano de selección del Congreso. Las reformas a la Constitución federal y las leyes generales obligaron a establecer órganos similares a nivel local, armonización que se consumó con la expedición de las leyes locales en la materia, el 18 de julio de 2017; sin embargo, aún queda pendiente conocer los beneficios y resultados que la creación de este órgano traerá para los mexicanos.

En el siguiente punto se abordará de manera más profunda la relación natural que existe entre la democracia, la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas y cómo se fortalecen entre sí.

### **3. La importancia de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el fortalecimiento de la democracia**

Serrano (2015) establece que la democracia es una forma de organización social que atribuye la titularidad del poder al conjunto de la sociedad. Sin embargo, para que el pueblo ejerza verdaderamente este poder que se le ha otorgado es necesario que los ciudadanos tomen parte en las cuestiones públicas o que son del interés de todos, ya que la participación permite que las opiniones de cada uno de los integrantes de una nación sean escuchadas.

En las democracias modernas, la toma de decisiones o acciones por parte de los gobernantes de manera unilateral tiene asegurada una rotunda

desaprobación. Con la evolución de las sociedades, el aumento del interés de los ciudadanos y el desarrollo de las nuevas tecnologías, las formas de participación existentes se han vuelto insuficientes y, dependiendo del tema a tratar, las opciones se tornan escasas para los ciudadanos, que, para la democracia representan el sustento de su legitimidad.

En este contexto, el concepto de *ciudadano* ha evolucionado, pues de ser el miembro de la *polis* o de la ciudad que, tras cumplir ciertos requisitos como mayoría de edad y estar en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, puede participar en la toma de decisiones, ahora se le considera como un promotor de acciones, cuyos propósitos sólo tienen significado y sentido en el ámbito por excelencia del ciudadano y, por extensión, de la sociedad política a la que pertenece. Este concepto se encuentra íntimamente relacionado con el de participación ciudadana que, según Zazueta (2003), consiste en la acción de participar o intervenir en un asunto o un hecho, y, por extensión, disfrutar, padecer o realizar ciertas cosas en común.

Al respecto, Villareal (2009) refiere que, si bien la participación ciudadana es un tema recurrente, tanto en el ámbito político como en el académico es necesario distinguir entre los diferentes tipos de participación y revisar el papel que juega el marco institucional para impulsar o limitar su alcance. La participación ciudadana en acciones que tengan como efecto el control de las acciones del Estado ha tenido, en las disputas teóricas, diversas acepciones. En algunos casos, se habla de auditoría o contraloría social y *accountability* o rendición de cuentas. De igual manera, se ha señalado la participación ciudadana potenciada o empoderada, el monitoreo ciudadano, el control social o control ciudadano. Independientemente del término, todos hacen referencia a la intervención ciudadana para el control y la eficiencia en la labor del Estado, así como a un vínculo estrecho con el ejercicio de la rendición de cuentas de los gobiernos (Isunza y Ocejo, s/f).

Sin duda, el involucramiento activo de la ciudadanía en la cosa pública funciona como un mecanismo de control social del poder y de las decisiones que toman los gobernantes. Por ello, es necesario mantener un equilibrio entre la toma de decisiones del poder público y la participación ciudadana, incluyendo, como parte de este ejercicio, un canal en el que la autoridad rinda cuentas y justifique sus acciones.

No obstante lo anterior, ya no es posible encaminar las mismas acciones que se utilizaron en el pasado que, aunque efectivas en su momento, ya no representan soluciones viables para satisfacer las demandas ciudada-

nas, pues la ciudadanía moderna exige ver las acciones gubernamentales de principio a fin, tomar las decisiones en conjunto con la autoridad, vigilar sus acciones y corregir. Entonces, es fundamental replantear las estrategias e incorporar nuevos actores y nuevos roles dentro de los paradigmas que en los ecosistemas político-sociales se presentan constantemente, a fin de lograr una gobernanza participativa.

La gobernanza participativa resulta indispensable en las democracias en las que ha mermado la relación entre la ciudadanía y la autoridad, a causa de la pérdida de confianza en las instituciones, en conjunción con la falta de transparencia y la escasa o nula rendición de cuentas.

Para Herrera (2016), la gobernanza tiene dos elementos fundamentales: autogobierno y redes interorganizacionales, por lo tanto, la gobernanza no sólo involucra al gobierno, sino que incorpora a actores no estatales por medio de relaciones de participación y de confianza.

Como estrategia para una gobernanza efectiva es imperante diseñar e implementar mecanismos de participación novedosos que incluyan acciones que le otorguen a los ciudadanos el papel principal en la toma de decisiones y en la ejecución de políticas públicas que les corresponde. Donde el gobernado ha tenido que enfrentarse, buscando rescatar, construir derechos ciudadanos y acotar al gobernante en el ejercicio del poder, la construcción de estos equilibrios no ha sido sencilla, debido a que quienes detentan el control se han resistido en muchas ocasiones a incluir y construir, desde cada una de sus respectivas trincheras, la participación de la sociedad como un mecanismo eficiente en el ejercicio de la democracia y la rendición de cuentas.

A pesar de los obstáculos y limitaciones estructurales de la participación social, la ciudadanía se ha tornado en un vigilante coercitivo a raíz de la inmensa corrupción y la impunidad que impera en el país. La confianza hacia las autoridades ha pasado al último peldaño, pasando a primer plano la prevención, la vigilancia y la exigencia de rendición de cuentas. En línea con lo anterior, Rivera (2009) menciona que, en efecto, la elección de un representante por la ciudadanía involucra no solamente la autorización política para decidir en su nombre, sino también la responsabilidad de rendir cuentas sobre sus actos.

El auge reciente del tema de la rendición de cuentas en nuestro país deriva del reconocimiento, por parte tanto de las autoridades como de los ciudadanos, de la necesidad y los beneficios de establecer mecanismos de

supervisión y restricción del poder como una herramienta para evitar o dificultar las irregularidades en el manejo de los recursos y bienes públicos y en la prestación de los servicios estatales, así como el exceso en el ejercicio del poder.

De acuerdo con Schedler (2010), la noción de rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*) y, por otro, la capacidad de sancionar políticos y funcionarios. Este autor concluye que existen tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obligar al poder a abrirse a la inspección pública; forzarlo a explicar y justificar sus actos, y supeditarlo a la amenaza de sanciones. En México hemos visto que el establecimiento de sanciones para los corruptos no ha tenido el éxito esperado, por lo que, actualmente, se están intentando fortalecer la apertura a la inspección y el forzamiento a explicar y justificar los actos de las autoridades, ambas medidas de rendición de cuentas en las que se ha involucrado la participación activa de la ciudadanía.

El ejercicio de la rendición de cuentas requiere el intercambio de información entre gobernante y gobernado, así como la justificación de los actos de la autoridad. No obstante, lo anterior no es posible si no se genera un diálogo democrático, abierto y participativo, en el que se incluya el deber de informar por parte de la autoridad y la posibilidad de debatir ideas, que se transformen en una mejora para la gestión pública.

El fracaso de los antiguos modelos de fiscalización y auditoría interna que se ejecutaban con posterioridad al ejercicio de los recursos, ha dado como resultado el desarrollo de controles externos que integran nociones tales como transparencia, participación ciudadana, acceso a la información y rendición de cuentas, de manera que se establecen canales de interacción entre el gobierno y la ciudadanía, acabando con las antiguas prácticas de gobiernos lejanos y sordos a las necesidades sociales, la burocracia exacerbada e ineficaz y el abuso de poder, entre otros.

Dados los beneficios que para una sociedad democrática trae la rendición de cuentas, no sorprende que esta sea una pretensión recurrente de la ciudadanía lo que ha transformado la noción antigua de lo que representa la democracia. De manera que las y los ciudadanos ya no se conforman con elegir a sus representantes, sino que exigen a las autoridades respuestas respecto a su actuación, traducándose en una medida anticorrupción efectiva.



#### **4. El Consejo Consultivo para el Presupuesto y Ejercicio del Gasto del Municipio de Mérida**

Los consejos ciudadanos municipales son instituciones creadas para satisfacer la necesidad ciudadana de intervenir e incidir dentro de los gobiernos, con el objetivo de ser un organismo coadyuvante de la autoridad en la conducción de las políticas públicas inherentes a las facultades del municipio como: los servicios públicos, el medio ambiente, el gasto público, los impuestos, entre otros. Sin embargo, los espacios de participación ciudadana para temas inherentes a los recursos públicos son escasos y, en ocasiones, los que existen resultan limitados.

El municipio de Mérida ha sido un referente en materia de transparencia en los últimos años debido, en gran parte, a la constante participación de los ciudadanos en la toma de decisiones en los asuntos públicos y a la continua publicación de información que no corresponde a obligaciones que por ley se tenga que efectuar. De igual manera, cabe resaltar que desde 2014 se viene realizando un ejercicio de rendición de cuentas mediante el CCPEG.

En el artículo 72 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán se puede encontrar la facultad de creación de los órganos consultivos dentro de los cuales se tiene a los Consejos de Colaboración Municipal, así como los que por ministerio de ley o del cabildo se determinen. Para la conformación de dichos órganos se tiene la obligación de incluir a los diversos sectores sociales mediante representantes honorarios para que, en un cúmulo de esfuerzos, se puedan hacer más eficientes y orientar mejor las políticas públicas que atañen al municipio. De esta forma, se plantea la creación de espacios de interlocución entre los ciudadanos y el gobierno municipal para la atención de los asuntos de interés público.

El Reglamento de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Municipio de Mérida publicado en 2014 es una normativa que tiene la finalidad de regular a los sujetos ejecutores del gasto de las dependencias de la administración pública municipal. Dicho instrumento preceptivo instruye al ayuntamiento para que en un plazo no mayor a noventa días naturales a partir de que la administración entre en funciones, proceda a conformar al CCPEG. De igual manera, y en franco cumplimiento de la LGMEY, el citado reglamento reitera la no vinculatoriedad de las opiniones del consejo y la integración de los diversos sectores sociales, como organismos empresariales, profesionales, académicos y miembros de la sociedad civil. Dentro de

sus facultades se pueden encontrar: auxiliar a las autoridades encargadas de la aplicación y observancia de dicha normativa y conocer el proyecto de presupuesto de egresos, previo a la presentación y autorización del cabildo, con el objeto de que opine, proponga mejoras y le dé seguimiento.

En su reglamento interior, el CCPEG es denominado como un órgano auxiliar de la autoridad para que, mediante este, los ciudadanos conozcan de manera clara y directa el destino que se planea dar a los recursos públicos mediante el presupuestos de egresos y estar en condiciones de sugerir y aportar sus opiniones al respecto; asimismo, tiene como prioridad procurar una labor más eficiente en el manejo de los recursos públicos, propiciando con esto mayor transparencia y mayor injerencia de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Al ser un vigilante del ejercicio del gasto público, el CCPEG tiene, como parte de sus atribuciones y obligaciones: conocer el marco legal que establece las bases para la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos, ser un canal por medio del cual los ciudadanos pueden realizar propuestas de modificación al proyecto de presupuesto de egresos, entre otros.

Sin embargo, no toda la actividad del CCPEG se circunscribe al presupuesto de egresos, pues también tiene la atribución de conocer, analizar y emitir recomendaciones respecto del ejercicio del presupuesto. Asimismo, debe conocer y opinar sobre el ejercicio de los ingresos extraordinarios, conocer y opinar sobre los proyectos de endeudamiento y su destino; y presentar las recomendaciones en la materia que resulten procedentes; así como cualquier otra que sea necesaria para el cumplimiento del objeto de dicho consejo. Si bien dicho consejo cuenta con integrantes que son servidores públicos, es importante resaltar que la mayoría, para efectos de la votación, la tienen los representantes ciudadanos.

**Tabla 1.** Conformación del CCPEG de acuerdo con su reglamento interior

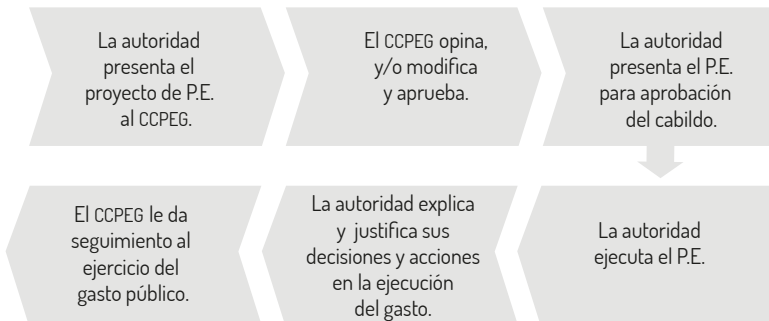
<b>Servidores públicos</b>	<b>Representantes ciudadanos</b>
Presidente municipal	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
Secretario ejecutivo-Director de Finanzas y Tesorería	Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Mérida

**Tabla 1.** Conformación del CCPEG de acuerdo con su reglamento interior  
(continuación)

<b>Servidores públicos</b>		<b>Representantes ciudadanos</b>	
Secretario técnico-Director de la Unidad de Gestión Estratégica		Confederación Patronal de la República Mexicana	
Síndico municipal		Fundación Plan Estratégico de Yucatán, A. C.	
Coordinación General de Administración		Colegio de Contadores de Yucatán, A. C.	
Contraloría		Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A. C.	
Administración		Institución Educativa	
Transparencia		Institución Educativa	
Secretaría Técnica del Consejo de Planeación para el Desarrollo del Municipio		Representante ciudadano de la sociedad civil	
		Representante ciudadano de la sociedad civil	
<b>Porcentaje de representación</b>	<b>47.35%</b>	<b>Porcentaje de representación</b>	<b>52.65%</b>

Fuente: Elaboración propia.

**Diagrama 1.** El proceso del presupuesto de egresos ante el CCPEG



Fuente: Elaboración propia.

Del análisis a la normativa del CCPEG se identificaron siete principios en los cuales descansa su funcionamiento; representación universal, mayoría ciudadana, técnico, vigilancia, corresponsabilidad y eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

**Diagrama 2. Los principios del CCPEG**

<b>Representación universal</b>	Su integración debe priorizar, promover y garantizar la inclusión de todos los actores y sectores de la sociedad.
<b>Mayoría ciudadana</b>	En su conformación simple, existe una mayoría ciudadana que corresponde a 52.65%, mientras que 47.35% restante corresponde a funcionarios públicos.  El porcentaje de representantes ciudadanos puede incrementar, no así el de funcionarios públicos.
<b>Técnico</b>	El perfil de los representantes ciudadanos debe ser cercano a la rama de las finanzas.
<b>Vigilancia</b>	Se debe vigilar incesantemente a la autoridad como un mecanismo de prevención, buscando crear un efecto de autocensura o autorregulación que la obligue a cuidar todas y cada una de sus acciones.
<b>Corresponsabilidad y eficiencia</b>	Compromiso entre la autoridad y los ciudadanos en hacer un manejo mejor y más eficiente de los recursos públicos.
<b>Transparencia</b>	La autoridad se compromete a dotar de toda la información necesaria para que los ciudadanos estén en aptitudes de conocer y de esta manera puedan opinar, sugerir y modificar.
<b>Rendición de cuentas</b>	La autoridad explica y justifica sus acciones.

**Fuente:** Elaboración propia.

## **5. A manera de análisis: el panoptismo social como modelo en el diseño de mecanismos de control y rendición de cuentas para las instituciones públicas y sus similitudes con el CCPEG**

Mucho se ha discutido sobre la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana como mecanismos efectivos en el combate a la corrupción, incluso en este trabajo. Sin embargo, muy poco se ha debatido en relación con su prevención, en específico: ¿cómo evitar que los casos de corrupción se conviertan en una estadística?, ¿qué candados o mecanismos de vigilancia podrían institucionalizarse para evitar los casos de corrupción?, ¿existen maneras novedosas de enlazar la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas?

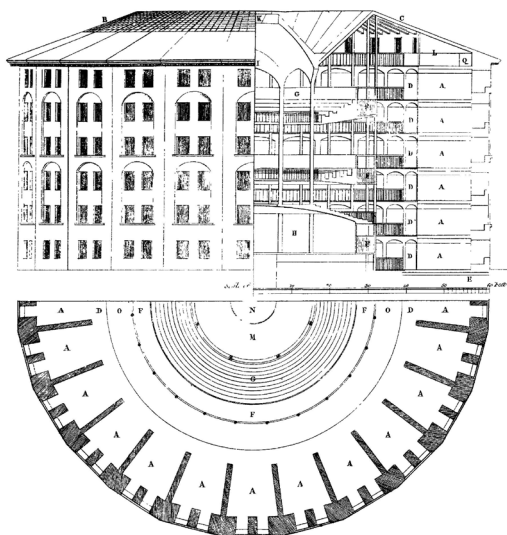
Al respecto, Padilla (2017) ha formulado la analogía entre el gobierno abierto y el panóptico en el entendido de que este mecanismo puede servir para la vigilancia sistémica del ejercicio del poder, con especial énfasis en los gobiernos que aplican políticas neoliberales.

En este orden de ideas, el presente apartado resulta una simple reflexión que toma como base el panoptismo de Foucault, como un modelo en el diseño de mecanismos preventivos de control y rendición de cuentas en las instituciones públicas, tomando como ejemplo: el CCPEG.

El panóptico fue diseñado por Jeremy Bentham como una institución que tenía como objeto la reclusión de los presos mediante principios de eficiencia, economía y seguridad. A su vez, también buscaba con su arquitectura la constante vigilancia que indujera en los presos, una reforma en su comportamiento y que esto subsistiera, una vez liberados. Más que castigar, el diseño del panóptico tenía un enfoque especializado en el comportamiento de los presos.

El edificio propuesto contaba con una estructura circular y una torre de vigilancia que incluía con una vista periférica capaz de vigilar todas las celdas. Los presos no podían saber si estaban siendo vigilados por la forma en la que estaba construida por lo que controlaban su actuación y su comportamiento con el fin de no sufrir una sanción.

**Imagen 1.** Plano del Panóptico de J. Bentham



**Fuente:** <https://es.wikipedia.org/wiki/Pan%C3%B3ptico#/media/File:Panopticon.jpg>

**Imagen 2.** Representación del panóptico de J. Bentham



**Fuente:** <http://www.ethics.org.au/on-ethics/blog/july-2017/explainer-the-panopticon>

Por su parte, a partir del estudio de dicha institución, Foucault (2014) hace mención de que el mayor efecto del panóptico es inducir en el detenido un estado consciente y permanente de visibilidad que garantiza el fun-

cionamiento automático del poder. Hacer que la vigilancia sea permanente en sus efectos, incluso si es discontinua en su acción. Tal y como manifestó Bentham, el poder debe ser visible, ya que el prisionero podrá ser vigilado todo el tiempo desde la torreta central, e inverificable, en virtud de que el prisionero no debe saber si es vigilado (como se cita en Foucault, 2014, p. 233). El argumento anterior parte de la idea de que los individuos suelen autocensurarse o autocontrolarse cuando están siendo vigilados, para el efecto de evitar cualquier sanción posible.

El esquema panóptico no debe ser entendido como de aplicación única a las prisiones, sino que puede ser insertado inclusive en las instituciones públicas, como un regulador de la actuación de la autoridad. En el caso del CCPEG, se puede observar que tiene ciertas características que presumen un diseño panóptico en su funcionamiento.

En el caso del presupuesto de egresos, al inicio del proceso ante el CCPEG, la autoridad se somete al escrutinio público y total de su actuación, presentando un proyecto para ser evaluado, mismo que busca le sea aprobado. Sin embargo, el proyecto puede ser rechazado o modificado.

Ahora bien, para que los representantes ciudadanos puedan opinar y realizar las modificaciones pertinentes o, en su caso, aprobarlo sin modificación alguna, éstos necesariamente deben tener los conocimientos previos referentes al marco legal para la elaboración del proyecto y los procedimientos internos de la autoridad. De esta manera, el modelo de vigilancia que comúnmente es hacia adentro, se torna en un modelo hacia fuera permitiendo perfeccionar y corregir el funcionamiento interno de la autoridad para evitar que su actuación se aleje del marco normativo.

**Diagrama 3.** El modelo de vigilancia de afuera hacia adentro



**Fuente:** Elaboración propia.

**Diagrama 4.** El modelo vigilancia de adentro hacia afuera



**Fuente:** Elaboración propia.

El simple conocimiento de la autoridad de saberse vigilada y evaluada por el CCPEG la obliga a autocensurarse o autocontrolarse en su actuación. Por otra parte, una vez que el proyecto es aprobado en el CCPEG, también pasa por otro mecanismo de control que es el cabildo. Una vez aprobado viene la etapa de ejecución, en donde el CCPEG también ejerce funciones de vigilancia. Para esto, el CCPEG solicita información a la autoridad y esta necesariamente deberá comparecer para explicar y justificar sus acciones y sus decisiones, logrando con esto un ejercicio de rendición de cuentas, por lo que éstas deberán coincidir con la información en manos de los ciudadanos, so pena de ser sancionados por medio de los mecanismos legales existentes.

Sin embargo, esto no sería posible si los espacios de participación ciudadana no son efectivos y fungen como meros espejismos que la autoridad concede para buscar cumplir con lo más mínimo de lo que se le demanda. Se debe seguir pugnando por espacios eficaces de vigilancia que permitan conocer todas y cada una de sus piezas, su funcionamiento, sus acciones y sus decisiones. Con esto se estará en aptitud de pedirle a la autoridad una efectiva rendición de cuentas.

El CCPEG es un claro ejemplo de lo que puede llegar a ser un efectivo espacio de participación ciudadana que, además, opera como un vigilante y auditor de la autoridad. Pero todavía hace falta más por hacer: se requiere darle mayor fuerza a este tipo de organismos, como la posibilidad de generar resoluciones que vinculen a la autoridad a realizar determinadas acciones o, inclusive, de generar procedimientos que deriven en sanciones por responsabilidades.



## Conclusión

De lo expuesto en este trabajo se puede concluir que la corrupción es un flagelo global que afecta a todas las naciones del mundo, del cual México no está exento e, incluso, ha sido catalogado entre los países más corruptos a nivel internacional, independientemente del desarrollo socioeconómico que ha logrado alcanzar en su historia.

Diversos autores han detectado fallas estructurales del sistema que se reflejan en las normas y en las leyes, como la ausencia de controles, de transparencia, de visibilidad y el exceso de discrecionalidad, los cuales inciden en la aparición de actos de corrupción. Es decir que la opacidad, en conjunción con una nula rendición de cuentas y una escasa participación ciudadana forman los ingredientes perfectos para que la corrupción prolifere dentro de las instituciones.

Entre los tipos de corrupción que han sido detectados se encuentra el institucional, que afecta a la administración pública sin importar el nivel de gobierno, ocasionando el debilitamiento de las instituciones. Este tipo de corrupción tiene efectos devastadores sobre la economía y el desarrollo de un país que podría traducirse en una incorrecta asignación del presupuesto público, desviándolo de los fines para los que fue recaudado el recurso.

Por lo anterior, resulta claro que es necesario establecer mecanismos que eviten el peculado y el desvío de recursos, de manera que el gasto público se destine a la satisfacción de las necesidades y demandas sociales, privilegiando siempre la participación activa de la ciudadanía para que observe, califique y cuestione a la autoridad.

En las sociedades democráticas históricamente se ha visto al ciudadano como el miembro de la *poli* o la ciudad que participaba en la elección de sus representantes; sin embargo, dada la evolución natural de la sociedad y la corrupción rampante que se vive actualmente, los ciudadanos ahora se instituyen como vigías críticos de las acciones del gobierno.

Como parte de un ejercicio democrático moderno, es necesario contar con una participación activa y vinculante hacia las autoridades por parte de la sociedad, en aras de alcanzar el equilibrio entre las necesidades de los gobernados y la capacidad, tanto presupuestal como de gestión, para satisfacer las demandas.

En línea con lo anterior, entre las estrategias de reciente implementación para abatir la corrupción se encuentran el gobierno abierto, la transparen-

cia y la rendición de cuentas, en las cuales la participación ciudadana tiene un papel primordial.

Al día de hoy, el trinomio gobierno abierto, rendición de cuentas y participación ciudadana se ha convertido en una de las estrategias más novedosas y prometedoras en el combate a la corrupción. Sin embargo, los mecanismos que se han implementado en esta materia se han limitado a obtener opiniones o consultas de la ciudadanía y no contemplan verdaderas vías para que esta pueda ejercer acciones concretas en caso de detectar irregularidades.

Para alcanzar una gobernanza de resultados es necesario contar con gobiernos municipales abiertos que generen confianza en la ciudadanía por medio de mecanismos que converjan la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

En los últimos años, se han presentado diversos ejercicios mediante los cuales se han abierto nuevos caminos para encausar la participación ciudadana y la rendición de cuentas, entre los que destaca, como se ha mencionado con anterioridad, el Consejo Consultivo para el Presupuesto y Ejercicio del Gasto de Mérida, el cual tiene características similares a la arquitectura panóptica que da como resultado la vigilancia de la institución en todos sus ángulos de acción, sobre todo en el tema de la planeación del presupuesto y el ejercicio del gasto público, tema toral del CCEG.

Las características compartidas entre la arquitectura panóptica y el CCEG se tradujeron en una mejor percepción y mayor confianza ciudadana hacia el gobierno municipal de Mérida, pues el CCEG se convirtió en un organismo eficiente coadyuvante del gobierno municipal que se encarga no solamente de ser una herramienta de opinión sino que se ha ido forjando en un mecanismo de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana que ayuda a combatir la corrupción desde un diseño vanguardista, pragmático, plural y de gobierno abierto.

## Bibliografía

- Aguilar, L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*, México: FCE, pp. 77-78.
- Ayllón, E. (2005). Breves factores institucionales, políticos, económicos y sociales de la corrupción en México. En B. Rezzoagli (coord.), *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*. México: Porrúa, pp. 45 y 46.

- Emmerich, G. (2011). Transparencia, Rendición de Cuentas, Responsabilidad Gubernamental y Participación Ciudadana, en J. Sosa, *Transparencia y Rendición de Cuentas*. México: Grupo Editorial Siglo **XXI**. pp. 107-130.
- Escobedo, J. (2011). Información Pública y Cultura Democrática, en J. Sosa, *Transparencia y Rendición de Cuentas*. México: Grupo Editorial Siglo **XXI**, pp. 169-174.
- Foucault, Michel (2009). *El panoptismo. En vigilar y castigar*, México: Siglo **XXI**, pp. 227-261.
- Herrera, G. (2016). La importancia de la gobernanza participativa y su incidencia en el desarrollo local. *Revista FCSHOPINA*, vol. 89, pp. 1-5. Disponible en: <http://www.revistas.espol.edu.ec/index.php/fenopina/article/view/159/127> (consultado el 20 de diciembre de 2018).
- Instituto Republicano Internacional (2007). *Manual transparencia y rendición de cuentas para autoridades municipales*. Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/4896191/Manual-de-Transparencia-y-Rendicion-de-Cuentas> (consultado el 20 de diciembre de 2018).
- Isunza, E. y Ocejo, A. (s. f.). *Participación ciudadana y rendición de cuentas*. México: Conacyt. Disponible en: <http://www.cyd.conacyt.gob.mx/224/Articulos/Participacionciudadana/Ciudadania2.html> (consultado el 20 de diciembre de 2018).
- Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.
- Malem, L. (2014). *La corrupción*. Barcelona: Editorial Gedisa, pp. 73.
- Meza, O. (2017) *Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas*. México: **INE**.
- Olvera, A. (2009). *La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana*. México: **SFP**. Disponible en: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/cuaderno-02.pdf> (consultado el 20 de diciembre de 2018).
- Padilla, L. (2017). *Administración y políticas públicas: transparencia y corrupción en el neoliberalismo global*. México: Editorial Flores, pp. **XXI**, 4-5, 13, 56 y 105.
- Peña, V. (2014). *Participación ciudadana y confianza: apuntes para la construcción de una política pública en un Sonora democrático*. México: Consejo Estatal y de Participación Ciudadana de Sonora. *Compendio de Ensayos Sobre Participación Ciudadana*, pp. 169-174. Disponible en: [http://www.ieesonora.org.mx/publicaciones/ensayospc/ensayos\\_participacion\\_ciudadana.pdf](http://www.ieesonora.org.mx/publicaciones/ensayospc/ensayos_participacion_ciudadana.pdf) (Consultado el 20 de diciembre de 2018).

- Reglamento de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Municipio de Mérida.
- Reglamento Interior del Consejo Consultivo para el Presupuesto y Ejercicio del Gasto del Municipio de Mérida.
- Rezzoagli, B. (coord.) (2005). *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*. México: Porrúa, pp. 26-27.
- Schamis, H. (2009). Evitando la colusión. Previendo la colusión: ¿qué sabemos acerca de la económica política de la privatización?, en: I. Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia*. México: Editorial Siglo **xxi**, pp. 61 y 62.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2012). 9 de diciembre Día internacional del combate a la corrupción. Recuperado de Secretaría de Relaciones Exteriores en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/82272/tripanticorrupcion.pdf> (consultado el 20 de diciembre de 2018).
- Transparencia Internacional (2017). Corruption Perceptions Index 2017. España: Transparencia Internacional. Disponible en: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017) (consultado el 20 de diciembre de 2018).
- Ugalde, L. (2011). “Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales”, en: J. Sosa, *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Grupo Editorial Siglo **xxi**, pp. 131-168.
- The International Republican Institute (2007). *Manual de transparencia y rendición de cuentas para autoridades municipales*. The International Republican Institute.



## **PONDERACIÓN DEL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

y a la protección de datos personales  
Estudio de caso en Puebla

**FRANCISCO SÁNCHEZ ESPINOZA**

*Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*

**SANDRA TIMAL LÓPEZ**

*Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*

**E**l derecho de acceso a la información pública y el de protección de datos personales son derechos de los que pueden gozar las personas, pero que parecen entrar en un punto de choque en el momento en que ambos derechos tengan que hacerse valer y se tenga que escoger cuál prevalecerá por encima de otro, o bien, cuál tiene que ejercerse con prioridad.

En el caso hipotético en el que una persona solicite información sobre un tema en específico, en el que estén involucradas personas que figuren como funcionarios públicos, pero a la vez los funcionarios soliciten que no se entregue la información con sus nombres por el derecho que tienen de proteger su identidad, se tendría el problema de qué derecho debe prevalecer por encima del otro. Visto desde ese punto, el conflicto jurídico existe, pues tanto el que solicita la información como el que pide que se respete su identidad están facultados para hacerlo, pero para hacer valer ambos derechos tendría que llevarse a cabo una ponderación de ambos derechos.

En México nos regimos por una serie de leyes que están en armonía con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que buscan que todas las personas gocen de una serie de derechos con base en ideales de libertad y justicia; hablando específicamente del derecho a la información, tanto para la parte que la solicita como para la que se ve involucrada en la información misma:

La libertad de expresión y el acceso a la información son pilares de cualquier orden democrático. Son derechos que figuran no solamente en diversas conven-

ciones internacionales, sino también en el orden constitucional de todo país democrático. Una democracia no puede funcionar si no se respetan y se garantizan estos derechos. Pero no basta con estipularlos jurídicamente, hay que llenarlos de vida y sentido. En el mundo de hoy, hay muchas y muy diversas amenazas que pesan sobre la libertad de expresión. A diferencia de las circunstancias históricas en que nació este derecho fundamental, cuando la amenaza primordial la constituía el Estado, hoy en día las amenazas provienen de diferentes actores. Cabe destacar poderosos grupos de interés privados y delictivos (CIDH, 2018).

De la cita anterior podemos rescatar dos aspectos, a saber:

1. El hecho de que un derecho se encuentre contemplado en la legislación, como es el caso de los derechos humanos contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no implica que estos derechos realmente existan, pues para hacer tal afirmación se requiere que se hagan valer. Por tanto, el derecho humano tendrá vida jurídica cuando tenga aplicación en la vida del hombre y no con el simple hecho de estar escrito en la ley, es decir, no basta con que sea derecho positivo.
2. En el caso específico del acceso a la información se encuentra que la entrega de la información y la revelación de datos se ve obstaculizada por grupos de interés privados y delictivos, tal y como lo indica el final de la cita. Dicho obstáculo se da por no querer hacer pública la información relacionada con el manejo de dinero, de presupuesto, de gastos, de adquisiciones, de contratos, etc., puesto que existen inconsistencias que podrían estar al alcance de cualquier persona.

Ambos derechos —el de solicitar información pública y el de hacer la petición de que no se otorgue la información con fines de que se respete la identidad de las personas— son parte del derecho positivo; sin embargo, el otorgamiento de tales derechos representa una confrontación de intereses privados y públicos, pues tanto uno como otro derecho persiguen un interés.

## **Derecho de acceso a la información**

El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental protegido por el artículo 13 de la Convención Americana. Se trata de un derecho

particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos, por lo cual ha recibido un alto grado de atención, tanto por los Estados miembros de la OEA como por la doctrina y la jurisprudencia internacional.

El derecho de acceso a la información ha sido considerado una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública —en especial para el control de la corrupción—; para la participación ciudadana en asuntos públicos a través, entre otros, del ejercicio informado de los derechos políticos y, en general, para la realización de otros derechos humanos, especialmente, de los grupos más vulnerables (CIDH-Informe, 2018).

Tal como lo indica la cita anterior, el acceso a la información pública es un derecho que se ha consagrado en nuestra legislación para lograr un efecto de control sobre la corrupción. Para tales fines, debe recalcarse que la corrupción es un acto que se comete por personas físicas, personas morales y funcionarios públicos; es decir, no es exclusiva del ámbito gubernamental o del ámbito de impartición de justicia. La estrecha relación que guardan el acceso a la información y el combate a la corrupción se encuentra por medio de lo que se llama transparencia y rendición de cuentas, es decir, lo que se pretende al establecer el derecho de acceso a la información es que tanto instituciones públicas como privadas sean transparentes en el manejo de sus recursos y su información, con la finalidad de evitar que haya un mal manejo.

El derecho de acceso a la información comprende “el libre acceso a información plural y oportuna, a poder solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir cualquier información. Por lo que toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de cualquier autoridad es pública y accesible a cualquier persona en los términos y con las limitaciones establecidas en la ley” (González, 2018).

Existen una serie de principios que rigen el derecho de acceso a la información, los cuales son:

- Toda información es pública, por lo que al momento que atiendan una solicitud deben procurar la máxima publicidad de la información.
- Toda persona tiene acceso a la información, por lo que no pueden negar una solicitud por motivo alguno.



- Todas las autoridades deben registrar y documentar sus actuaciones o el ejercicio de sus funciones.
- Las autoridades deben proteger y cuidar la información de la vida privada y datos personales.
- Si una persona quiere saber, tiene derecho a conocer, no necesita demostrar algún interés especial para que la autoridad a la que presente su solicitud le dé respuesta.
- Las autoridades deben rendir cuentas, por lo que están obligados a preservar, actualizar y publicar por diferentes medios electrónicos o de comunicación el registro y documentación de sus actuaciones o el ejercicio de sus funciones, para que puedan acceder a ellas en cualquier momento.
- Al momento de que den respuesta a la solicitud, la información debe ser accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y entregarse de acuerdo con las necesidades del solicitante o de la forma que se indicó al momento de presentar la solicitud” (González, 2018).

Es de suma importancia resaltar que el derecho de acceso a la información debe buscar la publicidad, la divulgación, la viabilidad y la factibilidad de la información. Además de que la solicitud de la información debe implicar un procedimiento sencillo para su obtención; a la vez las autoridades que estén obligadas a rendir cuentas y por tanto información, deberán preservarla, dicho de otro modo, ser cuidadosos de otorgar información que no vulnere datos sensibles o que ponga en peligro la seguridad.

El Instituto Nacional de Acceso a la Información es el organismo del Estado con plena autonomía, responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de tus datos personales, lo anterior con fundamento en la fracción I, apartado A, del artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El más importante de los principios que rige el acceso a la información es el de la máxima divulgación, el cual se analizará a continuación.

## **Principio de máxima divulgación**

El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el sistema interamericano como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir in-

formaciones contenido en el artículo 13 de la Convención Americana. En este sentido, la Corte Interamericana ha establecido en su jurisprudencia que, el derecho de acceso a la información debe estar regido por el ‘principio de máxima divulgación’. En idéntico sentido, la CIDH ha explicado que, en virtud del artículo 13 de la Convención Americana, el derecho de acceso a la información se debe regir por el principio de la máxima divulgación. Asimismo, el numeral 1 de la resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) (Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información) del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones (OAS, 2018).

Resulta interesante analizar la cita anterior, pues de inicio nos ubica en un contexto internacional del que México no es ajeno (por tanto Puebla tampoco queda fuera de tal contexto) y de forma muy práctica nos dice que toda la información es accesible, pero de manera casi inmediata limita diciendo “en principio”, lo que realmente quiere decir que no toda la información es de acceso público. Esto es importante porque está estipulado a nivel internacional y no es un asunto que se dé en una esfera jurídica de menor rango, como el nivel local.

En el mismo orden de ideas se tiene la afirmación de que el acceso a la información es un derecho humano fundamental que implica que cualquier persona puede acceder a la información, pero que tal información está en manos de órganos públicos que permanecen sujetos a excepciones para la entrega de la misma. En otras palabras, se puede afirmar que los sujetos que tienen la facultad de dar información van a contar con una facultad discrecional para poder hacer entrega de la información que se les solicita.

La información se otorga bajo el principio de buena fe y, respecto a tal principio, realizaremos la siguiente cita de la Corte Interamericana en materia de derechos humanos:

Para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una

cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. Es decir, que realicen las acciones necesarias con el fin de que sus actuaciones aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los individuos en la gestión estatal (CIDH, 2018).

Como podrá apreciarse la cita nos lleva desde un ámbito internacional hasta aterrizar en que los principios establecidos en ese ámbito deben llegar también a las gestiones estatales, es decir, no tienen que contradecirse, tienen que buscar estar en armonía.

Lo que diferencia a estos principios de las reglas es que las leyes de las que se compone el derecho vendrían a ser las reglas, mientras que las normas constitucionales sobre derechos, básicamente serían los principios jurídicos. Así, distinguir los principios de las reglas implica distinguir las Constituciones políticas de las leyes, por aquello del contenido sustantivo de las primeras, ausente en las segundas (Magallanes, 2016).

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existe una gran variedad de principios de justicia o jurídicos que, dada su naturaleza, dan fundamento axiológico a una pluralidad de otras normas, y que se conciben como normas evidentemente justas y correctas; estas tienen una estructura indeterminada, en tanto que no establecen exhaustivamente los hechos condicionantes o no enumeran sus excepciones (Alfaro y Coello, 2015). El derecho de acceso a la información parece ser uno de estos derechos, pues de él se derivan leyes de acceso a la información, reglamentos, acuerdos y códigos de ética, pero que en conjunto no se complementan sino que dejan más lagunas jurídicas. No debe olvidarse que, entre más abierto a la interpretación quede un texto jurídico, más posibilidades de reclamo pueden darse en torno a él.

## **Derecho a la protección de datos personales**

Con el carácter de principio y de norma jurídica indeterminada, el primero de junio de 2009 se incorporó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho fundamental a la protección de datos personales.

En la exposición de motivos del dictamen por el que se reformó el artículo 16 de la Carta Magna se determinó que:

[...] en la evolución de los derechos fundamentales pueden distinguirse, cuando menos, cuatro fases, y que, producto de la evolución mencionada, nace, entre otros, el derecho a la protección de datos personales. También se precisó que debía resaltarse la relevancia de emitir un dictamen en el que por primera vez en la historia de México se reconociera al máximo nivel de nuestra pirámide normativa la existencia de un nuevo derecho distinto y fundamental a la protección de datos personales. Asimismo, se destacó que derivado de la aprobación de la reforma al artículo 6° de la Constitución, que expresa el derecho fundamental al acceso a la información, era de importancia que se reconociera de manera expresa al derecho a la protección de datos como un límite al derecho de acceso a la información (UNAM, 2018).

Es bastante claro que el derecho a la protección de datos personales nació como un freno a otro derecho humano que la misma Constitución estableció con antelación: el derecho de acceso a la información, y tal limitación representa hoy un problema de ponderación frente al ejercicio de ambos derechos.

[...] de igual manera, se estableció que existían diversas justificaciones para reconocer constitucionalmente el derecho a la vida privada, de las que destacan dos razones específicas. La primera tiene como objeto dar certidumbre al particular respecto de los casos en los que será posible tratar sus datos sin que medie su consentimiento. La segunda tiene como finalidad dejar claro que este derecho encuentra límites frente a otros, en los que previa valoración de las circunstancias particulares, el derecho a la protección de datos puede ceder frente a los mismos, como sucede en el caso del derecho de acceso a la información pública gubernamental, en el que por razones de interés público, determinados datos personales se encuentran exceptuados de la aplicación de algunos de los principios y derechos que sustentan su protección (Martínez, 2016).

Lo anterior quiere decir que pueden existir diversos escenarios en el ejercicio del derecho a la protección de datos personales, uno de ellos es que puede suceder que una institución que tenga a su cargo el manejo de datos personales decida, sin requerir del consentimiento de la persona, entregar su información con el debido tratamiento de la misma y logrando dar al titular del derecho la certidumbre jurídica de que su información ha sido manejada de manera adecuada. Sin embargo, otro escenario puede ser que

la institución que tiene a su cargo el manejo de datos personales necesite valorar las particularidades del caso para evitar hacer entrega de datos que puedan poner en peligro la seguridad.

Actualmente el derecho a la protección de datos personales es un tema que causa polémica en el ámbito jurídico, pues es un derecho consagrado en el derecho positivo vigente que puede hacer valer cualquier persona; sin embargo cuando alguien lo solicita, se presume que lo hace porque esconde algo o porque hay turbiedades en la información que se ha solicitado.

Si bien es cierto que todas las personas tienen derecho a hacer valer la protección de sus datos personales, también es cierto que quienes más lo solicitan son funcionarios públicos, pues son ellos quienes se ven involucrados en el manejo de información que se concentra en instituciones tanto privadas como públicas y, en consecuencia, su nombre se ve relacionado con un sinnúmero de operaciones que se realizan en las instituciones a su cargo. Por lo tanto, si algún ciudadano solicitara información a una institución, el funcionario titular de tal institución estaría obligado a entregársela, pero si alguna de las personas involucradas en la información se negara a entregarla, el titular de la institución también tendría que hacer valer su derecho. La mayoría de las veces que una persona solicita la protección de sus datos personales lo hace alegando que se tiene que hacer valer su presunción de inocencia como ciudadano y como funcionario público, lo que inmediatamente advierte la posibilidad de un mal manejo de los recursos y de un mal desempeño de sus funciones.

Ahora bien, ya que se aborda el tema de la protección de datos personales, es pertinente saber qué datos son considerados *datos personales*, y para ello recurriremos a lo que establece la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Puebla, la cual los define en su fracción VI del artículo tercero que a la letra dice:

Se entenderá por Datos personales: A la información numérica, alfabética, gráfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a una persona física identificada o identificable. Tal y como son, de manera enunciativa y no limitativa: El origen étnico; las características físicas, morales o emocionales; la vida afectiva y familiar; el domicilio y el teléfono particular; el correo electrónico personal y que no haya sido establecido como oficial por alguna regulación; los bienes que conforman el patrimonio; la ideología; las opiniones políticas; las creencias, las convicciones filosóficas, morales y religiosas; el estado de salud físico o mental; la

preferencia u orientación sexual; la huella digital; la información genética; el número de afiliación a cualquier organismo de seguridad social, y cualquier otro que pudiera resultar de características análogas a las previamente enunciadas (Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Puebla, 2013).

Como se puede apreciar de la cita anterior, la ley es muy cuidadosa al señalar que enlistará de forma enunciativa más no limitativa cuáles podrían ser considerados datos personales, lo cual da la opción de negarse a dar la información en el caso de que algún dato personal no esté enlistado en la ley pero quiera incluirse, de esta forma quienes solicitan información relacionada con datos personales pueden acudir a la interpretación de la ley, rasgo característico del derecho mexicano.

Ahora bien, un arma secreta guardada en la interpretación de la ley puede estar del lado de quien tiene que otorgar información relacionada con datos personales, y dicha arma es la clasificación que se hace de los datos en “datos personales sensibles”, los cuales están definidos en la fracción VII del mismo artículo tercero de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Puebla.

Datos personales sensibles: A aquellos datos personales que atañen a la esfera más íntima de su titular, o cuyo uso indebido propicie discriminación o conlleve un riesgo grave para su titular. Tal y como son, de manera enunciativa y no limitativa: El origen étnico; las características físicas, morales o emocionales; la vida afectiva y familiar; el estado de salud físico o mental; la información genética; la ideología; las creencias, las convicciones filosóficas, morales y religiosas; las opiniones políticas y la preferencia u orientación sexual (Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Puebla, 2013).

Varios datos personales sensibles enunciados en la fracción pueden ser interpretados y pueden incluir información diversa; por citar un ejemplo, qué se debería de entender por la vida afectiva de una persona. Alguien podría pensar en que se trata del cónyuge de una persona, alguien más que se trata del concubino de una persona, un tercero podría opinar que en la vida afectiva se incluyen a los amigos; en fin, podría presentarse el caso de que se oculte información de un sinnúmero de personas argumentando que en términos de la fracción VII del artículo tercero de la Ley de Protección

de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Puebla, se trata de personas relacionadas con la vida afectiva del titular del derecho.

Para finalizar este apartado se realizará la siguiente cita que engloba las características más relevantes del derecho de acceso a la información:

El derecho de acceso a la información impone al Estado la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa, por lo menos en cuanto a: (a) la estructura, funciones y presupuesto de operación e inversión del Estado; (b) la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos—por ejemplo, la que atañe a la satisfacción de los derechos sociales como los derechos a la pensión, a la salud o a la educación—; (c) la oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo; y (d) el procedimiento para interponer quejas o consultas, si existiere. Dicha información debe ser completa, comprensible, con un lenguaje accesible y encontrarse actualizada. Asimismo, dado que sectores importantes de la población no tienen acceso a las nuevas tecnologías y, sin embargo, muchos de sus derechos pueden depender de que conozcan la información sobre cómo hacerlos efectivos, el Estado debe encontrar formas eficaces para realizar la obligación de transparencia activa en tales circunstancias (OAS, 2018).

## Derechos arco

De manera particular, la ley proporciona a toda persona una serie de poderes jurídicos frente al responsable (derechos ARCO), los cuales, por una parte, garantizan al titular el poder de decisión y control que tiene sobre la información que le concierne y, en consecuencia, su derecho a la protección de sus datos personales. En segundo término, actúan como complemento del deber del responsable de cumplir con las obligaciones que le son impuestas en la ley, permitiéndole identificar aquellos casos en los que el tratamiento pudiera no resultar ajustado a los mismos. Así, la ley reconoce y desarrolla los siguientes derechos:

- Derecho de acceso
- Derecho de rectificación
- Derecho de cancelación
- Derecho de oposición (IFAI, 2018).

Los llamados derechos ARCO pueden ser solicitados en cualquier momento y de manera gratuita y el procedimiento es que el titular de los derechos o el representante del titular podrán solicitar al responsable de la información el acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales, siempre que exista una previa acreditación de la personalidad del representante o la acreditación de la identidad del titular.

Frente a la solicitud que se haga de los derechos ARCO existirá la obligación de emitir una respuesta, es decir, el responsable del manejo de la información está obligado a responder la solicitud, sin importar el sentido en que responda.

El responsable del manejo de la información podrá responder en dos sentidos:

1. Con una respuesta favorable para el titular
2. Con una negativa al ejercicio de los derechos ARCO

En caso de que la respuesta sea favorable, el responsable del manejo de la información podrá testar la información del titular de los derechos ARCO o, en su caso, podrá negar a quien haya solicitado la información el otorgamiento de la información por prevalecer el derecho del titular de la misma.

Si se respondiera en sentido negativo sería porque el titular de la información no acredita su identidad, porque el representante del titular no acredita su personalidad, porque no se encuentran los datos personales en la base de datos de la institución a donde se resguarda la información, porque de entregarse la información se podrían lesionar derechos de terceros, o bien, porque exista impedimento legal dictado por una autoridad que restrinja el ejercicio de estos derechos ARCO.

## **La ponderación de derechos**

Se ha dicho ya, desde el inicio de esta investigación, que el derecho de acceso a la información y el derecho de protección de datos personales tienen un punto de choque cuando en un mismo asunto se pide que se hagan valer, y que para resolver qué derecho debe prevalecer se debe realizar una ponderación de derechos.



En el derecho constitucional alemán, la ponderación es una parte de lo que exige un principio más amplio; este principio comprensivo es el de proporcionalidad (*Verhältnismäßigkeit*). Éste se compone de tres partes: los subprincipios de adecuación (*Geeignetheit*), necesidad (*Erforderlichkeit*) y proporcionalidad en sentido estricto; todos estos subprincipios expresan la idea de optimización. Los derechos fundamentales son mandatos de optimización, como tales son normas de principio que ordenan la realización de algo en la más alta medida, relativamente a las posibilidades materiales y jurídicas (Alexy, 2000, p. 75).

El principio de adecuación excluye el empleo de medios que perjudican la realización de al menos un principio, sin promover al menos un principio o meta a cuya realización sirven. Si un medio M que fue establecido para promover la realización de un principio Pa, no fuera idóneo para esto más sí perjudicara la realización de Pb; entonces de omitirse M no se originarían costos para Pa ni para Pb, aunque sí los habría para Pb de emplearse M. Pueden Pa y Pb ser realizados conjuntamente en más alta medida, relativamente a las posibilidades materiales, de no producirse M; tomados conjuntamente, Pa y Pb prohíben el uso de M. Esto muestra que el principio de idoneidad no es otra cosa que una manifestación de la idea del óptimo de Pareto: una posición puede mejorarse sin originar desventajas a otra.<sup>11</sup>

De las citas anteriores puede inferirse que, ponderar entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de datos personales, no implica que uno de los dos tenga que ser sacrificado, sino que quiere decir que se debe buscar la manera de hacer valer a ambos, desde luego haciendo valer uno primero sin que por eso implique desventajas para el ejercicio del segundo.

La ley de ponderación de Robert Alexy establece que: “Como alto sea el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio, tanto tiene que ser la importancia de la realización del otro” (Alexy, 2000, p. 96).

---

<sup>11</sup> Solución de eficiencia económica realizada cuando en cierta situación “Ya no puede ser que una persona esté mejor sin empeorar la condición de otra”, denominada así en honor del economista italiano Wilfredo Pareto, el primero en desarrollar esta idea. Véase Wonnacott, Paul y Wonnacott, Ronald (2001). *Economía*, 4ª ed., trad. del equipo de profesores del Departamento de Organización de Empresas de la Universidad de Cataluña. Madrid: McGraw-Hill, p. 548. (n. del t.).

Cuando se hace referencia a la ponderación de derechos, es claro que debe prevalecer un derecho por encima de otro y debe buscarse cuál es prioritario para efectos de hacerlo valer; sin embargo, también debe aplicarse una regla de desproporcionalidad, a la cual se hace referencia a continuación:

Puede hablarse también de la Regla de desproporcionalidad, la cual establece que debe existir “Una relación para los juicios sobre grados de intensidad y el juicio sobre la proporcionalidad. Los primeros son las razones para el juicio sobre la proporción y la desproporción. Los juicios de proporcionalidad, como todos, enarbolan una pretensión de corrección y esta tiene como razones los juicios de grados de intensidad sobre los que se apoya; esto basta para no desterrar la ponderación del reino de lo justificado. Esta tesis general se corrobora si no sólo se mira la relación entre los juicios sobre grados de intensidad y el juicio de proporcionalidad, sino por otra parte también la que hay entre cada uno de los primeros y las razones que se enuncian —igualmente en un próximo nivel— para justificarlos. Habermas afirma que ‘la ponderación se ejecuta arbitraria o irreflexivamente según estándares y jerarquías consuetudinarios’; pero las suposiciones que subyacen a los juicios sobre grados de intensidad no son arbitrarias” (Corte-IDH, 2018).

## **Ley de transparencia del estado de Puebla**

La LIX legislatura del estado de Puebla publicó el 4 de mayo de 2016 la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el estado libre y soberano de Puebla, en la que en su artículo séptimo define una serie de términos que deberán conocerse para efectos de entender el contenido de la ley, y es preciso centrar la atención en la fracción XVII que habla de la información confidencial, la cual se define de la siguiente forma:

Aquella que contiene datos personales y se encuentra en posesión de los sujetos obligados, susceptible de ser tutelada por el derecho a la vida privada, el honor y la propia imagen; la información protegida por el secreto comercial, industrial, bancario, fiduciario, fiscal y profesional; la información protegida por la legislación en materia de derechos de autor, propiedad intelectual; la relativa al patrimonio de una persona física o jurídica de derecho privado, entregada con tal carácter a cualquier sujeto obligado, por lo que no puede ser difundida,

publicada o dada a conocer, excepto en aquellos casos en que así lo contemplen en la presente ley y la Ley General.

De la cita anterior, es posible rescatar el término *secreto*, pues esta fracción explica que hay información protegida por el secreto comercial, industrial, bancario, fiduciario, fiscal y profesional, y que esta información estará clasificada con carácter de confidencial. Es preciso mencionar que uno de los puntos que resulta más controvertido en cuanto al secreto, es el fiscal, pues en él se ven involucrados una serie de datos vinculados a operaciones de ingresos y egresos de una entidad.

Como parte del análisis específico que compete a esta investigación sobre el estado de Puebla, se realiza la siguiente cita relativa la Constitución de Puebla como una entidad fiscalizadora.

Con el firme compromiso de constituirse como una entidad fiscalizadora socialmente responsable y consciente de la importancia que su función tiene en el desarrollo del buen gobierno y la cultura de rendición de cuentas, la Auditoría Puebla suscribió la Carta de Adhesión al Pacto Mundial de la Organización de Naciones Unidas, sumándose con ello a la red de responsabilidad social corporativa más grande del planeta, que conjunta a más de 700 organizaciones en México (*Revista de la Auditoría Superior del Estado de Puebla*, 2015).

El Auditor Superior de Puebla informó para la *Revista de la Auditoría Superior del Estado de Puebla* que:

Como parte de su actuar y como modelo de institución pública, la Auditoría Puebla incorpora en su filosofía institucional, misión, visión y valores, elementos que son congruentes con los diez principios del Pacto Mundial, entre los que destacan:

- El Plan Estratégico de la institución, como instrumento rector para el periodo 2012-2019.
- La implementación de modelos orientados a promover la integridad, la autonomía técnica y de gestión, así como la dignidad en el ejercicio de las atribuciones de los servidores públicos.
- La definición de políticas alineadas al marco 23 legal que procuran el respeto en materia laboral, al medio ambiente y a la integridad humana.

- Transferencia y adopción de buenas prácticas de gestión que contribuyen con el desarrollo institucional.

El auditor hizo referencia a una serie de principios bajo los cuales deberían de conducirse las instituciones públicas, y frente a tal declaración es pertinente hacer la mención de que en el estado de Puebla está emitido el “Acuerdo por el que se expide el Código de Ética, las reglas de identidad para el ejercicio de la función pública, y los lineamientos generales para propiciar la integridad de las servidoras y los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los comités de ética y de prevención de conflictos de interés”, en el que se enuncian una serie de lineamientos bajo los cuales deberían conducirse los servidores públicos del estado de Puebla. Retomando tal acuerdo, resulta pertinente para esta investigación hablar del punto doce del acuerdo, el cual se titula “Divulgación y transparencia” y su contenido es el siguiente:

Corresponderá al Comité de la Secretaría de la Contraloría emitir los criterios, conforme a la normatividad aplicable, para que las dependencias y entidades publiquen en sus páginas de internet sus Códigos de Conducta, los informes anuales y la demás información relacionada con los Comités, y para llevar un registro de su constitución. Por su parte, las dependencias y entidades deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar la difusión y comunicación de las actividades, objetivos y resultados de los Comités, de los presentes Lineamientos generales, las Bases y el Código de Conducta. El Comité de la Secretaría de la Contraloría difundirá en internet, las dependencias y entidades que cuentan con Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, así como el nombre y cargo de sus integrantes (Transparencia Puebla, 2016).

Estas cuestiones relativas al código de conducta deberían estar estrechamente ligadas a la responsabilidad de los servidores públicos, pero no tienen carácter de obligatorias toda vez que se trata de un texto que tiene carácter de “Acuerdo”. Al respecto, se realiza la siguiente cita:

Si los servidores públicos están llamados a ser los brazos de la ley, guiar su conducta por principios, esto permitirá que sean responsables de ellos. El sistema de responsabilidades entonces debe lograr generar el compromiso de los servidores

públicos con el interés público y la confianza entre ellos y con la ciudadanía de que sus actos son apegados a la ley y tendentes a cumplir con los derechos y principios constitucionales. Este compromiso del interés público permite generar la confianza indispensable para el funcionamiento de la sociedad. Fukuyama señala que toda sociedad está basada en la colaboración de sus miembros. Por tanto, para que este funcione, un ingrediente indispensable en la actuación de los individuos que la componen es la confianza (Fukuyama, 2011, p. 136).

Parece que la serie de principios bajo los cuales deberían de conducirse los funcionarios son letra muerta, y las faltas que cometen generan falta de confianza, es decir, un funcionario que es calificado como corrupto, es un funcionario que no inspira confianza.

El problema de la confianza ha sido analizado en las ciencias sociales como parte de los dilemas sociales que surgen de las paradojas de la acción colectiva o de los bienes comunes o públicos. La falta de confianza deriva en dificultades para empatar la racionalidad individual y colectiva. La confianza en la sociedad puede ser explicada a partir de la confianza que los particulares tienen en sus instituciones, así como la percepción de apertura e imparcialidad con que actúan las instituciones responsables de implementar las políticas públicas. Así, donde los servidores públicos son percibidos en términos generales como abiertos, razonables e imparciales, el grado de confianza en la sociedad es mayor. De ahí la importancia de que el sistema de responsabilidad promueva esta actitud en sus servidores públicos a través de principios y normas que garantizan una responsabilidad no limitada a evitar ser sancionado, sino activa, en la que cada servidor público se hace cargo de las consecuencias de sus actos. De tal modo que dentro de la comunidad se actúe bajo el supuesto de que se respeta la ley y los acuerdos se cumplen; es decir, con confianza (Fierro, 2017, p. 50).

El sistema de responsabilidad de los servidores públicos en Puebla (y debiera ser así en todo México) tendría que constituir una alternativa viable ante la ausencia de un código ético legal obligatorio que frenara la corrupción mediante una normativa definida en la que velen por el interés público y proscriban de su actuación cualquier interés privado.

A veces se piensa que no es necesario hacer uso de las sanciones para obligar a los funcionarios a que cumplan con sus funciones; sin embargo se debe recalcar en todo momento que dentro de todas las características de

la norma está la coercibilidad, es decir, la facultad que se tiene para hacer uso de la fuerza con el fin de que se cumpla un deber o una obligación, y tal fuerza o coercibilidad se traduce en sanciones, las cuales pueden ser pecuniarias o corporales. Si se trata de sanciones pecuniarias, se tendrá una suma de dinero a cubrir, y tal suma será considerada como suficiente para la reparación del daño causado. Ahora bien, si se trata de una sanción corporal se estará en el supuesto de que tendrá que privarse de la libertad al responsable de haber cometido un hecho ilícito, y tratándose del caso específico de servidores públicos, la privación de la libertad se ve inmediatamente traducida en la destitución del cargo.

En resumidas cuentas, la negación “justificada” de la entrega de información a quien la solicita está estrechamente ligada a la protección de intereses particulares, que a la vez están ligados a actos de corrupción; al respecto considérese la siguiente cita: “En un escenario de desconfianza, la corrupción se convierte en una institución informal donde la necesidad de ofrecer y aceptar sobornos se considera un elemento de la prestación de los servicios públicos o del ejercicio de los derechos” (Fierro, 2017, p. 51).

Es sabido que el tema de la corrupción a nivel de funcionarios públicos no es un tema exclusivo de Puebla, sino de todo el mundo, pero en el caso específico que se viene estudiando en torno a Puebla y al Acuerdo de su código de conducta, es de vital importancia que los servidores públicos rijan sus actos por los principios de responsabilidad activa, y sería interesante que lo que está establecido en el citado acuerdo se elevara a rango constitucional permitiendo así enfocar al sistema de responsabilidades hacia la responsabilidad activa con el fin de asegurar que las conductas cometidas de parte de los servidores públicos respeten la ley, así como que se encaminen al interés público (y no al privado) y por lo tanto impliquen un buen grado de confianza.

En una sociedad donde la corrupción es necesaria para la obtención de servicios públicos, concluirán que incluso ellos mismos no pueden ser dignos de confianza. En sociedades corruptas, los ciudadanos suelen argumentar que, aunque para ellos la corrupción es moralmente mala, no se puede culpar a los ciudadanos ordinarios que participan de ella porque así funcionan las cosas. Cuando las personas son víctimas de corrupción por parte de servidores públicos, no sólo pierden la confianza en la administración pública, sino en general tienden a considerar que las personas no son dignas de confianza (Rothstein, 2006, p. 132).

Es necesario acabar con la idea de que la corrupción es un mal necesario, puesto que mientras se le siga considerando como una alternativa para conseguir información, cargos y recursos de manera ilícita, o bien, como una forma de negar información, cargos y recursos de manera lícita, se continuará teniendo una Puebla en la que la corrupción es normal.

## Bibliografía

- Alexy, Robert (2000). *Teoría de los derechos fundamentales*. España: Centro de estudios constitucionales.
- Alfaro, Raúl (2015). *El sistema para la designación de magistrados de circuito y jueces de distrito*. España: Tirant Lo Blanch.
- CIDH (2018). El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano, recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf> (consultado el 20 de diciembre de 2018).
- CIDH-Informe (2018). *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo III. Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párr. 147. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf> (consultado el 20 de diciembre de 2018).
- Corte-IDH (2018). Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25294.pdf> (consultado el 20 de diciembre de 2018).
- Fierro, Ana (2017). *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*. México: FCE.
- Fukuyama, Francis (2011). *The origins of political order from prehumane times to the French revolution*. Nueva York: Macmillan.
- González, Luis (2018). *Derecho humano de acceso a la información*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Secretaría de Educación Pública. Disponible en: [http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/foll\\_DHAccesoInformacion.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/foll_DHAccesoInformacion.pdf) (consultado el 20 de diciembre de 2018).
- IFAI (2018). Guía práctica para la atención de las solicitudes de ejercicio de los derechos ARCO. Recuperado de: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/02GuiaAtencionSolicitudesARCO.pdf> (consultado el 20 de diciembre de 2018).

- Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Puebla (2013). Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105235.pdf> (consultado el 20 de diciembre de 2018).
- Martínez, Magallanes (2016). *Estudios en derecho a la información*. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derechoinformacion/article/view/10486/12651> (consultado el 20 de diciembre de 2018).
- OAS (2018). El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf> (consultado el 20 de diciembre de 2018).
- Revista de la auditoría superior del estado de Puebla* (2015). Disponible en: [https://www.auditoriapuebla.gob.mx/images/2015\\_Profeti/Revista\\_Cuentas\\_Claras\\_5\\_web.pdf](https://www.auditoriapuebla.gob.mx/images/2015_Profeti/Revista_Cuentas_Claras_5_web.pdf) (consultado el 20 de diciembre de 2018).
- Rothstein, Arnold (2006). *Political corruption and social trust. An experimental Approach*. New York: The Qog Quality of Government Institute.
- Transparencia Puebla (2016). Acuerdo por el que se expide el Código de Ética, las reglas de identidad para el ejercicio de la función pública, y los lineamientos generales para propiciar la integridad de las servidoras y los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los comités de ética y de prevención de conflictos de interés. Disponible en: <http://transparencia.puebla.gob.mx/images/docpdf/CodigodeEtica.pdf> (consultado el 20 de diciembre de 2018).
- UNAM (2018). Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/10486/12651> (consultado el 20 de diciembre de 2018).





# 3 . I N D I C A D O R E S M U N I C I P A L E S



# EL INCIPIENTE DESEMPEÑO EN EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS

**CECILIA CADENA INOSTROZA**

*El Colegio Mexiquense*

**SUSANA MACHUCA SÁNCHEZ**

*El Colegio Mexiquense*

## 1. La corrupción, los sistemas anticorrupción y la evaluación del desempeño

**H**ablar de corrupción hace pensar en múltiples manifestaciones y acciones, no sólo de funcionarios públicos sino de la ciudadanía. Por ejemplo, al pedir trato especial en la realización de un trámite, pasarse delante de “la cola” en cualquier espacio (incluido el supermercado), hasta las más difundidas como acciones de corrupción que consisten en dar dinero a una autoridad pública a cambio de un beneficio privado.

La corrupción más que un concepto es un fenómeno, difícil de definir según Arellano (2016) porque lo limita el caer frecuentemente en una concepción política e ideológica (que intenta imponer comportamientos “adecuados”), además de que envuelve un conjunto de comportamientos para los que habría quizá un concepto propio: abuso de autoridad, tráfico de influencias, incumplimiento de la ley, impunidad, discrecionalidad, etcétera. Incluso el Banco Mundial, que ha impulsado sendas políticas y acciones anticorrupción, ha preferido identificar las conductas más frecuentes, con nombres más precisos para referirse al término (Arellano 2016, Reyes-Heróles 2015).

Pero para poder usar la palabra y abarcar de forma general un sentido y un uso en el análisis, algunos (Arellano y Hernández, 2016: 37), la han identificado como el uso indebido de un poder otorgado que realiza uno o unos

individuos para obtener un beneficio privado para uno o unos terceros, o como el desvío de fines institucionales hacia fines privados (Merino, 2018). Tal desviación o abuso, para que sea posible en términos institucionales, debe considerar el fenómeno no como uno de individuos, sino de organizaciones o más aún un problema sistémico para referirnos concretamente al caso de México (Arellano, 2016; Merino, 2018). La principal diferencia entre entenderlo como un fenómeno individual y uno sistémico es que en el primer caso se piensa en individuos aislados, solos, tramando la forma de abusar de su autoridad, decisiones o recursos públicos, por lo que su solo castigo terminaría con el problema. Mientras que en el caso de la corrupción como un fenómeno sistémico se habla de redes de individuos, de complejas relaciones intra y extraorganizacionales, relaciones en las que se presume que el o los individuos harán uso ilegal del cargo o los recursos en beneficio de otros de una manera instituida y asumida informalmente, por tanto la solución no es capturar a unos “peces gordos”, sino crear instrumentos más amplios (Arellano y Hernández, 2016: 38).

La institucionalización de relaciones informales tanto en la gobernanza (mediante redes, cooptación de opositores, captura de puestos, reciprocidad entre actores con fines de protección, entre otros) como en la sociedad en general por medio de la existencia también de redes sociales informales que generan fuertes imperativos morales incluido un sentido de la obligación por otorgar asistencia mutua y reciprocidad por favores recibidos que están por encima y más allá del marco legal (Baez-Camargo y Passas, 2017: 13), refuerzan la presencia de la corrupción en ese sentido de sistema. Y hace, por tanto, más difíciles las acciones y políticas para combatirla, porque en el fondo los comportamientos se convierten en prácticas “normales”.

Es por ello que en México el combate a la corrupción ha ido incorporando diversos mecanismos legales y de participación, con el propósito de abordar el fenómeno de manera integral que abarque el engranaje de aquellos organismos de la administración pública y de los poderes Legislativo y Judicial, y así hacer frente al problema de forma articulada.

La reforma al combate a la corrupción más reciente, la de 2014-2015, ha retomado lo que se ha hecho en los últimos tres lustros, desde el acceso a la información, la creación de órganos autónomos que defiendan el derecho de los ciudadanos a saber, las leyes en materia de contabilidad gubernamental, fiscalización y la ley de archivos, hasta la creación de sistemas Nacional de Transparencia y Nacional Anticorrupción. Ambos como resultado de la

comprensión más amplia del fenómeno, y con ello un concepto común de la corrupción como parte de la captura de puestos, decisiones y presupuestos públicos (Merino, 2018).

Ambos sistemas, el Nacional de Transparencia y el Nacional Anticorrupción, incluyen como obligación normativa la coordinación del ente federal con los estados y municipios mediante una serie de mecanismos de relación que permiten, en principio, que todos los ciudadanos del territorio nacional gocen de los mismos derechos en materia de acceso a la información, estableciendo figuras que posibilitan acudir a instancias nacionales cuando en el plano local no son resueltos sus requerimientos. En el caso del Sistema Nacional Anticorrupción se ha previsto igualmente la creación de equivalentes sistemas estatales anticorrupción en todos los estados del país, los cuales están obligados a coordinarse con el sistema nacional para dar seguimiento y cumplimiento a las acciones anticorrupción diseñadas para todo el territorio mexicano.

A estos cambios constitucionales, normativos y de gestión de todas las oficinas públicas del país (porque así los obliga ahora la ley) seguirá el reto de evaluar sus resultados, pues como en toda política pública, cuando los estados se ocupan de asuntos públicos e invierten recursos, deben informar a los ciudadanos de los resultados que se generan y con ello legitimar los cambios, decisiones y asignación de recursos.

Habrà sin duda múltiples maneras de evaluar los resultados, algunas organizaciones de la sociedad civil y la academia (como el IMCO) y los propios sistemas han comenzado a presentar resultados sobre los inicios (en este caso armonizaciones normativas y conformación de organismos), no obstante habrá que discutir sobre las posibilidades de evaluar su desempeño y resultados.

Los sistemas de evaluación del desempeño existen en México desde que las reformas a las administraciones públicas, notablemente la Nueva Gerencia Pública, quisieron establecer criterios “técnicos” para medir el desempeño de funcionarios y programas y con ello neutralizarlas del juego político. Es un mecanismo que se ha usado en el mundo como una forma de fiscalización de los funcionarios y se emplean para ajustar salarios, calcular promociones, remociones y diseñar formaciones. Se dice, por ejemplo, que en la evaluación del desempeño del personal público, se buscan diseños técnicos que tratan de estandarizar el comportamiento de los funcionarios públicos (Gorriti, 2007).

Sin embargo, Arellano, *et al.*, (2015) señalan que en realidad los sistemas de evaluación del desempeño han sido modas en las administraciones para hacer creer que existen mediciones técnicas, por tanto “neutrales”, de personas, programas y procesos, pero que tales mediciones tienen siempre componentes subjetivos, no neutros, de lo que se considera lo bueno y lo malo. Y desde luego, no están exentos de criterios políticos.

El argumento de estos autores es que los Sistemas de Evaluación del Desempeño (en adelante SED) son creados e implementados por organizaciones y personas con intereses y criterios muy diversos; que la neutralidad ni en las organizaciones ni en el personal que labora existe en la realidad, en fin que las organizaciones son constructos humanos y no máquinas en manos de sus amos, por lo que las preferencias, intereses, valores y creencias, son llevadas a las organizaciones, a las decisiones de política y a su implementación (Arellano, 2004).

No obstante, los gobiernos están obligados a mostrar a la sociedad el cumplimiento de los objetivos que se han planteado porque involucran recursos públicos, recursos de los contribuyentes. De allí la necesidad de diseñar mecanismos diversos que permitan dar cuenta del cumplimiento de tales objetivos. Uno de esos mecanismos es el SED.

La forma en que se han concebido tradicionalmente estos sistemas: medir por medio de indicadores el cumplimiento de procedimientos y normas, en la realidad no ha logrado que se conozcan los resultados e impactos de las políticas y otras acciones, pues como señalan Arellano, *et al.*, (2015: 10) el cumplimiento de procedimientos administrativos no asegura sus resultados.

El SED puede ser una alternativa para identificar los resultados de las políticas públicas y acciones gubernamentales, como un mecanismo de rendición de cuentas y de aprendizaje, siempre que tome en cuenta sus limitaciones (su principal fortaleza) y sean capaces de identificar los argumentos, los propósitos y acciones que dan sentido a la acción gubernamental; y que ayuden a la rendición de cuentas al hacer explícitos los resultados, pero sobre todo “la línea de razonamiento y justificación de la acción gubernamental propiamente dicha” (Arellano, *et al.*, 2015: 18).

En suma, para que los SED sean una herramienta para evaluar el desempeño de las políticas, es necesario que consideren un cambio legal, organizacional y cultural en la forma en que se entiende la acción del gobierno. Con estos cambios, tener la capacidad de monitorear y evaluar efectos con-

cretos, medibles y alcanzables, de las acciones gubernamentales, en las que se consideren los insumos, actividades y procesos para llevar a cabo tales actividades (Arellano, *et al.*, 2015).

En el caso de los sistemas locales anticorrupción, el monitoreo y evaluación de acciones por resultados debe, entonces, partir de la definición clara del problema, pues es lo que permitirá otorgar coherencia a lo que se dice evaluar. En este sentido, como lo ha señalado Merino (2018), el problema que intenta atacar tanto el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y sus correlativos locales, es la captura de cargos, decisiones y presupuestos públicos.

Una vez identificado el problema será necesario un cambio normativo, legal, organizacional y de cultura en las acciones gubernamentales, y esto es precisamente lo que buscan el SNA y los sistemas locales. Pero, como también señalamos más arriba, será necesario identificar los insumos, actividades y procesos que harán posible la acción contra la corrupción.

Este momento, finales de 2018, es crucial para la definición de los criterios de evaluación de los desempeños, porque en muchos sistemas locales anticorrupción no se ha concluido la conformación de las estructuras institucionales que den paso al desarrollo de las acciones.

Como veremos más adelante, en el caso del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios y, particularmente de los municipios, los cambios legales se han realizado (prueba de ello las modificaciones constitucionales y la expedición de la ley en 2017), pero ni los cambios organizacionales ni de cultura se han sucedido. Esto puede ser entendido por el argumento de Arellano (2014) sobre las organizaciones como constructos humanos y con ello la resistencia a cambiar y funcionar de otro modo. Y como veremos en las conclusiones del trabajo, parte de la resistencia y en consecuencia el incumplimiento de las normas y reglas puede estar relacionado con los insumos (en este caso muy particular del Estado de México la creación de sistemas municipales anticorrupción), la todavía inexistencia de prácticas y procesos encaminados a la apertura y el seguimiento de acciones anticorrupción.

Aún así, consideramos que es necesario, tomando en cuenta las consideraciones anteriores, comenzar a discutir sobre el diseño de argumentos que permitan medir el impacto y los resultados del incipiente desempeño de los sistemas municipales anticorrupción.



## 2. Antecedentes de la creación del Sistema Anticorrupción en el Estado de México

En el tema del combate a la corrupción se han dado importantes pasos en la vertiente normativa. Si bien el diseño institucional tiene un componente legal que establece atribuciones y responsabilidades, no es suficiente para determinar *a priori* que, debido a las características que se describen en los instrumentos normativos, las faltas administrativas y los posibles hechos de corrupción se abatirán.

La arquitectura institucional requiere de un proceso administrativo y organizacional más amplio, ya que involucra a distintas instancias gubernamentales de manera directa, pero a toda la administración pública, de forma indirecta.

A nivel nacional la creación del SNA significó un primer esfuerzo de coordinación interinstitucional, pero sobre todo la incorporación de la sociedad civil por medio de figuras jurídico-administrativas como los comités de selección y los consejos de participación ciudadana y de éste último su incorporación como actor central al presidir el Comité Coordinador del Sistema.

Hay dos reformas cruciales para la creación del SNA en el país, la del artículo 6° y la del artículo 113; esta reforma del 7 de febrero de 2014 adiciona al 6° constitucional la ampliación del catálogo de sujetos obligados para efectos de la transparencia y el acceso a la información pública; ejemplo de ello, son los sindicatos, partidos políticos, órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos (todos ellos estaban al margen de la ley federal en la materia); la reforma fortalece al órgano garante federal otorgándole el carácter de autónomo y sienta las bases para la creación de órganos autónomos locales en materia de transparencia y acceso a la información; de igual manera reconoce y promueve el acceso a la información como un derecho fundamental para el desarrollo de la vida democrática.

Como un primer resultado de esta reforma, el 4 de mayo de 2014 se publica la Ley General de Acceso a la Información Pública y se otorga autonomía al órgano garante de la transparencia convirtiéndose en un órgano nacional con atribuciones ampliadas.

La segunda reforma referida, la del artículo 113 constitucional del 27 de mayo de 2015, incorpora disposiciones nuevas en materia de combate a la corrupción. Podemos señalar cuatro aspectos fundamentales de esta reforma: la creación del Sistema Nacional Anticorrupción; el reconocimiento de la facultad del Congreso para expedir leyes que establezcan las bases

del Sistema Nacional Anticorrupción; establecer las responsabilidades de servidores públicos y particulares que incurran en actos de corrupción; y amplía y fortalece las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación (SNA, 2018).

Un año después de esta importante reforma constitucional, el 18 de julio de 2016, como resultado de estas nuevas disposiciones se aprueban y expiden cuatro leyes secundarias y se reforman tres ya existentes, conformando así una arquitectura legal para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, definiendo los alcances y la coordinación entre distintas áreas vinculadas a la prevención y combate a la corrupción, así como las bases para sancionar a quienes incurran en faltas administrativas y hechos de corrupción.

## *2.1 Nuevas leyes*

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que sienta las bases de coordinación y colaboración entre la federación, las entidades, los municipios y alcaldías (CDMX) para el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, teniendo como objetivo diseñar y evaluar las políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción y combate a prácticas deshonestas.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), que define competencias de los órdenes de gobierno para establecer responsabilidades, obligaciones y sanciones de los servidores públicos por actos u omisiones en que incurran. Es la única ley de este paquete de reformas que su entrada en vigor se fijó un año después de su aprobación, es decir, en julio de 2017.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que señala la integración, organización, atribuciones y funcionamiento. Lo define como un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir fallos y con jurisdicción plena. Es la institución encargada de imponer sanciones a servidores públicos y particulares que incurran en faltas administrativas graves. Este Tribunal forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que fortalece el papel de la Auditoría Superior de Fiscalización, sobre todo en la revisión y fiscalización en tiempo real de la cuenta pública, eliminando los principios de posterioridad y anualidad para la función fiscalizadora y se le faculta para que fiscalice en coordinación con las entidades fede-

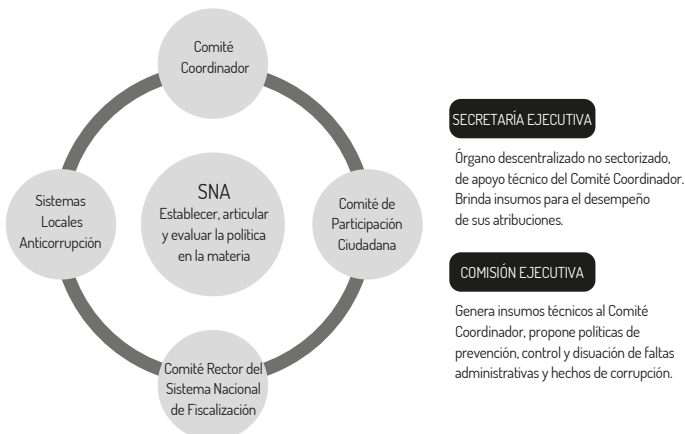
rativas, la totalidad de los recursos de las participaciones federales que se transfieren a órganos de gobierno.

### 2.1.1.2 LEYES REFORMADAS

- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que establece funciones y atribuciones de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción. Esta fiscalía deberá contar con ministerios públicos especializados en el combate de delitos en la materia.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para establecer el papel de la Secretaría de la Función Pública como parte fundamental del combate a la corrupción y como parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Código Penal Federal, se reforma para armonizar el código con el Sistema Nacional Anticorrupción, incluye un título sobre delitos por hechos de corrupción. (SNA: 2018).

De estas nuevas y reformadas disposiciones se desprendió una particular organización que busca constituirse como una instancia de coordinación entre autoridades federales y locales para combatir la corrupción y que integra la participación ciudadana en el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

**Esquema 1.**



**Fuente:** Elaboración propia.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) cuenta con dos órganos de apoyo para su funcionamiento. De manera general las funciones que cumplen cada uno de los componentes del sistema son:

- **Comité Coordinador del SNA:** establece mecanismos de coordinación; diseña, promueve y evalúa políticas públicas de combate a la corrupción. Se integra por siete miembros, siendo éstos los titulares de la Auditoría Superior de Fiscalización, de la Secretaría de la Función Pública, de la Fiscalía Especializada en combate a la corrupción de la PGR, el consejero presidente del INAI y el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y el presidente en turno del Comité de Participación Ciudadana, que es quien preside el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.
- **Comité de Participación Ciudadana:** es la instancia de vinculación con organizaciones sociales y académicas vinculadas al SNA. Su función es de coadyuvancia. Está integrado por cinco ciudadanos que se han destacado por sus conocimientos, experiencia y contribución a la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, seleccionados por un comité creado ex profeso para esta función, por académicos y representantes de la sociedad civil o de organizaciones sociales.
- **Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización:** establece acciones y mecanismos de coordinación para promover el intercambio de información, ideas y experiencias para avanzar en el desarrollo de la fiscalización de recursos públicos. Está integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las entidades de fiscalización superior locales y las secretarías de la contraloría de las entidades.
- **Sistemas Locales Anticorrupción:** deben integrarse uno en cada entidad y funcionar de manera similar al Sistema Nacional Anticorrupción, contar con una forma de funcionamiento y atribuciones equivalentes al SNA, lo que obliga a armonizar leyes estatales con la Ley General del SNA.

Para facilitar las tareas legislativas que implicó la armonización constitucional y las leyes secundarias, algunas organizaciones de la sociedad civil como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), propusieron

una ley modelo a todas las entidades federativas, pues como se señala en la Ley General del SNA, sólo se disponía como plazo un año para su integración y este venció el 18 de julio de 2017. Sin embargo, el esfuerzo puede decirse era menor si se considera que la Ley General del SNA determinó que las leyes locales anticorrupción deberían seguir el modelo nacional en su integración y establecer atribuciones equivalentes con el SNA: tener acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones; emitir recomendaciones, políticas públicas, indicadores e informes; atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a recomendaciones, informes y políticas que en su caso los sistemas locales emitan, todo ello con el objeto de que el SNA funcione de manera coherente, consistente y efectiva y no dejar margen a maniobras políticas que incorporadas a la ley, las pusieran por encima o por abajo de la Ley General e incluso de la propia Constitución.

El IMCO, Transparencia Mexicana y la Coparmex, diseñaron la Ley Modelo para los Sisemas Locales Anticorrupción (SLA) y una metodología para la medición del avance en la integración de las modificaciones a las constituciones locales y la elaboración y aprobación de la ley local y lo denominaron Semáforo Anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción, que contenía 10 criterios para evaluar el grado de cumplimiento (satisfactorio, regular, deficiente) en la reforma constitucional y 30 criterios en lo concerniente a la integración de la ley local, lo que resultó en observaciones para que las entidades pudiesen armonizar sus instrumentos jurídicos.

En el caso del Estado de México, el informe del IMCO de julio de 2017 concentró los comentarios en la inclusión de sistemas municipales anticorrupción, los cuales podrían ser, no sólo innecesarios sino problemáticos para la operatividad del SNA. En la reforma a la Constitución local se señala que los municipios desempeñarán facultades normativas para el régimen de gobierno y administración del municipio, así como lo relacionado al Sistema Municipal Anticorrupción (artículo 123 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Decreto núm. 72). El IMCO observó que esta inclusión puede o no ser inconstitucional, pero sí puede hacer más complejo el funcionamiento del sistema en la entidad. Con esta observación el IMCO le otorgó una calificación de regular a la armonización jurídica del Estado de México. Una condición similar ocurrió en Guanajuato, entidad que ajustó su reforma a las observaciones sobre la no inclusión de los sistemas municipales anticorrupción.

En otras entidades este ejercicio permitió identificar debilidades o deficiencias, como el caso de Baja California en el que el Comité de Participación Ciudadana cuenta con 15 miembros, de los cuales 11 forman parte del Comité Coordinador (la Ley General del SNA define cinco miembros del Comité de Participación Ciudadana y sólo uno forma parte del Comité Coordinador, en calidad de presidente), o en Tabasco en el que no es explícita la obligación de presentar declaración patrimonial y de intereses para los integrantes del sistema local.

En el informe de julio de 2017, cuando se cumplió el plazo para la armonización jurídica local, el Semáforo Anticorrupción mostró como resultados generales que 31 estados contaban, en esa fecha, con una reforma constitucional, de las cuales se evaluó que 22 eran satisfactorias, ocho con reforma constitucional regular y una deficiente (Baja California) y en el caso de Chihuahua, apenas contaba con una iniciativa de reforma, que fue calificada como satisfactoria.



**Fuente:** IMCO (2018). Disponible en: <http://www.semaforoanticorrupcion.mx/#!/semaforo-de-la-reforma-constitucional> (consultado el 20 de diciembre de 2018).

En la presentación de resultados del monitoreo y evaluación de la integración de las leyes locales anticorrupción, el Semáforo Anticorrupción arrojó que el Estado de México presentaba una ley local satisfactoria. Algunas de las observaciones en todo el ejercicio de monitoreo se refieren a situaciones particulares como el estado de Hidalgo, en donde se señala que agregaron cinco contralores municipales al Comité Coordinador, o en la Ciudad de México se agregaron dos miembros al Comité Coordinador: el órgano de control interno del Congreso y el Consejo de Evaluación, asimismo la CDMX no siguió el modelo en los requisitos y forma de nombramiento del Secretario Técnico y no se especifica que el comité de Selección debe estar compuesto por ciudadanos.



Fuente: IMCO (2018). Disponible en: <http://www.semáforoanticorrupcion.mx/#!/semáforo-de-la-reforma-constitucional> (consultado el 20 de diciembre de 2018).

### 3. El Sistema Anticorrupción en el Estado de México

La reforma constitucional para la creación del Sistema Local Anticorrupción en el Estado de México fue objeto de un amparo promovido por el Comité de Participación Ciudadana del SNA en contra del Poder Legislativo por la creación de sistemas municipales anticorrupción con el argumento de que la legislatura local no tenía competencia para haber creado esos sistemas, violentando con ello la reforma constitucional, con el riesgo de que cada ayuntamiento desarrollara sus propias políticas. Sin embargo, el Juzgado Cuarto de Distrito en materia administrativa de la Ciudad de México sobreseyó el amparo, quedando firmes los sistemas municipales anticorrupción (*El Sol de Toluca*, 10 de marzo de 2018).

En el Estado de México, la reforma constitucional de abril de 2017 adicionó al Título Séptimo de la Constitución, referido como “De las y los servidores públicos del Estado, Patrimonial del Estado, del Sistema Estatal Anticorrupción y del Juicio Político”, el artículo 130 *bis* por el que se crea el Sistema Estatal Anticorrupción como una instancia de coordinación entre autoridades de los órdenes de gobierno competentes para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, actos y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos. Contempla la integración de distintas figuras que involucran la participación de instituciones gubernamentales de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos y ciudadanos provenientes de organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas y de investigación.

Entre las funciones establecidas están las de proponer mecanismos de coordinación con el sistema federal y con instituciones del sistema estatal; diseñar y promover políticas públicas integrales de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, disuasión, control de faltas administrativas, actos y hechos de corrupción con énfasis en las causas que los generan; definir mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información que generen las instancias competentes; establecer bases y principios para la coordinación de las autoridades en materia de fiscalización y control de los recursos públicos; elaborar un informe anual sobre los avances y resultados del ejercicio de sus funciones, de la aplicación de políticas y programas; emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades para el fortalecimiento institucional, la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para el mejoramiento de su



desempeño y control interno. Contará para tales propósitos con un Comité Coordinador del Sistema Estatal integrado por siete miembros: los titulares de la Secretaría de la Contraloría del Estado, del Órgano Superior de Fiscalización, de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, los presidentes del Tribunal de Justicia Administrativa y del Instituto de Transparencia local, un representante de la Judicatura Estatal y del Comité de Participación Ciudadana, que presidirá el Comité Coordinador. La representación ciudadana estará en la figura del Comité de Participación Ciudadana integrada por cinco miembros. Prevéé asimismo la creación del Sistema Municipal Anticorrupción que para su funcionamiento deberá ajustarse a lo dispuesto en la ley secundaria que para tal propósito se emita (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México).

La Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, publicada el 30 de mayo de 2017, señala en su artículo 7 que dicho sistema se integrará por un Comité Coordinador (con siete miembros), un Comité de Participación Ciudadana (con cinco miembros), un Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización (integrado por el Órgano Superior de Fiscalización, la Contraloría del Poder Legislativo, la Secretaría de la Contraloría del Estado y las Contralorías Municipales) y los Sistemas Municipales Anticorrupción (participando sus presidentes rotatoriamente conforme a los 18 distritos judiciales en que se divide el territorio estatal).

Respecto a los municipios señala que habrá un Sistema Municipal Anticorrupción creado como una instancia de coordinación y coadyuvancia con el sistema estatal, teniendo como objetivos establecer principios, bases generales, políticas públicas, acciones y procedimientos para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, actos y hechos de corrupción, así como coadyuvar en la fiscalización y control de los recursos públicos en el ámbito municipal en congruencia con el sistema federal y estatal.

Por la heterogeneidad de los municipios de la entidad y sus características socioeconómicas y de infraestructura, se estableció que en cada municipio el sistema anticorrupción contará con dos figuras centrales: un Comité de Participación Ciudadana Municipal, integrado por tres ciudadanos que se hayan destacado por su contribución en materia de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción; un Comité Coordinador Municipal, integrado por los titulares de la Contraloría Interna Municipal y de la Unidad de Transparencia Municipal, y un representante del Consejo de Participación Ciudadana que presidirá el Comité Coordinador.

Como parte previa a la integración de estos comités, la ley en la materia señala en su artículo 72 que el ayuntamiento constituirá una Comisión de Selección Municipal mediante convocatoria a las instituciones de educación e investigación del municipio y a organizaciones de la sociedad civil, para que propongan candidatos que por su contribución en temas de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción, pudiesen ser evaluados para formar parte de la Comisión de Selección Municipal. Su principal responsabilidad será la de definir la metodología, plazos y criterios de selección de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana Municipal.

El Comité de Participación Ciudadana Municipal es un órgano coadyuvante para el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador Municipal y por su carácter ciudadano se le asigna la función de ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con el tema anticorrupción. Destaca que la ley le establece a este órgano quince atribuciones que van desde las relacionadas con su organización interna, programa de trabajo y seguimiento al funcionamiento del sistema municipal, a las técnicas y procedimentales (indicadores, metodologías, proyectos de coordinación, mejora de instrumentos y mecanismos de intercambio de información y de los sistemas electrónicos de quejas y denuncias), hasta las inherentes a potenciar su capacidad de articular mecanismos de comunicación y participación de las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y grupos ciudadanos en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Al Comité Coordinador le corresponde como funciones establecer mecanismos de coordinación y armonización con el Sistema Estatal Anticorrupción; el diseño y promoción de políticas integrales en materia de prevención, control y disuación de faltas administrativas y hechos de corrupción; actualizar y difundir información que sobre estas materias generen las instituciones competentes; elaborar un informe anual que presentará al Comité Coordinador del Sistema Estatal sobre los avances y resultados de las acciones y políticas aplicadas y sobre la probable comisión de hechos de corrupción y faltas administrativas para que, en su caso, emita recomendaciones no vinculantes (Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios).

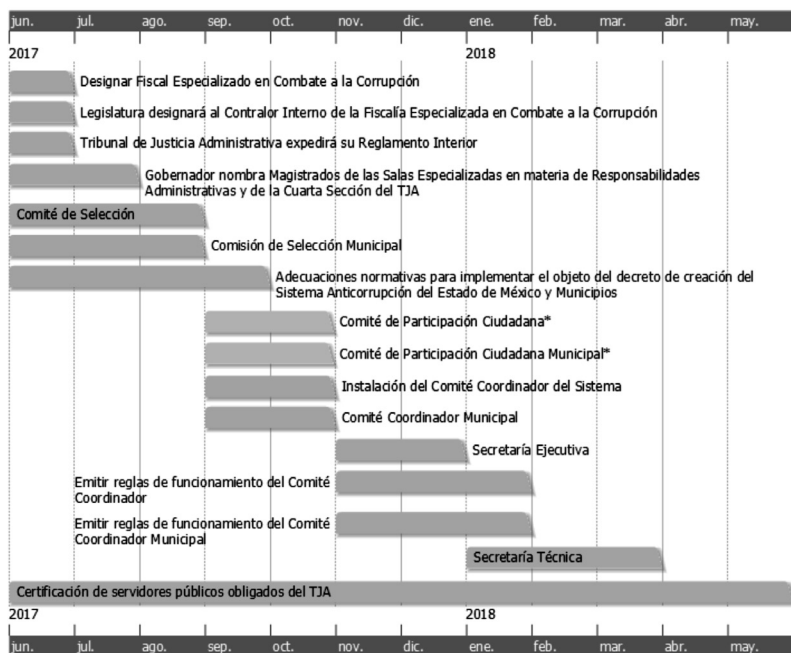
### 3.1 Los plazos para el cumplimiento a la Ley del SAEMM

La ley local del Sistema Anticorrupción se aprobó el 30 de mayo de 2017. En la misma se establecen tiempos y características de la forma en que se integrarán los distintos órganos que componen el Sistema Estatal y Municipal.

Trazando una línea de tiempo es posible advertir que requiere de un esfuerzo coordinado y conjunto en el que distintos entes públicos y fiscalizadores emprendan acciones para dar cumplimiento a los preceptos establecidos en la ley local en esta materia.

El plazo máximo para cumplir con todos los puntos establecidos es un año; si la ley se aprobó el 30 de mayo de 2017, a agosto de 2018 el proceso debería concluir y deberían funcionar todos los componentes del Sistema.

#### Esquema 2. Obligación de acuerdo con la ley/plazo para su cumplimiento



\* Parecería una debilidad en la ley puesto que no establece un plazo para que la Comisión de Selección convoque e integre el Comité de Participación Ciudadana.

**Fuente:** Elaboración propia con base en los artículos transitorios de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.

## 4. De las leyes a los cambios y acciones: imposibilidad de articular el sistema

Existen evidencias de incumplimiento de los ayuntamientos en la integración de las tres figuras contempladas en la ley local anticorrupción, siendo éstas la Comisión de Selección Municipal, el Comité de Participación Ciudadana Municipal y el Comité Coordinador Municipal. La ley local prevé que en cada municipio debe conformarse estas tres figuras; sin embargo, de los 125 municipios del Estado de México, la Secretaría Ejecutiva, órgano técnico del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios sólo tiene evidencia documental de 14 municipios que ya integraron sus comités y de 26 que, sin mostrar evidencia aseguran contar con tales mecanismos. Aduce el presidente del Comité de Participación Ciudadana que ante la falta de sanciones en la ley y la falta de interés de la ciudadanía por participar, ha sido lenta la integración de estas figuras en los municipios (*El Sol de Toluca*, 17 de agosto, 2018: 4).

A la escasa participación ciudadana o la ausencia de sanciones por incumplimiento se suma el hecho de que no se comprende a cabalidad los procedimientos, lo que habla de una falta de conocimiento y de capacitación sobre los compromisos establecidos por ley, como en los casos de los municipios de Ozumba, Texcalyacac y Temamatla, en los que no se siguieron los procedimientos al incorporar a servidores públicos integrantes del cabildo, cuando la ley señala que deben ser ciudadanos: “Ozumba sometió al cabildo la integración del Comité, en Texcalyacac la comisión de selección se integró con regidores y en Temamatla el comité de selección se integró con el síndico” (*El Sol de Toluca*, 17 de agosto, 2018: 4). Adicionalmente se señala que la falta de presupuesto es una limitante para el funcionamiento de estas figuras, y la ausencia de mecanismos de denuncia por incumplimiento de la ley en la materia.

### 4.1 En la implementación se esconde el “diablo” o de cómo ha sido difícil integrar los órganos del Sistema

La Contraloría del Poder Ejecutivo que forma parte del Comité Rector de Fiscalización del Sistema Estatal Anticorrupción, emitió el 7 de diciembre de 2017 un comunicado a todos los presidentes municipales solicitándoles en un sentido colaborativo, informar sobre el procedimiento llevado a

cabo para designar a los integrantes de la Comisión de Selección, Comité de Participación Ciudadana Municipal y del Comité Coordinador Municipal. Ante esta petición las respuestas son distintas en cada caso. De manera general y con la información proporcionada, 98 municipios (78.4%) dieron respuesta a la solicitud y 27 fueron omisos (21.6%). De la revisión a las respuestas sólo 76 municipios aportaron información relativa a la integración de la Comisión de Selección y de los Comités y los restantes 22 municipios remitieron información distinta a la solicitada o pidieron prórroga (aún y cuando ya había concluido el plazo).

Un aspecto fundamental fue el envío de la evidencia documental, siendo que de los 98 municipios que respondieron la solicitud de información sobre el procedimiento para la integración de estas tres figuras contempladas en la ley local, 62 de ellos remitieron copia de la convocatoria sólo para la integración del Comité de Selección (solo 49 casos presentaron evidencia de publicación en la *Gaceta Municipal*, en la página web del ayuntamiento, en los estrados o constancia de publicación), mientras que en 14 casos sólo contestaron el oficio, sin enviar evidencia alguna.

El plazo establecido en la Ley del Sistema Anticorrupción de la entidad para la integración de la Comisión de Selección (tanto la estatal como las respectivas en los municipios) venció a los noventa días de aprobada la ley, es decir el 30 de agosto de 2017. En este sentido destaca que del universo de tan sólo 76 municipios que documentaron la integración de la Comisión de Selección, 60 de estos reportaron haber realizado el procedimiento dentro del plazo establecido y 16 de estos, fuera del plazo.

La convocatoria para la integración de la Comisión de Selección debía tener como resultado el nombramiento de sus integrantes. De los 76 municipios que informaron sobre este punto, sólo 50% demostró haber emitido el nombramiento.

La revisión a la documentación proporcionada por la Contraloría del Poder Legislativo, respecto de las evidencias y respuestas a la solicitud de información del procedimiento de integración de las tres figuras municipales contempladas en el Sistema Estatal Anticorrupción, arroja distintas observaciones de carácter cualitativo, citando entre las más relevantes los requerimientos de capacitación sobre el Sistema Municipal Anticorrupción (tres municipios) y la falta de interés de la comunidad por participar, debiendo emitir dos o tres convocatorias (ocho municipios). Sin embargo, el análisis denota también falta de comprensión o entendimiento de la ley y el

procedimiento, por ejemplo Calimaya, Chiautla, Santo Tomás y Temascalcingo informa sobre la reestructuración de la Contraloría Municipal, o en los casos de Tejupilco y Oztolotepec que la evidencia enviada no corresponde con lo señalado en el informe.

El resumen es poco alentador. De los 125 municipios y de acuerdo con la información revisada por la Contraloría del Poder Legislativo, solamente en cinco municipios se muestran avances más significativos en el sentido de haber concluido la integración de la Comisión de Selección, el Comité de Participación Ciudadana y la instalación del Comité Coordinador Municipal; son los casos de Villa de Allende, Papalotla, Nicolás Romero, Oztoloapan y Jocotitlán.

La falta de entendimiento queda demostrada en casos como el municipio de Acambay, que en su información señala como argumento que la ley establece 18 meses para que la Comisión de Selección Municipal cumpla con su cometido de integrar el Comité de Participación Ciudadana Municipal, siendo que el artículo 72 de la ley marca que la comisión funcionará durante ese periodo. Esto parecería una laguna en la norma porque no es claro el plazo para la integración del comité ciudadano.

Otros argumentos a la negativa de integración de estas tres figuras son la falta de respuesta ciudadana, la solicitud de prórroga para su conformación, o bien, que el Ayuntamiento no tiene injerencia en la integración del Comité de Participación Ciudadana, como son los casos de Almoloya del Río, Amalco, Axapusco, Capulhuac, Chimalhuacán, Ecatzingo, Huixquilucan, Jilotepec, Joquicingo, Oztolotepec, Ozumba, Polotitlán, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, San Simón de Guerrero, Santo Tomás, Sultepec, Temascalapa, Temoaya, Tenando del Aire, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc (en este municipio el informe presentado señala que el Cabildo autoriza la integración de las tres figuras sin especificar el procedimiento), Tepotzotlán, Texcalyacac, Tezoyuca, Tianguistenco, Tlalmanalco, Tlalnepantla, Tlatlaya, Tonatico, Tultepec, Tultitlán, Villa del Carbón, Zacazonapan, Zinacantepec, Zumpahuacán, Valle de Chalco, San José del Rincón y Tonanitla (se anexa cuadro de análisis de las respuestas emitidas por los ayuntamientos, ante el requerimiento de la Contraloría del Poder Ejecutivo).

## **Conclusiones: el difícil establecimiento de las estructuras municipales del Sistema Anticorrupción Municipal**

Estamos frente a un escenario donde la puesta en operación de diversos elementos (normativos, organizacionales y culturales) muestra cierta complejidad, como se ha expuesto en párrafos anteriores. Esto podría partir de la identificación poco clara de cuáles son los insumos, actividades y procesos que deben realizarse para lograr el objetivo de articular instituciones gubernamentales, órganos autónomos y ciudadanos, pero, sobre todo, cómo coordinar un Sistema Estatal Anticorrupción y sendos sistemas en los 125 municipios del Estado de México y, particularmente, los cambios que deben realizarse en la organización y en la cultura de todas las instancias participantes con la inclusión de actores ciudadanos.

Para evaluar el desempeño de la política anticorrupción en el Estado de México es muy pronto si queremos conocer cómo interactúan todos los elementos formales, organizacionales y culturales; sin embargo, de este primer acercamiento a la implementación del sistema estatal es posible destacar algunas limitaciones y avances. En el plano de los cambios legales, la entidad cumplió en tiempo y forma: reformó la Constitución local para incorporar la creación del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, estos últimos incorporados con el argumento de la coordinación y coadyuvancia en la fiscalización y control de los recursos públicos en el ámbito municipal, considerando que los municipios son instancias con mayores niveles de discrecionalidad de las autoridades al interpretar procedimientos, trámites o el otorgamiento de servicios. Asimismo, la entidad aprobó un paquete de nuevas leyes y reformas a distintos ordenamientos entre los que destaca la publicación de la Ley Anticorrupción, norma secundaria que define el diseño, organización y funcionamiento de diversos órganos, las atribuciones, competencias y responsabilidades. Además, estableció plazos para articular todos los insumos; sin embargo, omitió señalar sanciones por incumplimiento.

A nivel estatal es posible advertir que se ha ido avanzando en términos organizacionales. Ahora se cuenta con un Comité Coordinador del Sistema, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector de Fiscalización, faltando la integración del Sistema Municipal Anticorrupción. Se utilizaron mecanismos de convocatoria pública para elegir al Comité de Selección y al Comité de Participación Ciudadana y se publicó —aunque limitada y

tardíamente— información relacionada con el proceso de análisis de candidatos —y, si bien no es motivo de este análisis, de la selección hecha se advierte una captura de los puestos por figuras que no se han distinguido por su contribución a los temas centrales del combate a la corrupción—. También se crearon los órganos técnicos y de soporte al sistema y el secretario técnico fue seleccionado mediante consulta pública. Todos estos componentes ya sesionan conforme a los calendarios establecidos en la ley en la materia, pero hasta ahora han sido incompetentes para impulsar y obligar a los municipios a la integración del sistema municipal con el argumento de que la ley no estableció sanciones por incumplimiento.

Es de hacer notar que existen otros elementos que poco estimulan la idea de mejorar los mecanismos de selección de funcionarios —y con ello evitar la captura de puestos y presupuestos— que tendrán la responsabilidad de proponer una política integral de combate a la corrupción y sancionar las faltas administrativas. Se trata de las designaciones del fiscal anticorrupción, de los magistrados de las salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa y del titular del Órgano Superior de Fiscalización; en todos los casos, y de acuerdo con el análisis de las normativas que los rigen, son designados por el titular de la Fiscalía General de Justicia, por la legislatura a propuesta del gobernador en el caso del Tribunal de Justicia Administrativa, y por el voto de las dos terceras partes de la legislatura local el nombramiento del auditor superior de fiscalización (el actual auditor que fue ratificado tal vez alcance un periodo de más de 16 años al frente del OSFEM). En todos los casos no ha existido consulta ciudadana para su designación y es posible advertir que sigue prevaleciendo una cultura patrimonialista y de simulación.

El intento por incorporar el ámbito municipal en el sistema anticorrupción, como bien fue observado por el Comité Coordinador del SNA o el IMCO cuando evaluó la calidad normativa en la armonización de las reformas constitucionales y legales en las entidades federativas, puede ser una limitante en la funcionalidad del sistema local. Por lo pronto y con las evidencias —si bien limitadas— se puede apreciar que no se ha logrado que el orden de gobierno municipal cumpla siquiera con los requerimientos de la primera obligación de ley, que es integrar dos órganos con participación ciudadana. No resulta obvio señalar que de suyo, sin esa conformación municipal el Sistema Estatal no quedará integrado, pues la ley prevé una representación rotativa —de acuerdo con los 18 distritos judiciales en que se



divide el estado— de los comités coordinadores municipales. Hasta agosto de 2018 y con la información difundida en medios de comunicación por el presidente del Comité de Participación Ciudadana, sólo 14 municipios cumplen con lo establecido en la ley, lo que confirma que su incorporación tal como está diseñada, dificulta la funcionalidad del sistema estatal. Este primer monitoreo de la forma en que los municipios han respondido al cumplimiento de la ley es muy negativo. Aplicando de manera simple un indicador de eficiencia tendríamos que de 100% de los municipios sólo 11.2% ha cumplido con la integración de los dos órganos que la ley los obliga y eso es insuficiente para explicar las causas de tan pobre resultado.

Parecería explicarse por la heterogeneidad municipal o por las características de los municipios mexiquenses, puesto que hay lugares cuya densidad poblacional es muy alta —como Ecatepec con poco más de 1,600,000 habitantes o tan baja como Zacazonapan con tan sólo 4,000 habitantes—. Otra situación se puede asociar a la existencia de municipios urbano-metropolitanos (ahora son la mayoría), los urbanos y rurales, lo que mostraría que algunos pueden tener limitaciones para concluir esta primera etapa de implementación de la ley; es decir, instalar todos los órganos del Sistema Estatal. Sería conveniente profundizar en las capacidades institucionales de los ayuntamientos para integrar adecuadamente órganos ciudadanos. Tal vez en un grupo de municipios no se cuente con suficientes instituciones académicas y de investigación o de organizaciones sociales y, en ellas, encontrar para proponer a quienes por su contribución y experiencia en temas de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción podrían ser parte de los órganos ciudadanos. Por ahora con los datos agregados que se incluyeron en los resultados de este análisis es posible advertir para este orden de gobierno, desconocimiento de la ley y sus nuevas obligaciones en el combate a la corrupción; desinterés por comprender qué cambios deben implementarse en la organización y en la modificación de rutinas y prácticas administrativas que impacten en la acción del gobierno, puesto que los procesos de integración fueron apresurados en un sólo mes al término del plazo o en dos sesiones de cabildo, lo importante es cumplir con la forma, salir del paso, además de que los presidentes municipales actuales dejarán el cargo al finalizar este año; confusión sobre procedimientos, actividades y procesos, puesto que tratan de escudarse en reestructuraciones a los órganos internos de control, cuando en la exposición de motivos de la ley anticorrupción se aclara que el modelo institucional está orientado a mejo-

rar los procedimientos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, sin confundirlas con las funciones propias del control interno y la fiscalización.

Finalmente, el insumo principal que es la creación del Sistema Municipal Anticorrupción y la integración de comités ciudadanos y un comité coordinador, en su diseño se definió que su aportación será un informe anual que contenga las acciones y políticas emprendidas y sus resultados o avances, así como comunicar la probable comisión de hechos de corrupción y faltas administrativas, en eso radica su *coadyuvancia*, pues es el Comité Coordinador del Sistema Estatal el que podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades competentes; sin embargo, las atribuciones y responsabilidades de los comités municipales requieren de una especialización que se muestra difícil de tener a la luz de la información proporcionada por los presidentes municipales cuando señalan que han tenido que emitir dos o tres convocatorias públicas sin tener respuesta de los ciudadanos por participar.

Con estas consideraciones es posible observar que el diseño del SED que implique una forma de monitorear y evaluar los resultados del funcionamiento del sistema anticorrupción es todavía incipiente debido a que, a pesar de que los cambios legales se han establecido, no ha sucedido lo mismo ni con la implantación de las estructuras ni los cambios en las organizaciones (las contralorías se están reestructurando, los consejos de participación y coordinadores son inexistentes en la mayoría de los ayuntamientos), por lo que habrá que esperar a que las estructuras básicas se conformen para con ellos entablar el diálogo que permita el diseño de un SED.

## Bibliografía

- Arellano, Gault David (2017). *Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción*, en *Contaduría y Administración*, año 64, núm. 62. México: UNAM, pp. 810-826.
- Arellano, Gault, David (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: FCE.
- \_\_\_\_\_ y Jesús F. Hernández Galicia (2016). *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*, México: Auditoría Superior de la Federación, pp. 1-61.

- \_\_\_\_\_, Walter, Lepore, Emilio Zamudio y Felipe Blanco (2015). *Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas. ¿Cómo construirlos efectivamente?*, México: CIDE.
- Baez-Camargo, Claudia y Nikos Passas (2017). *Hidden agendas, social norms and why we need to re-think anti-corruption*. Working paper Series (22). Suiza: Basel Institute on Governance.
- Gorriti, Bontigui, Mikel (2007). “La evaluación del desempeño en las administraciones públicas españolas”. En *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 23(3). Madrid: Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, pp. 367-387.
- Merino, Huerta Mauricio (2018). *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que enlaza el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción*, (26). México: INAI.
- Reyes Heróles, Federico (2015). *Corrupción de los ángeles a los índices*, (1). México: INAI.

### *Documentos*

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. *Gaceta del Gobierno*, Decreto 72, 24 de abril de 2017.
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios. *Gaceta de Gobierno*. Decreto 207, 30 de mayo de 2017.

### *Recursos electrónicos*

- IMCO (2018). Semáforo Anticorrupción. Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción, disponible en: <https://imco.org.mx/temas/semaforo-anticorrupcion-al-cierre-del-plazo-constitucional/> (consultado el 10 de enero de 2019).
- Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Disponible en: <http://sna.org.mx/nosotros/#antecedentes> (consultado el 10 de enero de 2019).
- Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México. disponible en: [https://www.secogem.gob.mx/Portal2/documentos/GUIA\\_SISTEMA\\_ANTICORRUPCION\\_EDOMEX.pdf](https://www.secogem.gob.mx/Portal2/documentos/GUIA_SISTEMA_ANTICORRUPCION_EDOMEX.pdf) (consultado el 10 de enero de 2019).

Secretaría de la Función Pública. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289> (consultado el 10 de enero de 2019).

*El Sol de Toluca* (17 de agosto de 2018). Disponible en <https://www.elsolde-toluca.com.mx/> (consultado el 10 de enero de 2019).



# INDICADORES DE EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL

JOSÉ BAUTISTA FARÍAS

*Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente*

## Introducción

SON pocos los organismos públicos y civiles que evalúan la transparencia del ámbito municipal en México de manera constante y sistemática. Entre los primeros, destacan los órganos garantes de transparencia de cada entidad que están obligados por ley a revisar los portales de transparencia de los sujetos obligados, incluidos los municipios. Dentro de los organismos ciudadanos que evalúan ciertos aspectos de la transparencia de los gobiernos locales destacan: Aregional, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra), con la diferencia de que los dos primeros se centran en la información fiscal y presupuestal, respectivamente; en tanto que Cimtra revisa otros aspectos, incluida la información financiera. En el presente artículo me referiré a las metodologías e indicadores de evaluación de estos organismos, así como a los principales resultados y recomendaciones que plantean como buenas prácticas que abonen a una mayor transparencia y rendición de cuentas a nivel municipal.

*Palabras clave:* transparencia, rendición de cuentas, indicadores, índice.

## 1. Definición de conceptos

Existe consenso entre los estudiosos de la rendición de cuentas de que la transparencia y el acceso a la información son elementos centrales de una democracia y herramientas que favorecen el diálogo y la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos. Ambos términos están asociados con la libertad de expresión y se contemplan en la Constitución mexicana y en tratados internacionales firmados por nuestro país (Aguilar Rivera: 2017).

El término *transparencia* alude al derecho que tienen las personas de acceder a información pública resguardada por las autoridades, sin que medie una solicitud. Para Merino (2018: 15), la transparencia se puede entender como “la divulgación de la información que producen las organizaciones públicas y que es útil para monitorear y evaluar las acciones/decisiones de los gobiernos”. El aspecto central aquí es la producción, el acceso a la información que genera y administra el gobierno para que los interesados puedan conocer qué se hace, qué decisiones se toman y con qué propósito. Sin embargo, el autor advierte que la sola existencia del derecho a la información no aseguró la transparencia para la sociedad ni mucho menos la rendición de cuentas como un derecho exigible para todos gobiernos.

Lo anterior explica, en parte, que no obstante los importantes avances en la creación de marcos regulatorios e instituciones y el incremento importante del acceso a la información en las entidades públicas, persista la opacidad, corrupción y desconfianza de los ciudadanos en las autoridades. Lo que significa que la transparencia es necesaria, pero no suficiente, ya que se requiere de más y mejores sistemas e instrumentos para el monitoreo, evaluación y fiscalización de los gobiernos. Los sistemas nacional y estatales de anticorrupción apuntan en esa dirección, pero se encuentran en su fase inicial y con fuertes obstáculos en su implementación (Hernández y Veloz, 2017; Garzón Montaña, 2017).

Sin información no hay transparencia ni rendición de cuentas. La información es una dimensión fundamental de ésta última, pero no se reduce a ella, ya que incorpora además la necesidad de justificar los actos y decisiones para ser sometido a un juicio de los ciudadanos a fin de aprobar o sancionar lo hecho. En este sentido, la rendición de cuentas abarca tres maneras diferentes de prevenir y corregir los abusos de poder: (i) obliga a las autoridades a abrirse a la inspección pública; (ii) lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y (iii) lo supedita a la amenaza de la sanción. En este sentido, “la rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder” (Schedler, A., 2005: 13-14).

Para medir qué tan transparentes son los gobiernos, en este caso municipales, se requieren de índices e indicadores. Generalmente éstos hacen referencia al cumplimiento u omisión de la normatividad en esta materia,

en especial de las leyes de transparencia de cada entidad o de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), así como diversas leyes, como la general de contabilidad gubernamental de ingresos, reglamentos diversos, entre otros documentos.

Manuel Noriega (2011: 24) refiere que un índice es una relación causal entre dos fenómenos, para lo cual se requieren de datos que describan el estado del tema o asunto de interés. En tanto que un indicador es una herramienta que se utiliza para valorar atributos sociales, ambientales, económicos e institucionales. Su uso supone la relación de fenómenos observables que pueden ser medidos, que están ligados al comportamiento o estructura del fenómeno que se tienen datos: “un indicador es una pista sobre fenómenos que hace perceptible una tendencia que no es inmediatamente perceptible. Indican el progreso, tanto de metas sociales como de gestión pública”.

De acuerdo con Fierro y Gil-García (2011) la transparencia está basada en cuatro pilares: (i) la disponibilidad de información; (ii) calidad y utilidad de la información, (iii) uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC), y (iv) estrategias y herramientas de participación y colaboración. La disponibilidad alude a la accesibilidad de la información que proveen las instituciones públicas sin que las personas la soliciten; la calidad y utilidad refiere a la posibilidad de que la información sea usada de manera significativa por quien la demanda; el tercer pilar facilita el acceso a la información pública mediante medios electrónicos y, el cuarto, busca generar las condiciones para facilitar la participación y colaboración de las y los ciudadanos en los asuntos públicos.

Como veremos más adelante, para evaluar la transparencia de los municipios por parte de Aregional, IMCO y Cimtra aluden a la mayoría de estos pilares. Estos organismos comparten algunos indicadores y metodologías de medición, pero difieren en el foco de su atención y profundidad. Otro aspecto importante es que ambos mantienen una revisión sistemática, constante y actualizada sobre la transparencia municipal.

## **2. La medición de la transparencia municipal por organismos civiles**

Como señalamos al principio de este trabajo, son pocos los organismos que evalúan la transparencia municipal de manera periódica, sistemática



y amplia. Existen algunos estudios a este nivel entre algunas entidades que adolecen de continuidad o que son muy localizados (Bojórquez *et al.*, 2015; Lazos Garza, 2007). Los casos que referiré a continuación no son comparables entre sí, debido a que los indicadores y metodologías que utilizan son diferentes; no obstante que comparten el mismo propósito: promover la transparencia de los gobiernos locales.

## 2.1 Aregional

Aregional es una consultora especializada en economía, finanzas públicas y política. Está dirigido a funcionarios públicos, ejecutivos, académicos, periodistas e investigadores. La Dirección General está a cargo de Flavia Josefina Rodríguez Torres.

Por *transparencia fiscal* se entiende:

cuando un gobierno pone a disposición del público en general, el conjunto de informaciones que le faciliten al interesado tener el panorama del ejercicio de los recursos públicos, de tal forma que pueda evaluar si lo desea, la rendición de cuentas de la administración gubernamental.<sup>12</sup>

Dentro de los estudios que realiza Aregional está el *Índice de transparencia y disponibilidad de información fiscal-municipal (ITDIF-M)*, que ha sido aplicado en seis ocasiones, cada año. El último reporte es de 2017; su muestra fue de 60 municipios. Sus criterios de selección de los municipios a evaluar son: las capitales, áreas metropolitanas y polos de desarrollo.

El ITDIF-M (2017) es un instrumento estadístico que refleja la disponibilidad y calidad de la información financiera y fiscal de los municipios. Con él se pretende evaluar el desempeño en el manejo, administración y ejecución de los recursos públicos en aras de transparentar la gestión municipal. Su objetivo es fomentar la práctica de la transparencia en los gobiernos locales mediante la revisión fiscal. El índice mide seis diferentes aspectos de la gestión y desempeño gubernamental (véase tabla 1):

---

<sup>12</sup> Véase Aregional (2017). *Índice de transparencia y disponibilidad de información fiscal de los municipios (ITDIF-M) 2017*, documento electrónico disponible en [http://transparenciafiscal.tepic.gob.mx/docs/sistema/docs/2018/20180807-1117-2017\\_-metodologia-itdif-m\\_-final.pdf](http://transparenciafiscal.tepic.gob.mx/docs/sistema/docs/2018/20180807-1117-2017_-metodologia-itdif-m_-final.pdf) (consultado el 12 de enero de 2019).

**Tabla 1.** Bloques e indicadores del ITDIF-M (2017)

<b>Bloques</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Descripción</b>	
I. Marco regulatorio	1. Bando de policía y buen gobierno	Evalúa disponibilidad y actualización de los documentos.	
	2. Registro Administración del Ayuntamiento		
	3. Registro para autoridades y organismos auxiliares (DIF y Agua)		
	4. Registro de adquisiciones, enajenaciones y contratación de servicios (bienes muebles e inmuebles)		
	5. Registro de desarrollo urbano y construcción	Evalúa disponibilidad	
	6. Registro de zonificación y uso de suelo		
	7. Registro de transparencia y AIP		
	8. Actas de cabildo: asistencia a sesiones y sentido de la votación		
	9. Acta de entrega-recepción y listado de anexos		
	10. Liga de acceso al marco jurídico estatal		
	11. Ley General de Transparencia y AIP		
II. Marco programático-presupuestal	12. Plan Municipal de Desarrollo	Evalúa disponibilidad y vigencia, en su caso	
	13. Plan de Desarrollo Urbano		
	14. Programas Operativos Anuales	Norma CONAC (03/04/2013)	
	15. Programas sociales		
	16. Calendario de Reuniones de Cabildo		
	17. Formato de Iniciativa de Ley de Ingresos (Congreso Nacional de Armonización Contable)		
	18. Ley de Ingresos		Disponibilidad
	19. Tasas y tarifas del impuesto predial		Norma CONAC
	20. Cuotas por contribuciones de mejora		

**Tabla 1.** Bloques e indicadores del ITDIF-M (2017) (continuación)

Bloques	Indicadores	Descripción
	21. Valores catastrales	Clasif. eco., adva., prog.; tabulador de sueldos y salarios; analítico de plazas Disponibilidad.
	22. Proyecto de Presupuesto de Egresos	
	23. Presupuesto de Egresos (2015-2017)	
	24. Presupuesto Ciudadano	
	25. Valores unitarios para suelo, construcciones y predios rústicos	
	26. Tarifas para el cobro de agua potable	
	27. Cartera de proyectos a realizar con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM-DF)	
III. Costos operativos	28. Estructura orgánica	Puesto y nombre del titular de c/área
	29. Atribuciones por unidad administrativa	Disponibilidad
	30. Número total de plazas	Clasificación por dependencia, base y confianza
	31. Salario del presidente municipal	Compensaciones, deducciones, sueldo bruto y neto
	32. Nómina de servidores públicos	Compensaciones, deducciones, sueldo bruto y neto
	33. Convocatorias para licitación obra pública y adquisiciones	Disponibilidad
	34. Adjudicación de adquisiciones: licitaciones públicas, invitación restringida y directa	Propuesta enviada por el participante; nombre de la persona física o moral adjudicada; número, fecha y monto del contrato, plazo de entrega

**Tabla 1.** Bloques e indicadores del ITDIF-M (2017) (continuación)

<b>Bloques</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Descripción</b>
	35. Adjudicación de obra pública: licitaciones públicas, invitación restringida y directa	Fecha, núm. de convocatoria, descripción, participantes en el concurso, motivo de adjudicación, fecha de adjudicación, empresa adjudicada, importe y plazo de entrega
	36. Padrón de proveedores y/o contratistas	Disponibilidad
	37. Gastos de representación	Disponibilidad por dependencia.
	38. Concesiones y licencias para la prestación, aprovechamiento y/o explotación de bienes y servicios	Disponibilidad
	39. Licencias de construcción otorgadas	Licencias de uso y construcción otorgadas
	40. Inventario de bienes de patrimonio público municipal	Especificación del uso de cada inmueble (escuela, biblioteca, auditorio, oficinas administrativas, etc.)
IV. Rendición de cuentas	41. Acceso a las gacetas municipales	Resolutivos y acuerdos aprobados.
	42. Informe Anual de Gobierno	Disponibilidad
	43. Informes Financieros (Finanzas y deuda pública)	2015 y 2016 disponibilidad de normas trimestrales.
	44. Información contable	Estados de situación financiera; variación en la hacienda pública; cambios en la situación financiera; Notas a los estados financieros; y Estado analítico del activo

**Tabla 1.** Bloques e indicadores del ITDIF-M (2017) (continuación)

Bloques	Indicadores	Descripción
45.	Información presupuestaria	Estado analítico de los ingresos; y Estado analítico del ejercicio del presupuesto (adva., eco., por objeto del gasto y funcional).
46.	Analítico de la deuda pública y otros pasivos-LDF (Formato 2)	Formatos de los Criterios para la elaboración y
47.	Balance Presupuestario-LDF (Formato 4)	Presentación homogénea de la información
48.	Analítico de Ingresos Detallado-LDF (Formato 5)	financiera y de los formatos a que hace
49.	Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado-LDF, clasificación por objeto del gasto (Formato 6a)	referencia la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Publicados en el DOF el 11 de octubre de 2016
50.	Formato único de aplicación de Recursos Federales, nivel proyecto: FISM-DF y FORTAMUN-DF	Disponibilidad de información de los 4 trimestres del año, o cierre definitivo anual
51.	Padrón de beneficiarios de programas sociales	Disponibilidad
52.	Cuenta Pública	2013 y 2014 disponibilidad 2015 desglose de información con nueva clasificación: Estado de situación financiera; Estado de variación en la hacienda pública; Estado de cambios en la situación financiera; Notas a los estados financieros; y Estado analítico del activo.

**Tabla 1.** Bloques e indicadores del ITDIF-M (2017) (*continuación*)

Bloques	Indicadores	Descripción
53.	Información contable	Estado de situación financiera; Estado de variación en la hacienda pública; Estado de cambios en la situación financiera; Notas a los estados financieros; y Estado analítico del activo
54.	Información presupuestaria	Estado analítico de los ingresos; y Estado analítico del ejercicio del presupuesto (adva., eco., por objeto del gasto y funcional)
55.	Dictamen sobre Cuenta Pública (Órgano de Fiscalización)	Disponibilidad
56.	Obras financiadas con el FISM-DF	Número de contrato bajo el cual se hizo la obra y su nivel de avance por trimestre.
57.	Aplicación de recursos del (FORTAMUN-DF)	Con base en el formato emitido por CONAC en el DOF el 04/04/2013 (Rubro específico del destino de aportaciones y monto pagado).
58.	Convenios con el Estado en materia fiscal (impuesto predial)	Disponibilidad
59.	Acceso al Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativa y Municipios	Disponibilidad del acceso conforme al Artículo 56 de la Ley de Disciplina Financiera. El Registro Público Único se publica en la página oficial de la SHCP

**Tabla 1.** Bloques e indicadores del ITDIF-M (2017) (continuación)

<b>Bloques</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Descripción</b>
V. Evaluación de resultados	60. Indicadores de gestión	Ficha técnica de los indicadores: nombre del indicador, unidad responsable, objetivo, descripción, fórmula, meta y avance observado
	61. Informes de resultados de auditorías al ejercicio presupuestal	Disponibilidad: Auditorías internas y/o externas Series históricas
VI. Estadísticas fiscales	1. Ingresos: propios; impuestos; derechos; agua; productos; aprovechamientos; participaciones federal y estatales (Ramo 28); aportaciones federales (Ramo 33: FISM-DF y FORTAMUN-DF)	
	2. Gastos o egresos: Clasificación económica o por tipo de gasto (corriente y de capital); destino del gasto del FISM-DF	
	3. Deuda pública	

**Fuente:** Arregional, ITDIF-M (2017).

En cuanto los resultados que arrojó el ITDIF-M 2017, Aregional clasificó a los 60 municipios evaluados en tres niveles de transparencia fiscal: (i) alta, con 75 punto o más; (ii) media, con puntuaciones entre 60 y 75 puntos y (iii) baja, con menos de 60 puntos. Los principales resultados del ITDIF-M, 2017 fueron (*El Economista*, 1 de diciembre de 2017):

- a) Existe mucha información, pero con problemas de calidad y congruencia entre los diferentes archivos.
- b) El promedio de las capitales del país se situó en 60.00 puntos, frente a 58.06 puntos de 2016, en el límite inferior del nivel medio de transparencia fiscal.<sup>13</sup>
- c) El promedio nacional fue de 56.30 / 100 (poco mejor que en 2014: 55.94).
- d) De los 60 municipios evaluados, 34 se posicionaron en los niveles bajos de transparencia fiscal (56.6%), 12 ayuntamientos en alto y 14 en medio.
- e) Puebla ocupó el primer lugar nacional con 98.38 puntos; le siguieron los municipios de Corregidora (Querétaro) y Monterrey (NL), empatados en segundo escalón, con 95.70 puntos.

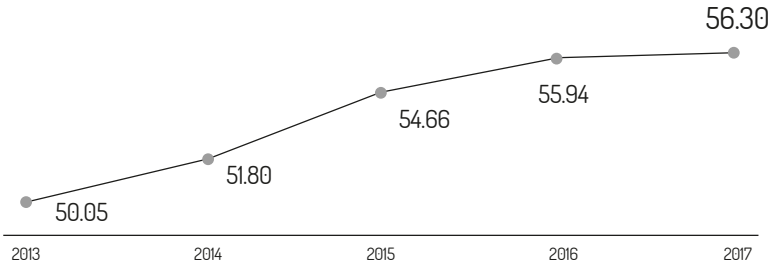
Como se observa en la gráfica 1, de 2013 a 2017, se registran avances consistentes en las calificaciones de los municipios en el ITDIF-M, con excepción de 2017 donde es notable cierto estancamiento. Este se explica, según Aregional, debido a: (i) la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia a través de formatos específicos; (ii) la adaptación de los portales oficiales a la LGTAIP y (iii) la armonización de las leyes estatales de transparencia con la LGTAIP en los primeros meses de 2017.

---

<sup>13</sup> Según Aregional, esto fue resultado de que 14 de las 31 capitales se clasificaron en el nivel bajo, y en el nivel medio se agruparon 11; sólo uno de cada cinco municipios-capitales se mantienen en el nivel alto: Puebla, Monterrey, Tepic, Mérida, Guadalajara y Xalapa.



**Gráfica 1.** Índice de Transparencia y disponibilidad de la información fiscal de los municipios. Puntuación en escala de 0 100 promedio nacional



Fuente: Aregional, ITDIF-M (2017).

## 2.2 Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)

El IMCO es un centro de investigación apartidista y sin fines de lucro. Tiene como misión proponer políticas públicas a fin de influir en su ejecución para alcanzar un México más próspero e incluyente. Su visión es mejorar el debate y las decisiones que afectan al país con datos duros. El equipo de trabajo está conformado por investigadores y analistas expertos en los temas que abordan. Valentín Díez Morodo preside el consejo de administración de este organismo. Por transparencia presupuestaria se entiende:

El acceso y disponibilidad de información al público en general, que cumpla con los atributos de oportunidad, datos abiertos, detalle y desglose, legibilidad y homologación de conceptos utilizados en las finanzas municipales a fin de poder compararlos (IMCO, 2017: p. 4).

Dentro de las investigaciones que realizan se encuentra el “Índice de Información Presupuestal Municipal” (IIPM), que en 2017 abarcó una muestra de 423 municipios del país además de las 16 alcaldías de la Ciudad de México. El IIPM

mide la calidad de la información presupuestal, ingresos y egresos, a la vez que verifica el cumplimiento de la contabilidad gubernamental, basado en las buenas prácticas de transparencia presupuestal y las normas establecidas. Con la

implementación de éste índice se busca eliminar las condiciones de opacidad y fomentar las buenas prácticas contables en los gobiernos locales. Para la realización de este ejercicio, el IMCO consultó las páginas web de 423 municipios, así como 32 congresos locales y periódicos oficiales; evaluó 396 leyes de ingresos, 322 presupuestos de egresos y 200 presupuestos ciudadanos (IMCO, 2017). El IMCO ha realizado estos ejercicios en nueve ocasiones, desde 2009 a 2017.

La metodología que utiliza IMCO para el IPM contempla seis etapas: (1) actualización de los criterios de evaluación;<sup>14</sup> (2) selección de los municipios; (3) recopilación de documentos; (4) evaluación; (5) resultados y (6) recomendaciones. En la evaluación de 2017 utilizó 85 indicadores agrupados en nueve secciones: (i) Acceso inicial; (ii) ley de ingresos; (iii) clasificaciones; (iv) poderes/dependencias/ organismos; (v) tabulaciones, plazas; (vi) obligaciones financieras; (vii) recursos federales; (viii) rubros específicos, y (ix) criterios.

Para el IMCO, los presupuestos municipales son la norma más importante de las finanzas pública debido a que en ellos se determinan los montos y destinos de los recursos financieros que disponen, además de que involucran al cabildo, entidades públicas y el sector privado. Los recursos públicos se clasifican en: (a) ingresos, (b) egresos, y (c) deuda. Los ingresos se componen de: (i) ingresos propios, (ii) disponibilidad inicial, (iii) ingresos extraordinarios (deuda), e (vi) ingresos federales y estatales. Estos últimos representan 73.1% de los recursos municipales, seguidos de 21.5% de ingresos propios.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Para la evaluación del IPM 2017 incorporaron nuevos criterios: (i) Plan de Desarrollo Municipal; (ii) ley de ingresos legible; (iii) ley de ingresos en formato de datos abiertos; (iv) desglose del presupuesto por dependencia y unidad responsable; (v) desglosa destino de c/u de las contrataciones de deuda pública; (vi) desglosa el presupuesto asignado a c/u de los programas municipales y (vii) desglosa el presupuesto asignado para la impartición de justicia municipal.

<sup>15</sup> Las transferencias federales y estatales entre el 1994 y 2015 crecieron 260%. IMCO [con datos de INEGI]. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. México.

**Tabla 2.** Secciones e indicadores de medición del IPM 2017

Secciones	Indicadores	Qué miden
I. Etapa inicial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ley de ingresos</li> <li>2. Presupuesto de egresos</li> <li>3. Ley de ingresos en web del municipio</li> <li>4. Presupuesto de egresos (PE) en sitio web del municipio</li> <li>5. Página web del municipio con enlace de transparencia en las finanzas</li> <li>6. Presupuesto de egresos en formato ciudadano</li> <li>7. Ley de Hacienda del municipio</li> <li>8. Gaceta municipal en versión electrónica</li> <li>9. Plan Municipal de Desarrollo (PMD)</li> <li>10. Ley de ingresos (LI) con datos de publicación oficial</li> <li>11. Presupuesto de egresos con datos de publicación oficial</li> <li>12. Legibilidad de ley de ingresos</li> <li>13. Legibilidad de presupuesto de egresos</li> <li>14. Ley de ingresos con información en formato de datos abiertos</li> <li>15. Presupuesto de egresos con información en formato de datos abiertos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Disponibilidad en sitio web del Congreso</li> <li>2. Disponibilidad en internet de periódico/boletín/gaceta municipal</li> <li>3. Disponibilidad en página web del municipio</li> <li>4. Disponibilidad en página web del municipio</li> <li>5. Cumplimiento de obligaciones de transparencia s/inf. de presupuesto de egresos y normatividad</li> <li>6. Disponibilidad en pág. web del municipio</li> <li>7. Disponibilidad de la ley de Hacienda en el municipio</li> <li>8. Disponibilidad de gaceta en medio electrónico</li> <li>9. Disponibilidad del PMD en medio electrónico</li> <li>10. Correspondencia de la LI y PE publicada en sitio web del municipio con la que aparece en periódico oficial</li> <li>11. Correspondencia de la LI y PE publicada en sitio web del municipio con la que aparece en periódico oficial</li> <li>12. Legibilidad de la LI</li> <li>13. Legibilidad del PE</li> <li>14. LI en formato de datos abiertos</li> <li>15. PE en formato de datos abiertos</li> </ol>

**Tabla 2.** Secciones e indicadores de medición del IPM 2017 (continuación)

Secciones	Indicadores	Qué miden
II. Ley de ingresos	16. Desglose del total de ingresos por concepto de impuestos	16. La información de la LI debe estar armonizada por el clasificador emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable
	17. Desglose de la LI por concepto de cuotas y aportaciones de seguridad social	17. <i>Ídem</i>
	18. Desglose de la LI por concepto de contribuciones de mejora	18. <i>Ídem</i>
	19. Desglose de la LI por concepto de derechos	19. <i>Ídem</i>
	20. Desglose de la LI por concepto de productos	20. <i>Ídem</i>
	21. Desglose de la LI por concepto de aprovechamientos	21. <i>Ídem</i>
	22. Desglose de la LI por concepto de bienes y servicios	22. <i>Ídem</i>
	23. Desglose de la LI por concepto de aportaciones	23. <i>Ídem</i>
	24. Desglose de la LI por concepto de participaciones	24. <i>Ídem</i>
	25. Desglose de la LI por concepto de convenios	25. <i>Ídem</i>
	26. Desglose de la LI por concepto de transferencias, subsidio y otras ayudas	26. <i>Ídem</i>
	27. Desglose de la LI en total de ingresos derivados de financiamientos	27. <i>Ídem</i>

**Tabla 2.** Secciones e indicadores de medición del IPM 2017 (continuación)

Secciones	Indicadores	Qué miden
III. Clasificaciones	28. Clasificación del gasto a nivel de capítulo, concepto y partida genérica 29. Clasificación administrativa 30. Clasificación por tipo de gasto 31. Clasificación programática 32. Clasificación funcional: finalidad, función y subfunción 33. Clasificación por fuentes de financiamiento	28. El reporte de estos rubros señalando nivel presupuestado p/cada nivel, identificándolo correctamente 29. Si se identifica a las unidades advas. del sector público 30. Desglose del presupuesto total conforme al clasificador por tipo de gasto del CONAC 31. Clasificación de programas presupuestarios conforme a la emitida por CONAC 32. Identificar la naturaleza de los servicios previstos en los tres niveles de agregación citados (conforme al CONAC) 33. Identificar las fuentes u orígenes de los ingresos que financian los egresos y precisar la orientación específica de cada fuente
IV. Poderes/ dependencias/ organismos	34. Desglose del presupuesto (P) 35. Desglose del P por dependencia y unidad responsable (UR) 36. Desglose el P de la dirección u oficina de transparencia (T) 37. Desglose P de las entidades paramunicipales y organismos desconcentrados y descentralizados	34. Transparentar el P asignado, desglosando por objeto del gasto 35. Transparentar el P por c/ UR 36. Transparentar el P asignado a la dirección de T 37. Transparentar el P de las entidades paramunicipales

**Tabla 2.** Secciones e indicadores de medición del IPM 2017 (continuación)

Secciones	Indicadores	Qué miden
V. Tabuladores /	38. Información sobre el total de plazas	38. Información de calidad sobre las plazas
plazas	39. Tabulador de plazas desglosando: empleados de confianza, base y honorarios	39. Información de las plazas conforme a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (art. 61)
	40. Tabulador de salarios de mandos medios y superiores	40. Transparentar la información s/ mandos medios y superiores
	41. Distinguir las remuneraciones base de las adicionales o especiales	41. Verificar información s/ los recursos asignados por servicios especiales u otros
	42. Desglose del monto destinado al pago de pensiones	42. Dimensionar la magnitud de los pasivos contingentes relacionados c/ pensiones
	43. Desglose de prestaciones sindicales	43. Identificar las prestaciones otorgados mediante la afiliación a un sindicato
	44. Desglosa el monto destinado al pago de prestaciones sindicales	44. Idem
	45. Tabulador (T) con salarios de la policía	45. Transparentar las remuneraciones a la policía
	46. El T de salarios distingue e/ empleados de confianza y base	46. Disponibilidad de información s/ plazas de la policía
	47. Número total de plazas de la policía con cargo al presupuesto (P)	47. Transparentar información relevante s/ este sector
	48. Distinción de la plantilla de policías estatales y municipales	48. <i>Idem</i>

**Tabla 2.** Secciones e indicadores de medición del IPM 2017 (continuación)

Secciones	Indicadores	Qué miden
Obligaciones financieras	49. Topes a la contratación de deuda pública	49. Verificar restricciones legales a la contratación de deuda
	50. Desglose de los saldos de la deuda pública (DP)	50. Transparentar el saldo total de la DP
	51. Desglose de la DP por tipo de garantía o fuente de pago	51. Transparentar la fuente o garantía de pago de la DP
	52. Monto asignado en el ejercicio fiscal al pago de la DP	52. Transparentar el monto a pagar de la DP por crédito
	53. Monto asignado en el ejercicio fiscal al pago de la DP en pago principal e intereses	53. Transparentar el monto a pagar de la DP en pago principal e intereses
	54. Desglose de la DP por decreto aprobatorio o clave de identificación	54. Identificar c/u de las contrataciones de DP para su seguimiento
	55. Desglose de DP por tipo de obligación o instrumento de contratación	55. Transparentar condiciones en que se adquiere la DP
	56. Desglose de la DP por institución bancaria	56. Dar cuenta del saldo y monto de la deuda a pagar
	57. Desglose de las tasas de contratación de la DP	57. Transparentar ciertas condiciones de contratación de la DP
	58. Desglose el monto asignado en el ejercicio fiscal al pago de DP en pago por comisiones, gastos, costos por cobertura y apoyos financieros	58. Transparentar el costo de la DP asociado al pago de comisiones, gastos, cobertura, servicios bancarios, manejos bancarios, etc.
	59. Desglose del plazo de contratación de la DP	59. Transparentar el plazo de contratación de la DP
	60. Desglose el monto asignado en el ejercicio fiscal al pago de DP en pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores	60. Transparentar el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores
	61. Desglose del destino de c/u de las contrataciones de la DP	61. Transparentar el destino de cada una de las contrataciones de DP vigentes al inicio del ejercicio fiscal

**Tabla 2.** Secciones e indicadores de medición del IPM 2017 (continuación)

Secciones	Indicadores	Qué miden
Recursos federales.	62. Estima y desglosa los fondos que provienen del Ramo 33 (FAISM/FAFM) 63. Desglosa los fondos del Ramo 33	62. Verificar el desglose de los fondos del Ramo 33 63. Verificar el desglose de los fondos del Ramo 33
Rubros Específicos	64. Desglose de las transferencias a las autoridades municipales auxiliares 65. Desglose del gasto en comunicación social 66. Desglose de los fideicomisos públicos (FP) 67. Desglose del monto destinado a los FP 68. Desglose de los subsidios o ayudas sociales 69. Desglose de los montos a los subsidios o ayudas sociales 70. Desglose el tipo de subsidio o ayuda social 71. Desglose de transferencia a organismos de la sociedad civil (osc) 72. Desglose de los programas con recursos concurrentes por orden de gobierno 73. Desglose del P asignado a c/u de los programas de gobierno 74. Desglose del gasto en compromisos plurianuales	64. Identificar los recursos destinados a las autoridades que apoyan al municipio en la prestación de servicios 65. Transparentar el gasto en comunicación social o difusión 66. Identificar el total de FP existentes en el municipio 67. Transparentar el monto destinado a los FP 68. Transparentar subsidio o ayudas sociales 69. Transparentar los montos de los subsidios o ayudas sociales 70. Transparentar el tipo de subsidio o ayuda social 71. Transparentar las transferencias a OSC 72. Evaluar la calidad de la información s/los recursos asignados a programas municipales proveniente de otros órdenes de gobierno 73. Evaluar el desglose del P asignado a cada uno de los programas de gobierno 74. Transparentar el monto presupuestado para los compromisos adquiridos que trascienden el año fiscal



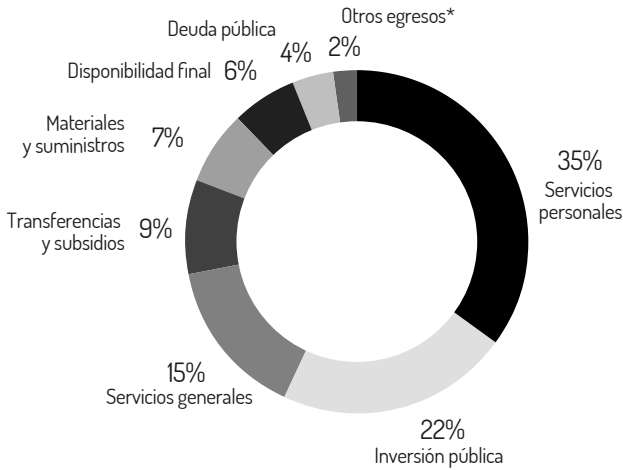
**Tabla 2.** Secciones e indicadores de medición del IPM 2017 (continuación)

Secciones	Indicadores	Qué miden
Rubros Específicos	75. Desglose del pago para contratos de asociaciones público privadas 76. Contiene el anexo transversal para la atención de niños y adolescentes 77. Desglosa el presupuesto asignado para la impartición de la justicia municipal	75. Transparentar monto presupuesto p/ realizar contratos c/ sector privado 76. Verificar la orientación del ejercicio de los recursos públicos con enfoque de derechos. 77. Transparentar recursos para el sostenimiento de los juzgados
Criterios	78. Glosario de términos presupuestales 79. Criterios para realizar incrementos salariales 80. Criterios para la reasignación del gasto público 81. Criterios para aprobar fideicomisos 82. Criterios para aprobar subsidios 83. Criterios para la administración y gasto de ingresos excedentes 84. Criterios para la administración y gasto de ahorros/economías 85. Topes a montos para asignación directa, invitación y licitación pública	78. Verificar listado de conceptos especializados p/ hacer comparaciones 79. Evaluar la existencia de reglamentos para el incremento de salarios 80. Verificar la existencia de reglas para el cambio de destino de los recursos asignado originalmente a otro rubro 81. Evaluar los requisitos y consideración para crear fideicomisos 82. Evaluar que en el PE se establezcan los requisitos y consideraciones 83. Evaluar la existencia de lineamientos para determinar el destino o aplicación de ingresos excedentes 84. Evaluar la existencia de lineamientos o reglas para determinar el destino o aplicación de ahorros 85. Evaluar la existencia de criterios mínimos a cerca de la realización de las asignaciones directas, invitaciones y licitaciones

Fuente: IMCO (2017). Anexo metodológico.

Según el IPM-2017, el gasto de los gobiernos municipales tuvo un crecimiento de 68.9% (en términos reales) de 2004 a 2015.<sup>16</sup> El mayor gasto de los municipios está en: servicios personales (35%),<sup>17</sup> inversión pública (22%), servicios generales (15%), transferencias y subsidios (9%), materiales y suministros (7%), disponibilidad final (6%), deuda (4%) y otros egresos (2%), ver tabla 2.

**Gráfica 2. Gastos municipales 2016**



\* Otros egresos incluyen: inversiones financieras, bienes muebles o inmuebles, entre otros.

**Fuente:** IMCO con datos del INEGI 2016: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales (cifras preliminares)

En cuanto a la deuda municipal, al 30 de septiembre de 2017, representó 45 mil 306 millones de pesos, de los cuales 25 municipios concentran 52%, esto es, 23 mil 879 millones de pesos.<sup>18</sup> En la gráfica 3 se muestran los municipios con mayor deuda.

<sup>16</sup> En 2016, los municipios y las delegaciones de la Ciudad de México gastaron en total 436 mil 514 millones 442 mil 992 pesos (IMCO, 2017).

<sup>17</sup> En siete años, de 2008 a 2015, el gasto burocrático creció 32% (sueldos y prestaciones) (IMCO, 2017).

<sup>18</sup> De acuerdo con IMCO, con base en datos del Registro Público Único de la SHCP al 30 de septiembre de 2017.

**Gráfica 3.** Municipios más endeudados (2017) (millones de pesos)

<b>Municipio</b>	<b>Deuda</b>
Tijuana	\$2,687.82
Guadalajara	\$2,174.96
Monterrey	\$1,972.74
Hermosillo	\$1,839.14
León	\$1,290.47
Benito Juárez	\$1,176.55
Mexicali	\$1,061.35
Zapopan	\$1,029.20
Tonalá	\$954.75
San Nicolás de los Garza	\$881.28
Nuevo Laredo	\$873.90
Culiacán	\$729.49
Solidaridad	\$725.41
Ecatepec de Morelos	\$661.93
Guadalupe	\$652.36
Ensenada	\$652.06
San Pedro Tlaquepaque	\$616.99
Nogales	\$585.06
Cajeme	\$521.21
Naucalpan de Juárez	\$489.41
Acapulco de Juárez	\$487.20
Coatzacoalcos	\$470.55
Puebla	\$453.39
San Luis Potosí	\$450.60
Tlalnepantla de Baz	\$441.40

No se consideran las obligaciones financieras de los organismos municipales.

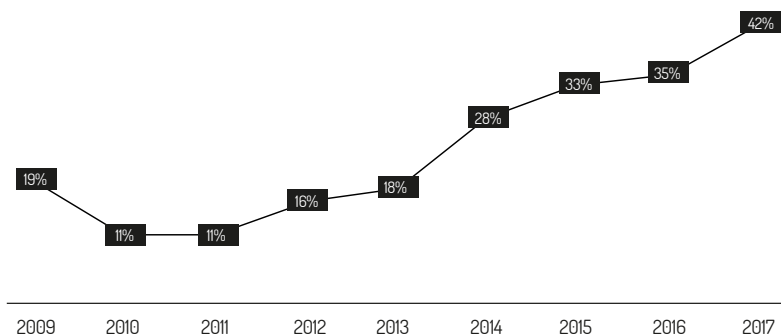
**Fuente:** IMCO con datos de la SHCP. Registro Público Único.

En cuanto a los resultados que arrojó el IIPM-2017 sobresalen los siguientes:

- El promedio general de 423 municipios evaluados fue de 42%.
- Del total de municipios evaluados, 92 municipios (21.74%) tuvieron entre 80 y 100 puntos; 41 (9.69%), entre 51-79, y 320 (75.65%) entre 0-50%.
- Los municipios de los estados de Chihuahua, Puebla y Campeche obtuvieron los porcentajes más altos de cumplimiento, en tanto que Oaxaca, Tlaxcala y Ciudad de México fueron los más bajos.
- Secciones más cumplidas: leyes de ingreso y acceso público (68%); recursos federales (43%).
- Secciones menos cumplidas: deuda pública (29%), armonización contable (28%) y reasignaciones y excedentes (26%). El cumplimiento en 60 de los 85 criterios evaluados fue menor a 50%.
- Porcentaje de municipios evaluados que no publica ley de ingresos 13% y 29% la ley de egresos (requisito establecido en el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública).
- Sólo 200 municipios (44%) publican presupuestos ciudadanos (artículo 62 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental).
- 60% de los municipios no publica tabuladores de sueldos y 61% no publica analítico de plazas (artículo 115 constitucional y 61 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental).

No obstante, el panorama sombrío en gran parte de los municipios evaluados, la buena noticia es que el cumplimiento promedio del IIPM se ha incrementado de manera sostenible de 2011 a 2017 (ver gráfica 4).

**Gráfica 4.** Porcentaje promedio de cumplimiento del IIPM, 2009-2017



**Fuente:** IMCO (2017). IIPM. México.

## 2.3 Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra)

Cimtra está conformado por varias organizaciones civiles y universidades que desde 2002 a 2018, evalúan a los gobiernos locales con el fin de fomentar la transparencia y mejorar la rendición de cuentas y el marco normativo en esta materia, mediante la aplicación y procesamiento de herramientas de evaluación, medición y monitoreo de la información. Tiene presencia en doce entidades del país, cuyos representantes constituyen la coordinación nacional presidida por Ricardo Jiménez. Por transparencia se entiende:

Todo ejercicio de gobierno —y de la clase política— de cara a los ciudadanos, lo que implica que las acciones, decisiones y recursos que se utilizan por parte de los gobernantes se encuentran documentados y accesibles a cualquier persona de manera permanente, sencilla y expedita, sin necesidad de ser requerida.<sup>19</sup>

La herramienta Cimtra Municipal evalúa la disponibilidad de información pública en tres campos, nueve bloques y 44 indicadores, como se muestra en tabla 3.

En abril de 2018 Cimtra evaluó, por primera ocasión, la transparencia municipal de 31 capitales del país,<sup>20</sup> los resultados no son nada halagadores:

- Sólo dos municipios de las 31 capitales evaluadas obtuvieron una puntuación aprobatoria alta: Guadalajara (100/100) y Mérida (93.3/100).
- 29 municipios capitales obtuvieron una puntuación reprobatoria, inferior a 60 de 100 puntos. Las calificaciones fluctúan entre los 54.8 puntos (Toluca) y 7.7 puntos (Tlaxcala), una diferencia de 47 puntos.
- Entre la mayor calificación, Guadalajara con 100 puntos, y la más baja, Tlaxcala con 7.7 puntos, hay una diferencia de 92.3 puntos.
- El promedio general de puntuación de las 31 capitales evaluadas fue de 31.7 puntos sobre cien.

---

<sup>19</sup> Véase [www.cimtra.org.mx](http://www.cimtra.org.mx), “Nuestro objetivo” (consultado el 12 de enero de 2018).

<sup>20</sup> Si bien Cimtra evalúa a los municipios desde 2002 -entre ellos algunas capitales-, en abril de 2018, por primera ocasión, evaluaron a las 31 capitales del país. En éstas se concentran 18 millones 368 mil 700 habitantes, que representan 15% del total de la población, que es de 119.9 millones de personas, de acuerdo con datos del INEGI (2015).

**Tabla 4.** Tabla de calificación de Cimtra Municipal

<b>Campos</b>	<b>Bloques</b>	<b>Indicadores</b>
<b>Información a la ciudadanía</b>	1. Gastos	<i>Gastos:</i>
	2. Obra y servicios	1. Comunicación social
	3. Bienes y sus usos	2. Viáticos de funcionarios
	4. Administración	3. Viáticos del cuerpo edilicio
	5. Urbanismo	4. Gestión del cuerpo edilicio
		5. Asesorías
		6. Ejercicio del gasto
		7. Padrón de proveedores
		<i>Obras y servicios:</i>
		8. Contratos por asignación directa
		9. Contratos por invitación restringida o cerrada
		10. Obras realizadas de los últimos tres años
		11. Listado de obras del COPLADEMUN
		12. Obras del Ramo 33
		<i>Bienes y sus usos:</i>
		13. B. Inmuebles que el municipio arrienda a personas físicas o morales
	14. B. Inmuebles arrendados por el municipio	
	15. B. Inmuebles propiedad municipal	
	16. B. Muebles propiedad municipal	

**Tabla 4.** Tabla de calificación de Cimtra Municipal (*continuación*)

Campos	Bloques	Indicadores
		<i>Administración:</i>
		17. Método de selección y relación de integrantes del Comité de Adquisiciones
		18. Programas sociales
		19. Registro para selección, contratación y despido de personal.
		20. Donativos otorgados por el presidente municipal
		21. Donativos entregados al presidente municipal
		22. Todos los programas de subsidio
		23. Mandatos judiciales que obligan a otorgar licencias, permisos, laudos laborales
		24. Sistema de indicadores de evaluación y resultados
		25. Monto de los subejercicios de los programas sociales
		26. Ingresos extra no presupuestados
		<i>Urbanismo:</i>
		27. Cambios de uso del suelo autorizados
		28. Listado de permisos para la construcción de nuevos fraccionamientos
<b>Espacios de comunicación</b>	6. Consejos ciudadanos	<i>Consejos ciudadanos</i>
<b>Gobierno-Sociedad</b>	7. Participación Ciudadana	29. Actas de instalación de los Consejos
	8. Cabildo	30. Convocatoria pública para la integración de los Consejos
		31. Al menos 51% de los integrantes de los consejos son ciudadanos
		32. Registro de formación y funcionamiento de consejos aprobados por Cabildo
		33. Registro para selección-rotación escalonada de integrantes del consejo

**Tabla 4.** Tabla de calificación de Cimtra Municipal (*continuación*)

Campos	Bloques	Indicadores
		34. Publicación de actas de sesiones de los consejos 35. Sesiones públicas y abiertas de los consejos por reglamento
		<i>Participación Ciudadana</i>
		36. Registro De participación ciudadana / vecinal aprobado por cabildo 37. Existe Cte. de contraloría social de obra por reglamento
		<i>Cabildo:</i>
		38. Listado de comisiones con programas de trabajo, informes y resultados 39. Sesiones públicas y abiertas por reglamento 40. Información sobre las sesiones del cabildo en formato abierto 41. Información de los integrantes del ayuntamiento y funcionarios de primer nivel (currículum, declaración patrimonial, de impuestos y fiscal)
<b>Atención ciudadana</b>	9. Bloque de Atención ciudadana	<i>Atención ciudadana:</i> 42. Requisitos, costos y tiempo de respuesta de servicios (licencias de construcción, negocio, catastro, etc.) 43. Mecanismos de atención ciudadana (módulo, solicitudes de información, recursos de revisión, etc.) 44. Uso de internet para informar a la población (transmisión en vivo de sesiones de cabildo y consejos, uso de tecnologías de información y comunicación)

**Fuente:** Cimtra, tabla de vaciado de calificaciones en [www.cimtra.org.mx](http://www.cimtra.org.mx).



- 19 municipios capitales están por debajo de los 30 puntos y de éstos ocho obtuvieron calificaciones inferiores a 18 puntos.
- El bloque “atención ciudadana” de las 31 capitales evaluadas obtuvo la puntuación más alta: 67.05. En contraste, el bloque: “urbanidad” (cambios de uso del suelo y construcción de nuevos fraccionamientos) obtuvo la calificación más baja 12.25, seguida de los “consejos consultivos” (los espacios de comunicación gobierno-ciudadanos) con 18.43 y administración (comités de adquisiciones, contrataciones, donativos, etc.) con 28.94, seguido muy de cerca del bloque de obras públicas (29.21).
- Sólo 12 municipios, de las 31 capitales, presentan gastos de representación y desglosan por viaje realizado, contra 19 que no informan sobre este rubro.
- 10 municipios capitales publican los contratos de obra pública con los montos inicial y final, 11 no lo hacen.
- 10 municipios capitales publican listado de beneficiarios de los programas sociales.
- 25 municipios capitales, de 31 (80.6%) no informan sobre cambios de uso del suelo y autorización de nuevos fraccionamientos (bloque de urbanidad).

Las puntuaciones obtenidas por cada uno de los municipios capitales se pueden observar en la tabla 4.

**Tabla 4.** Ranking de los municipios capitales, 2018

Municipio	Estado	Calif. (%)	Fecha	Vuelta	Lugar
Guadalajara	Jalisco	100,0	feb-18	4	1
Mérida	Yucatán	93,3	feb-18	3	2
Toluca	Edo.Méx.	54,8	feb-18	2	3
Chihuahua	Chihuahua	52,5	feb-18	4	4
Villahermosa	Tabasco	50,1	feb-18	1	5
Morelia	Michoacán	48,4	feb-18	2	6
Puebla	Puebla	46,5	feb-18	2	7
Querétaro	Querétaro	43,3	feb-18	1	8
Tuxtla Gutiérrez	Chiapas.	33,7	feb-18	1	9
Durango	Durango.	31,4	feb-18	1	10

**Tabla 4.** Ranking de los municipios capitales, 2018 (*continuación*)

Municipio	Estado	Calif. (%)	Fecha	Vuelta	Lugar
Monterrey	Nuevo León	31,3	feb-18	1	11
Zacatecas	Zacatecas	30,0	mar-18	1	12
Tepic	Nayarit	29,3	feb-18	1	13
Aguascalientes	Aguascalientes	27,7	mar-18	2	14
Pachuca	Hidalgo	26,5	feb-18	1	15
Chetumal	Quintana Roo	25,2	feb-18	1	16
Victoria	Tamaulipas	25,1	feb-18	1	17
Guanajuato	Guanajuato	22,4	feb-18	1	18
Mexicali	Baja California	22,2	feb-18	1	19
Culiacán	Sinaloa	21,7	feb-18	1	20
Oaxaca	Oaxaca	21,5	feb-18	1	21
Colima	Colima	19,5	feb-18	1	22
Hermosillo	Sonora	18,8	feb-18	1	23
San Luis Potosí	San Luis Potosí	17,5	abr-18	1	24
La Paz	B.C.S	17,4	feb-18	1	25
Cuernavaca	Morelos	14,5	feb-18	1	26
Chilpancingo	Guerrero	13,9	feb-18	3	27
Xalapa	Veracruz	13,5	feb-18	1	28
Saltillo	Coahuila	12,7	feb-18	1	29
Campeche	Campeche	8,8	feb-18	1	30
Tlaxcala	Tlaxcala	7,7	feb-18	2	31
<b>Promedio</b>		<b>31,7</b>			

La herramienta Cimtra-Municipal V2015 comenzó a aplicarse a partir de enero 2016. Actualizada en enero 2018. Evaluaciones previas visite [www.cimtra.org.mx](http://www.cimtra.org.mx)

**Fuente:** Cimtra, Capitales-Ranking Cimtra-Municipal V2015.

No obstante que los enfoques e indicadores que utilizan Aregional, IMCO y Cimtra para evaluar la transparencia fiscal, presupuestal y municipal son diferentes, ambos coinciden en utilizar como referentes algunas leyes y documentación financiera, por ejemplo: los reportes de auditoría; información financiera y presupuestal; inventarios y obra pública, entre otros. También coinciden en promedios nacionales reprobatorios de transparencia (56%; 42% y 31%, respectivamente). A diferencia de las evalua-

ciones de Aregional e IMCO, la herramienta Cimtra Municipal incorpora indicadores de transparencia proactiva (aspectos no establecidos en la ley); en este sentido: 45% de la información que es analizada se encuentra dentro de los marcos normativos de la LGTAIP y 55% restante es información no contemplados en la citada ley.

## Conclusión

No obstante que los indicadores y los índices que se utilizan para medir el nivel de transparencia de los gobiernos locales son diferentes y que se constata que existe más acceso a la información, los tres organismos (Aregional, IMCO y Cimtra) coinciden en que prevalece la opacidad en la mayoría de los municipios evaluados. Lo que constituye un gran reto no sólo para mejorar las condiciones institucionales de este nivel de gobierno para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Si bien los municipios capitales evaluados por Aregional e IMCO, obtienen en su mayoría calificaciones aprobatorias en los rubros de información fiscal y presupuestal, en la herramienta Cimtra Municipal (que incluye otros indicadores) por el contrario una abrumadora mayoría obtuvieron calificaciones reprobatorias, inferiores a 60 puntos sobre 100.

Lo anterior significa que la mayoría de los municipios se encuentra muy lejos de las buenas prácticas en el campo de la transparencia y rendición de cuentas, lo que constituye un gran desafío para el combate a la corrupción en este nivel de gobierno, sobre todo en aquellos cuya institucionalidad es frágil.

De los tres instrumentos de medición referidos (Aregional, IMCO y Cimtra) las calificaciones más bajas se registran en los indicadores que son importantes en términos de rendición de cuentas. Lo que significa que los mecanismos de control interno para el combate a la corrupción son endebles, lo que representa una importante debilidad a considerar dentro de los sistemas anticorrupción en este nivel de gobierno.

## Bibliografía

- Aguilar Rivera, José Antonio (2007). “Transparencia y democracia: claves para un concierto”, *Cuadernos de transparencia*, núm. 10. México: IFAI.
- INEGI (2017). “Estadísticas y números de transparencia y acceso a la información en México”. Col. Números, 10. México:septiembre de 2017.
- Fierro, Ana Elena y Gil-García, Ramón (2011). “Más allá de la información. El uso de las tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y colaboración con el sector público”, Documentos de trabajo del CIDE, núm. 262. México: CIDE, pp. 2-5.
- Garzón Montaña, Jairo (2017). “El Sistema Nacional Anticorrupción en México: análisis de sus alcances y limitaciones”, en Meyer Rodríguez, José Antonio; Estrada Rodríguez, José Luis y Ojeda Bustamante, José (coords.). *Transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto. La experiencia de México*. México: BUAP/ ICGDE; ORFIS; Cimtra; CLACSO.
- Hernández Colorado, Jaime y Veloz Márquez, Liliana (2017). “Los sistemas nacionales. La propuesta mexicana de cambios normativos e institucionales para la transparencia y rendición de cuentas y el combate a la corrupción”, en Merino Huerta, Mauricio, Hernández Colorado, Jaime y Avilés Ochoa, Ezequiel (coords.), *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada*. México: Comunidad PIRC/CONACYT/CIDE/Municipio Mocoltlan/PFCE/ Universidad de Occidente.
- Merino, Mauricio (2018). “Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción”. *Cuadernos de Transparencia*, núm. 26. México: INAI.
- Noriega Echeverría, Manuel (2011). *Manual de Autoformación. Indicadores de Gestión Gubernamental y Transparencia*. Col. Capacitación a Distancia, núm. 06. México: INFODE.
- Schedler, Andreas (2005). “Qué es la rendición de cuentas”, en *Cuaderno de transparencia*, núm. 3. México: IFAI.

### Documentos

- Aregional (2017). Índice de Transparencia y Disponibilidad de Información Fiscal de los Municipios(ITDIF-M).

IMCO (2017). Anexo metodológico del Índice de Información Presupuestal Municipal, 2017. México: p. 4.

Cimtra (2018). Evaluación de transparencia a las capitales: luz y sombras. México.

# ACUMULACIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE MORELOS Y RESPONSABILIDAD PÚBLICA

MEDARDO TAPIA URIBE

*Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias  
de la Universidad Nacional Autónoma de México*

## Introducción

Este capítulo analiza el establecimiento del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Morelos y sus alcances y retos frente a la situación de corrupción que viven los municipios y el estado de Morelos en la búsqueda de nuevos indicadores. Para ellos se presenta de manera breve el proceso del establecimiento del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos y un listado de casos ilustrativos de corrupción municipal entre 2006 y 2018 para analizar con mayor detalle el caso del municipio de Cuernavaca, capital del estado de Morelos.

Finalmente, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción y se emitió La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en 2015. La corrupción en México, sin embargo, tiene una raíz histórica profunda; se había venido acumulando desde hace muchos años. La corrupción en México rebasa por ello, aquella definición tradicional, del abuso de un funcionario público de su función pública para obtener beneficios privados. Por esta acumulación social de la corrupción en México vivíamos ya en una corrupción sistemática avanzada. Esto significa que aquella tradicional forma de corrupción, la aceptación de soborno, había sido rebasada porque se ha vinculado a grupos de delincuencia organizada violentos y narcotraficantes, pero también con el tráfico de mercancías políticas o de poder político. Misse define las mercancías políticas como: “bienes o servicios compuestos por recursos políticos (no necesariamente bienes o servicios públicos o de base estatal) que pueden ser constituidos como objeto privado de apropiación para intercambio (libre o forzada, legal o ilegal, criminal o no) por otras mercancías,

utilidades o dinero.” (2010, p. 22) La corrupción es, para Misse, una de las mercancías políticas más importantes y el clientelismo es también otra forma de intercambio de mercancías políticas. Misse sostiene que la frontera entre clientelismo y corrupción son muy tenues y “tienden a reforzar y ampliar el mercado informal ilegal y criminal” (2010, p. 22).

Esto hace que nuestra corrupción acumulada socialmente además del soborno, también se realice para influir en el funcionamiento de las instituciones formales del Estado. Algunos especialistas le han llamado a este tipo de corrupción “sistémica” y “captura del Estado” (Garay, J., y Salcedo, E., 2012, 35). Esta corrupción sistémica se ha definido como: “la intervención de individuos, grupos o compañías legales en la formulación de leyes, decretos, regulaciones y políticas públicas para obtener beneficios de corto y largo plazo [...] en detrimento del interés público.” (Garay, J., y Salcedo, E., 2012, 35). Este es uno de los retos más importantes que enfrenta el Sistema Nacional Anticorrupción. Sin embargo, en este tipo de acumulación de la corrupción y el establecimiento de la corrupción sistémica en México, se padece más visiblemente en los gobiernos locales mexicanos, aunque no exclusivamente como se ha querido señalar por las autoridades federales. Los grupos de delincuencia organizada y los traficantes de mercancías ilegales y del poder político aprovechan la vulnerabilidad y debilidad de los gobiernos y los gobiernos locales mexicanos son muy vulnerables y muy débiles para enfrentar este acoso y captura, muchas veces violento, de estos sujetos sociales; además la acumulación de la violencia social históricamente ha corrido paralela a ese tráfico de mercancías ilegales y poder político, especialmente cuando ha logrado apropiarse de algunas instituciones del Estado.

En este tráfico de poder político, algunas representantes nacionales han señalado que la corrupción se localiza o padece especial, específica y acotada a los gobiernos locales, municipales y estatales. La presidencia de la República (2012-2018) en su iniciativa de Mando Único Policial Estatal a la Cámara de Senadores de diciembre de 2014 señala este problema:

La presente iniciativa recoge esta importante demanda de la sociedad, [la seguridad] al tiempo que atiende las causas estructurales que han permeado la capacidad del Estado para garantizar las libertades de las personas, que al mismo tiempo han generado debilidad institucional en materia policial que impera en muchos municipios del país, su vulnerabilidad frente a las estructuras delictivas y, en algunos casos, su cooptación por las organizaciones criminales.

La evolución y sofisticación de la delincuencia común y organizada, así como la colusión y corrupción de varias autoridades policiales y de procuración y administración de justicia, ha permitido que ciertos grupos de la delincuencia ejerzan distintos grados de control en determinadas zonas del territorio nacional. (Presidencia de la República, 2014, p. 1-2)

Esta iniciativa no ha sido discutida en el Senado de la República, pero se reconoce como se acumulado socialmente la corrupción y la violencia; y como se han materialmente capturado algunos municipios y regiones de nuestro país. Esta es otra de las situaciones que enfrenta el nuevo sistema Nacional Anticorrupción.

## **El Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Morelos**

Los municipios de Morelos están en proceso de crear sus sistemas municipales anticorrupción dentro del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) del Estado de Morelos según se establece en la Constitución Política del Estado de Morelos (CPEM, 2018, pp. 244-260), pues son, los municipios y sus ayuntamientos, uno de los entes públicos, sujetos de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos publicada por el Congreso del Estado de Morelos (CEM, 2017) que señala como parte de sus objetivos:

“Establecer las bases de coordinación entre los organismos que integran el Sistema Estatal Anticorrupción (LSAEM) con los municipios del estado de Morelos.” (CEM, 2017, p. 7) En otro artículo se señala que deberán de crearse sistemas electrónicos que les permitan cumplir con lo que señala la LGSNA “para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes en el Estado y sus municipios.” (CEM, 2017, p. 8)

El SEA se integra por un comité coordinador y un órgano de apoyo técnico. El comité coordinador está integrado como sigue (art. 134, CPEM, p. 224):

### **Comité Coordinador, presidido por Presidente del Comité de Participación Ciudadana, auxiliado por un Comité de Apoyo Técnico**

- Auditoría Superior
- Entidad de Fiscalización del congreso



- Fiscalía Especializada en combate a la corrupción
- Secretaría de la contraloría
- Magistrado presidente del Tribunal de Justicia Administrativa
- Comisionado presidente del IMIPE
- Junta de administración, vigilancia y disciplina del poder judicial
- Contralores municipales del estado (un representante, el municipio con mayor población en tanto se emita el Estatuto Órganico de la Secretaría Ejecutiva)
- Comité de participación ciudadano (Con cinco integrantes)

Este Comité Coordinador tiene principalmente dos tareas: por una parte, el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas locales de prevención y combate a la corrupción; y la otra establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del sistema estatal anticorrupción y del sistema nacional anticorrupción. Entre las facultades del Comité Coordinador se encuentran: elaborar el programa de trabajo anual; el diseño, aprobación y promoción de la política estatal en materia de prevención y promoción de una cultura de la legalidad, elaboración de un informe anual con los resultados y avances del ejercicio de sus funciones y emitir “recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas y [darles] seguimiento en términos de esta Ley.” (Gobierno del Estado Morelos, 2017, p.12 de 37)

La Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, integrada por un Secretario Técnico y el Comité de Participación Ciudadana, tiene funciones muy relevantes para la prevención y el control de faltas administrativas y hechos de corrupción porque es quien propone al Comité Coordinador los indicadores para medir y dar seguimiento a estos problemas de corrupción, así como a la atención de las autoridades a las recomendaciones del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.

Para proceder penalmente en contra “presidentes municipales, síndicos y regidores, por la comisión de delitos durante el tiempo de su cargo no se requerirá la declaratoria del Congreso del Estado en la que se señala si ha lugar o no a la formación de la causa.” (CPEM, 2018, p. 250) Los miembros de los Ayuntamientos podrán también ser sometidos a juicio político “por actos y omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.” (CPEM, 2018, p. 253).

En resumen, el punto de partida previsto en la legislación es el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción en 2015 y los Sistemas Locales Anticorrupción de las entidades federativas. Dentro de estas últimas se consideran órganos locales anticorrupción, bien como sistemas municipales anticorrupción o contralorías municipales que podrán tener las atribuciones de los sistemas estatales, coordinarse con los mismos y participar en las reuniones mediante un representante.

## **La corrupción en Morelos**

El estado de Morelos estaba constituido por 33 municipios hasta noviembre de 2017, cuando el Congreso del estado de Morelos decretó como municipios indígenas a Coatetelco, Hueyapan, Tetelcingo y Xoxocotla, aunque estarán gobernados por un Concejo Municipal en función de la Ley Orgánica Municipal de Morelos hasta que se celebren elecciones municipales.

Como lo hemos señalado en otra publicación. (M. Tapia y R. Salinas, en prensa, 2018) Morelos padece de manera más intensa que muchas entidades del país el problema de la corrupción. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015 recopiló información entre víctimas de corrupción, sobre “las experiencias de corrupción que sufrió la población al realizar trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, además del contacto con autoridades y servidores públicos.” La ENCIG 2015 encontró que Morelos ocupó el primer lugar nacional en la Tasa de Prevalencia de Corrupción con 20,092 víctimas de Corrupción por cada 100 mil habitantes y el quinto lugar nacional en la Tasa de Incidencia de Corrupción por cada 100 mil habitantes con 29,740 (ENCIG 2016, 11). Además, el estado de Morelos, junto con Baja California, ocupa el último lugar en la conservación de un Estado de Derecho y Seguridad, según una evaluación del Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO, 2016, p. 97).

Estos indicadores simplemente dan cuenta de cómo como se ha vivido este proceso de corrupción sistemática avanzada en Morelos. Tan sólo en los últimos 20 años se han presentado una gran cantidad de denuncias y se han hecho acusaciones en contra de varios alcaldes y funcionarios públicos estatales que muestran la acumulación social de la corrupción y violencia, así como la forma en que se han apropiado de diversas instituciones de gobierno del estado de Morelos. Se presentan algunas de estas denuncias y

acusaciones de corrupción, en algunos casos vinculados a la delincuencia organizada porque ilustra como se han apropiado de gobiernos municipales, pero también como se ha hecho tráfico de poder político para, en apariencia cumplir con la ley, pero sin eximirlos de responsabilidad pública. Una muestra de algunas denuncias y acusaciones en contra de alcaldes y diputados de Morelos en los últimos diez o 15 años de una revisión hemerográfica ilustran el tipo de corrupción y tráfico de poder político al que nos referimos arriba que padecen los gobiernos locales de Morelos. Esta búsqueda hemerográfica no es exhaustiva; es sólo ilustrativa para poder evaluar los alcances y los retos del Sistema Estatal Anticorrupción.

**Tabla 1** Casos de corrupción municipal y estatal denunciados entre 2006 y 2018

<b>Denunciante o acusación</b>	<b>Denunciados</b>	<b>Denuncia</b>
Barra de abogados de Morelos ( <i>La Jornada Morelos</i> , agosto 26, 2018)	29 Diputados LIII Legislatura (2015-2018) de Morelos	Conflicto de intereses, ampliación periodo y facultades fiscal que competen a la Comisión Nacional de Seguridad Pública
Órganos de Inteligencia y de Morelos y del Gobierno Federal; Comisionado de Seguridad de Morelos ( <i>Milenio</i> , noviembre 5, 2014)	Siete Diputados de la LII Legislatura (2012-2015). Uno de ellos ex alcalde de un municipio de Morelos	“que guardan relación con el crimen [organizado] y otros delitos”; uno de ellos es señalado de tener vínculos con el grupo criminal Los Rojos.
Procuraduría General de Justicia de la República Mexicana ( <i>El Sol de México</i> , agosto 26, 2018) Detenido por policía estatal por orden de aprehensión.	Alcalde con Licencia de Amacuzac (2015-2018) Jorge “N” y candidato, y presidente municipal electo (2018-2021)	Orden de aprehensión por secuestro, delitos contra la salud, homicidio en contra de autoridades policiales e integrantes de grupos antagónicos, secuestro y extorsión.

**Tabla 1** Casos de corrupción municipal y estatal denunciados entre 2006 y 2018 (*continuación*)

<b>Denunciante o acusación</b>	<b>Denunciados</b>	<b>Denuncia</b>
Pedro Tonantzin ( <i>Excelsior</i> , mayo 28, 2018). Un diputado de la LIII Legislatura en comunicación personal que no ha aceptado ser cooptado, según su propia declaración	Cuatro diputados del Congreso de Morelos	Documentos bancarios con depósitos por 8 millones 250 mil pesos. Gobierno
Ex alcalde de Amacuzac ( <i>Proceso</i> , febrero 8, 2014)	Ex alcalde del municipio y ex diputado	Acusa de proteger a miembro de la delincuencia organizada del secuestro de su padre en 2012
Ex diputado del Congreso de Morelos	Ex alcalde de Amacuzac	Juicio político en el Congreso de Morelos
Representantes de Ejidatarios y Ganaderos de Amacuzac (Zona Sur, Domínguez, N., febrero 13, 2018)	Alcalde de Amacuzac	Contraloría del Estado, Sagarpa y Gobierno del Estado de Morelos por utilizar el Programa de Apoyo a la Inversión de Equipamiento e Infraestructura del Municipio para beneficiar a miembros del Cabildo, familiares y hasta una persona fallecida.
Alcalde de Mazatepec (Uno TV video)	Grupo armado de delincuencia organizada	Declara que él y diez alcaldes más de Morelos son extorsionados. “Este martes declarará en la Fiscalía” del estado de Morelos. “Tras el homicidio de la Alcaldesa de Temixco... el 1 de enero de 2016, pensó esto va en serio [Él] fue de los que menos pagó.

**Tabla 1** Casos de corrupción municipal y estatal denunciados entre 2006 y 2018 (*continuación*)

<b>Denunciante o acusación</b>	<b>Denunciados</b>	<b>Denuncia</b>
Auditoría Superior Gubernamental de Morelos (Proceso, 4 de mayo de 2006)		Denuncia penal a cinco alcaldes y ex alcaldes de Morelos (Yautepec, Puente de Ixtla, Cuautla, Tlayacapan) Por peculado y defraudación fiscal por varios millones de pesos
Procuraduría General de la República	Alcalde de Cuautla	Desvío de 42 millones de pesos y desaparición forzada. Se señala que “situación que comprobó como falsa” por el denunciado y se acusó a Ex alcalde.
Rubiel Velázquez Mendoza (ex candidato a la presidencia municipal) (Sol de México, agosto 26, 2018)	Ex alcalde de Tetela del Volcán	Detienen a ex alcalde de Tetela del Volcán (robo, amenaza y daños) y Ex alcalde de Yecapixtla.
Alcalde de Yecapixtla		Acudirá a la PGR para pedir que se le investigue para desmentir que está ligado al crimen organizado
Síndico municipal de Cuernavaca (Diario de Morelos, octubre 17, 2013)		Acudió a ratificar la denuncia en contra de ex Alcalde de Cuernavaca por quebranto financiero
La comunidad de Tetela del Volcán	Grupo de Delincuencia organizada colombiano, “Goterós” que extorsionaban en municipios de los altos de Morelos	Lincharon en la plaza pública de Tetela a un ciudadano colombiano al que acusaron de extorsionarlos

**Fuente:** Elaboración propia con base en revisión hemerográfica entre 2006 y 2018.

Otro ex alcalde del mismo municipio de Amacuzac (2000-2003) y ex diputado local (2003-2006), Andrés García Jaime, fue asesinado el 17 de mayo de 2018. Existen varios casos más, pero con esto proponemos mostrar que existe evidencia de que se vive un proceso de corrupción sistemática avanzada en el estado de Morelos que se mezcla con acciones de la delincuencia organizada y el tráfico de mercancías políticas. Esta es la situación para la que se implementa el Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Morelos y del cual forma parte el sistema municipal anticorrupción.

La situación que guarda Morelos en términos de los actos de corrupción denunciados son ilustrativos de lo que han vivido los gobiernos locales y el Estado de Morelos en los últimos 15 años y la Ley Anticorrupción publicada en 2017, pero que entrará en vigor hasta 2020. Haremos un ejercicio de análisis a mayor profundidad, según lo permita información disponible. Analizaremos la demanda en contra de un ex alcalde de Cuernavaca (2009-2012) presentada por el Síndico del Ayuntamiento. El análisis nos permitirá saber cuáles son las entidades públicas que hacen tráfico de mercancías políticas y que evita que sean juzgados o sentenciados. Posiblemente, estas entidades han sido intervenidas, cooptadas o secuestrados mediante el tráfico de poder político.

Hubo varias demandas en contra del ex alcalde de Cuernavaca. Una de ellas fue la de peculado por parte de la Auditoría Superior de Fiscalización y otras, también por peculado, las interpuso el Alcalde Jorge Morales Barud (2012-2015). El peculado se define en el Código Penal Federal: “Artículo 223.- Comete el delito de peculado: Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.” (Cámara de Diputados, 2018, p. 70) Otra de las demandas fueron realizadas por el Síndico de Ayuntamiento (2009-2012) y se le denunció por:

Ejercicio indebido del ejercicio público, fraude, fraude específico y fraude procesal. al firmar un contrato de arrendamiento para instalar luminarias por un monto de 147 millones de pesos, sin la autorización y sin cumplir con el mandato de los regidores que obligaba a la empresa contratista a obtener primera una certificación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). En la denuncia, el ayuntamiento con rma que el ahora diputado local Manuel Martínez Garrigos,

trianguló los 147 millones de pesos: presentó el contrato con NS DESARROLLOS SA DE CV, pero el pago salió a nombre de Banca Mifel. Martínez Cué [Síndico del Ayuntamiento, 2012-2015] dijo que lo más condenable es que ahora el ayuntamiento tiene que regresar todas las luminarias que costaron 147 millones de pesos porque el contrato así lo establece. En su opinión y con base en las pruebas documentales, los 147 millones de pesos alcanzaban para que fueran adquiridas por el ayuntamiento, hecho que causa un daño al erario municipal.

En la Procuraduría General de Justicia de Morelos existen por lo menos cuatro denuncias penales contra los ex alcaldes priistas por el mal uso de los recursos. (*La Redacción, Proceso*, 2013)

La demanda por peculado se presentó también en contra de dos ex alcaldes, el electo 2009-2012 y su suplente, que tomó su lugar porque el alcalde pidió licencia para competir en su partido para ser candidato al gobierno del estado, lo cual no logró.

El Partido Acción Nacional pedía en noviembre 2013 desaforar al ex alcalde porque después de su mandato era diputado local. la Procuraduría General de Justicia de Morelos tendría que haber solicitado al Congreso de Morelos el juicio de procedencia para separarlo del cargo. Para 2015, sin embargo, el alcalde saliente (2012-2015) y el alcalde electo (2015-2018) de Cuernavaca pedían que se resolvieran las denuncias penales. Este último se reunió con el Fiscal General del Estado, hermano de la primera esposa del gobernador, que puede afectar la situación que guardan “las cuatro denuncias en contra del ex alcalde priista y aseguró que no se va a tentar el corazón al que le toque qué le toque, expresó cuando fue cuestionado, si en dichas denuncias o en otros procedimientos está involucrado el hijo del gobernador Graco Ramírez Rodrigo Gayosso, ex secretario del municipio [2009-2012...] Aseguró que hay más de mil 500 millones sin comprobar.” (Villaseñor, 2015).

El dirigente estatal del PRI, Rodolfo Becerril, declaró que el Congreso no es responsable, sino la fiscalía que antes había argumentado que no podía actuar por fuero del demandado. “Algunos trabajadores del Ayuntamiento, quienes solicitaron el anonimato, aseguran que en el desfalco probablemente participó el hijastro del gobernador [...] pero ahora menos que nunca avanzarán las pesquisas, porque el fiscal es sobrino de Olga Durón Viveros, (primera esposa del gobernador Graco Ramírez); pese a ese lazo familiar los legisladores lo designaron en el cargo por unanimidad.” (R. Morales, 2015)

Finalmente, en marzo y abril de 2016, dos ex tesoreros de la alcaldía de Cuernavaca fueron detenidos; uno por la Interpol en la Embajada de Estados Unidos en México y otro por la PGR. La primera acusada de peculado y el segundo por defraudación fiscal. (J. Brito, 2016).

Frente a estos resultados proponemos establecer indicadores de responsabilidad pública para prevenir que las diversas autoridades encargadas de investigar y procurar justicia decidan ser omisos o hacerse cómplices de los procesos de corrupción por el tráfico de poder político, permitiendo la impunidad de los denunciados, alegando que simplemente han cumplido con la ley.

La responsabilidad pública por su parte, según Motta y Lima (2003) recordemos, tiene tres tipos de exigencias principales: capacidad de acción que se sustenta en los valores particulares del encargado de actuar para producir resultados; la rendición de cuentas ante alguna autoridad, por ejemplo, por alguna ley; y, finalmente, la obligación de la actuación ética de los funcionarios. La Responsabilidad Pública va más de la responsabilidad administrativa del funcionario porque se inserta dentro de juegos de poder y tráfico de poder político y de demandas de la opinión pública. Por ejemplo, una exigencia de responder a una autoridad legítima que se contrapone con los valores personales del funcionario, pero que puede sustentarse por el funcionario en que simplemente está siguiendo órdenes. Especialmente, si el responder a la autoridad legítima en el juicio del funcionario obediente sabe que se actúa en contra del interés colectivo y otra serie de valores que no le dan valor público. Insertar la responsabilidad pública dentro de los sistemas estatales de corrupción deben analizarse frente a los retos que estos exigen. Las tomas de decisiones tienen que analizarse frente a denuncias de presuntos actos de corrupción en contra de alcaldes y diputados en Morelos. El análisis de la actuación responsable, ética y moral, administrativa y política, no es sólo de los denunciados, sino también del congreso y los fiscales comprometidos con el tráfico de poder político para permitir la impunidad.

## **Conclusiones y recomendaciones**

De la crónica de varias de las presuntas acciones de corrupción ocurridas en varios municipios de Morelos se ilustra como se viven situaciones de corrupción sistemática avanzada debido a la acumulación social de la co-



rrupción, la ilegalidad y la violencia. La creación del sistema estatal anticorrupción, que entrará en vigor hasta 2020 y que encabezará el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana, seguramente contribuirá a enfrentarla. Frente a estos casos, tratamos de ilustrar, sin embargo, sus retos y sus alcances para hacer algunas recomendaciones. Los casos señalados ilustran como se articula que tráfico de poder y mercancías políticas y en algunos casos cómo se vincula, en varias ocasiones violentamente, con grupos de delincuencia organizada que buscan apropiarse del poder político y convertirse en autoridad local y legislativa. Algunos de ellos presuntamente lo han logrado, pero no escapan de tener responsabilidad pública. Así es que tenemos presidentes electos en prisión y vinculados a proceso para ser juzgados por diversos delitos. El caso de presunta corrupción, de Cuernavaca, nos permite ilustrar con detalle en el proceso, lo que hemos llamado, tráfico de mercancías políticas, presuntos acuerdos entre la Fiscalía de Morelos, varios miembros del Congreso de Morelos y el Poder Ejecutivo Estatal que evitan que los principales actores denunciados, cuando menos, puedan ser juzgados y eventualmente castigados por responsabilidad pública, pero también aquellos que les ayudaron con decisiones sin valor público. La Legislatura LIII del Congreso de Morelos ha sido acusada innumerables ocasiones de tráfico de mercancías políticas con el Poder Ejecutivo del Estado. Así se nombró el Fiscal Anticorrupción. (M. Tapia y R. Salinas, en prensa 2018) Este tráfico de mercancías políticas y de responsabilidad pública es el principal reto que necesita ser contemplado en el Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos. Este problema está presente en muchos de los procesos de corrupción de nuestro país y necesita ser considerado en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción así como en nuestra Constitución y nuestras Leyes Locales.

## Bibliografía

- Brito, J. (2016). “Interpol detiene en la embajada de EU a ex tesorera de Cuernavaca”. *Proceso*. Abril 1.
- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión (2018). Código Penal Federal. Ciudad de México.
- Congreso del Estado de Morelos (2017). Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos. Cuernavaca, Morelos. Septiembre.

- Corresponsalía (2015). Congela Congreso de Morelos comisión para investigar a ex edil de Cuernavaca. *Proceso*.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2016). *Resultados de la tercera encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG) 2015*. Boletín de prensa núm. 246/16. Mayo 25, Aguascalientes, Ags.
- J. Garay y E. Salcedo-Albarán (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas ha reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. Ciudad de México: Debate.
- La Redacción (2013). *Proceso*. Abril, 29.
- Merino, M., J. Hernández y L. Veloz (2017). Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en los municipios mexicanos: Hacia un modelo homogéneo. En M. Merino, J. Hernández y E. Avilés. *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada*. Cd. de México, Comunidad PIRC, Conacyt, Cide, H. Ayuntamiento de Mocorito, Universidad de Occidente, PFCE.
- Misse, M. (2010). La acumulación social de la violencia en Río de Janeiro y en Brasil: Algunas reflexiones. *Revista Coherencia*. Vol. 7, No. 13, pp. 19-40.
- Morales, R. (2015). Insta edil de Cuernavaca a resolver denuncias penales contra ex alcaldes. *La Jornada*. Sábado 5 de diciembre.
- Motta, P. R. y M. Lima (2003). *Responsabilidade pública: os reflexos da diversidade ética na gestão pública*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre.
- Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos (2014). Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, diciembre 1.
- Tapia, M. y R. Salinas (2018, en prensa). El Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos. En: A. Olvera, M. Merino, J. Galindo y J. Hernández. *Narrativas de los Sistemas Anticorrupción en México*. Cd. de México, CIDE, A. C.
- Villaseñor, L. (2015). Autoridades “se hacen de la vista gorda” en denuncias contra Garrigós. *SinLínea*. Diciembre 2.



4 . R E D I S E Ñ O  
I N S T I T U C I O N A L



# EL MUNICIPIO EN LA ESTRATEGIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN. LA URGENCIA DE UN NUEVO debate sobre la reforma municipal en México

**BLANCA ACEDO ANGULO**

*Centro de Investigación y Docencia Económicas*

**JAIME HERNÁNDEZ COLORADO**

*Centro de Investigación y Docencia Económicas*

## **I. Introducción**

Las reformas constitucionales y legales que han vertebrado a la iniciativa mexicana para el combate a la corrupción, estrategia que se cristaliza en los sistemas anticorrupción, han tenido la obligación de traducirse en legislación estatal. Estas regulaciones locales diseñaron roles diferentes para los municipios. En sentido general se evidencia un vacío; la ausencia de un proyecto claro para incluir a la institución municipal en el combate a la corrupción. Es posible que esa falta de líneas de acción se vincule con que el orden de gobierno municipal en México ha sido dejado de lado tanto por políticas públicas de auge reciente, como por la discusión pública acerca de las reformas necesarias para la mejora del ejercicio gubernativo en el país.

Las treinta y dos leyes estatales de los sistemas anticorrupción y las diferencias entre ellas permiten articular un análisis medianamente nítido acerca de la forma en que se instrumentarán los sistemas anticorrupción y, ante todo, sobre su futuro inmediato. En este trabajo nos hemos propuesto revisar el modo en que las legislaciones locales incorporaron a los municipios en el combate a la corrupción. En un primer apartado, se presenta un análisis de la normatividad local, para identificar si se incluye a los municipios como parte de los sistemas estatales anticorrupción, del comité coordinador y/o de los sistemas estatales de fiscalización. En la segunda parte, se destacan aquellas legislaciones que tomaron en cuenta a los municipios y los términos de dicha consideración. Finalmente, en el apartado último se propone una serie de reflexiones acerca de los ámbitos de reforma urgente

en los sistemas de gobierno municipal, de cara a la necesidad de desarrollar mecanismos efectivos de rendición de cuentas, haciendo énfasis en las figuras de contraloría municipal y sindicaturas que, por su condición de vigilantes adquieren importancia en el escenario de las acciones de política anticorrupción.

La importancia de los municipios en México es innegable. El papel que desempeñen para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción determinará el éxito o fracaso de las estrategias nacionales en esas materias. El artículo 115 Constitucional establece el “municipio libre”, cuyo gobierno se ejercerá mediante un cuerpo colegiado —el Ayuntamiento—. Este ordenamiento también otorga a los municipios personalidad jurídica y patrimonio propios, así como facultad reglamentaria y les asigna la titularidad de las funciones y servicios públicos de: agua y saneamiento, alumbrado público, limpia y manejo de residuos, mercados, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública. En materia de hacienda, los municipios tienen a su cargo, de acuerdo con el 115 Constitucional, los recursos que perciban de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. En dicho artículo constitucional, además de lo mencionado, se otorga a los municipios las facultades en materia de: desarrollo urbano, reservas territoriales, desarrollo regional, uso de suelo, tenencia de la tierra urbana, licencias de construcción, reservas ecológicas, transporte público y administración y custodia de zonas federales, mediante convenios. Estos elementos legales, que delimitan las atribuciones y obligaciones de los municipios, evidencian que la construcción jurídica del municipio mexicano lo coloca en el centro de la acción del Estado, como uno de los tres órdenes de gobierno que hay en el país y, por lo tanto, ejecutor de recursos públicos propios y transferidos.

En México hay 2,458 municipios y 16 alcaldías (en la Ciudad de México), según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Los ingresos municipales se componen de tres fuentes principales: ingresos propios, ingresos federales y estatales e ingresos extraordinarios (deuda). Según datos del Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (IMCO), en el Noveno Índice de Información Presupuestal Municipal, un promedio de 73.1% de los recursos municipales provino de los estados o la federación, durante 2018. Este cálculo no incluyó los datos de las 16 alcaldías (antes delegaciones) de la Ciudad de México. Sin embargo, de suyo es un dato

importante para aclarar la naturaleza de los recursos públicos que utilizan los municipios para llevar a cabo sus funciones. En ese sentido, por ejemplo, también con información del IMCO, en 2017 el monto total de aportaciones y participaciones federales a municipios fue de 267 540 millones de pesos que, en términos comparativos, equivalió al gasto total de 1 950 municipios del país (de 2 458 que existen). Estos datos confirman la importancia de las administraciones municipales, no sólo desde el punto de vista jurídico, sino desde su rol como ejecutores de gasto público que, en su mayoría, se les transfiere desde el orden federal de gobierno.

El elemento de base en la discusión acerca del rol de los municipios en el combate a la corrupción es el hecho de que en las leyes estatales se los considera como parte de los entes públicos que son sujetos obligados, grupo en el que se los añade a los poderes del estado, los organismos constitucionales autónomos y las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal. Otro elemento sustantivo para esta discusión es que, en las legislaciones correspondientes, se puntualiza que deberán establecerse las bases de coordinación entre las autoridades de los sujetos obligados para la integración, organización y funcionamiento de los sistemas estatales anticorrupción, con la finalidad de prevenir y sancionar las faltas administrativas y hechos de corrupción, así como desarrollar investigaciones y vigilar los procesos de fiscalización y ejercicio de los recursos públicos. Todos estos ámbitos de confluencia entre sujetos obligados se encaminan a la prevención, identificación, investigación y sanción de las prácticas que corrompen la administración y dañan su eficiencia. En ese sentido, las leyes estatales anticorrupción también enfatizan la necesidad de armonizar criterios para poner en funcionamiento los sistemas electrónicos de gestión de información previstos en la legislación general en la misma materia.

Con las consideraciones que se han señalado, que marcan una hoja de ruta de las obligaciones de cada orden de gobierno, es claro que los municipios están llamados, como instancias de representación del Estado, a cumplir las exigencias de las leyes, tanto de ámbito general, como estatales, ajustándose a los criterios de éstas de la mejor forma posible. Un problema que se evidencia en la implementación de un esquema nacional, con derivaciones estatales, como el de la estrategia anticorrupción, es la dificultad de que los municipios cumplan realmente con las obligaciones de ley, pues para tal fin no se les han otorgado medios de fortalecimiento institucional que consoliden las capacidades profesionales de sus administraciones.



Del total de los municipios que hay en el país, al menos una parte de ellos no adolece de los problemas de debilidad institucional que aquejan a la mayoría. De éstos, algunos han tenido o tienen la capacidad de responder de modo eficiente a las obligaciones de transparencia, contabilidad y, ahora, a las de anticorrupción. Estos municipios han dejado una estela de buenas prácticas que se pueden identificar en mediciones especializadas como las que elabora Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra). Pero las buenas prácticas que han establecido precedentes positivos, reconocidos, por ejemplo, con el Premio de Gobierno y Gestión Local del Centro de Investigación y Docencia Económicas, han topado con dos imposibilidades: (1) la primera, que no se han logrado diseminar a lo largo del país, en otras administraciones municipales, pues persiste una suerte de pasmo institucional que cancela cualquier posibilidad de innovación administrativa en aquellos municipios que asumen sus debilidades administrativas como justificación de la inacción, y; (2) la segunda, la imposibilidad de que dichas prácticas positivas se mantengan en el tiempo, debido a la rotación de las administraciones municipales y a prácticas como la captura de los puestos públicos, que determina la rotación forzosa de los cuerpos burocráticos, pues la asignación de las posiciones en el servicio público responde al sistema de botín.

En suma, este artículo tiene la intención de llamar la atención acerca de dos problemas que atañen a los municipios. El primero tiene que ver con la falta de un proyecto político que pretenda consolidarlos institucionalmente y hacerlos corresponsables de las acciones de rendición de cuentas y combate a la corrupción. Esta ausencia de proyecto se traduce en la legislación que, como se ha dicho, ignora de modo deliberado a los municipios. Este problema puede convertirse en el punto de partida del fracaso de los sistemas anticorrupción en el país. El segundo problema tiene que ver con la falta de capacidades institucionales de los municipios para responder al cúmulo de obligaciones legales que ya tienen, en diversas materias. Esta incapacidad estructural de los municipios ha resultado, desde hace más de una década, en una discusión que no ha logrado resonancia suficiente: urge construir una propuesta de reforma integral del régimen municipal en México, con el objetivo de dotar a los municipios de capacidades acordes a sus obligaciones y establecer mecanismos de fortalecimiento institucional que garanticen no sólo su permanencia en el tiempo, sino el ejercicio pleno de sus atribuciones constitucionales y legales. La solución de estos dos pro-

blemas es quizás el mayor reto encubierto que tienen hoy las instituciones mexicanas.

## II. Los municipios y los sistemas estatales anticorrupción

En el diseño legal anticorrupción de las entidades federativas se evidencia el problema grave de que la estrategia no necesariamente ha incluido a los municipios. Ese olvido normativo puede generar no sólo confusión, sino espacios para el incumplimiento o la simulación por parte de los entes municipales, como sujetos obligados. Por otro lado, la exclusión de los municipios tiene capacidad para transformarse en un problema de tal calado que puede hacer naufragar los esfuerzos anticorrupción. El análisis de las leyes estatales permite trazar un listado de problemas derivados de la heterogeneidad con que se ha tratado a los municipios. En diecinueve de las leyes estatales anticorrupción de todo el país se establece que los municipios son integrantes de los sistemas estatales y/o de su comité coordinador. De esos estados:

- Chiapas, Coahuila, Colima, Guerrero, Nayarit, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas apuntan genéricamente que los municipios concurrirán a los sistemas estatales, a través de sus representantes;
- Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán y Morelos señalan que los municipios participarán por medio de las contralorías;
- Baja California establece la participación de los municipios mediante los síndicos procuradores;
- Sonora y Chihuahua cuentan con una redacción muy similar, en la que se establece que los municipios participarán en los términos que señale el Comité Coordinador, sin embargo, la Constitución del Estado de Chihuahua se refiere a la figura del síndico —como medio para la participación municipal—;
- La Constitución del Estado de México sostiene que la participación municipal se hará por vía de los Sistemas Municipales Anticorrupción, quienes concurrirán a través de sus presidentes rotatoriamente, conforme a los dieciocho distritos judiciales en que se divide el territorio de la entidad;
- La legislación de la Ciudad de México establece que los titulares de las Alcaldías serán invitados permanentes y participarán en las sesiones del Comité Coordinador, aunque sólo con derecho a voz.

**Tabla 1.** Entidades federativas que consideran a los municipios como parte de los sistemas estatales anticorrupción

Entidad	Artículo de la ley del sistema estatal anticorrupción que establece la participación municipal
Aguascalientes	Artículo 10. Son integrantes del Comité Coordinador: [...] VIII.- Los Titulares de las Contralorías Municipales, o quien sea designado de conformidad con sus disposiciones de carácter general, bandos y reglamento.
Baja California	Artículo 10. Son integrantes del Comité Coordinador: [...] v. Los Síndicos Procuradores.
Chiapas	Artículo 6. El Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas, se integrará por: [...] iv. Los Municipios, quienes concurrirán a través de sus representantes.
Chihuahua	Artículo 7. El Sistema Estatal se integra por: [...] III. Los municipios quienes concurrirán en los términos que emita el Comité Coordinador Estatal en los lineamientos correspondientes.  La Constitución Política del Estado establece lo siguiente: Artículo 142 bis. La figura del Síndico tiene a su cargo la vigilancia de la Hacienda Pública Municipal y el Control Interno Municipal en los términos y con las atribuciones que le confiere la ley.
Ciudad de México	Artículo 10. Son integrantes del Comité Coordinador: [...] Las personas titulares de las Alcaldías serán invitados permanentes, participarán en las sesiones del Comité Coordinador, sólo con derecho a voz.
Coahuila	Artículo 7. El Sistema Estatal se integra por: [...] III. Los municipios, quienes concurrirán a través de sus representantes.
Colima	Artículo 7. El Sistema Estatal se integra por: i. Los Municipios, quienes concurrirán a través de sus representantes en los términos previstos por la presente Ley.
Durango	Artículo 7. El Sistema Local se integra por: [...] III. Los órganos de Control Interno de los Municipios, quienes concurrirán a través de sus representantes.

**Tabla 1.** Entidades federativas que consideran a los municipios como parte de los sistemas estatales anticorrupción (*continuación*)

Entidad	Artículo de la ley del sistema estatal anticorrupción que establece la participación municipal
Estado de México	Artículo 7. El Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción, se integrará por: [...] iv. Los Sistemas Municipales Anticorrupción, quienes concurrirán a través de sus presidentes rotatoriamente conforme a los dieciocho distritos judiciales en que se divide el territorio del Estado de México.
Guanajuato	<p>Artículo 7. El Sistema Estatal se integra por: [...] iv. Los municipios, quienes concurrirán a través de sus contralores municipales, de conformidad con la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.</p> <p>Además, los municipios también forman parte del Comité Coordinador: Artículo 11. Son integrantes del Comité Coordinador: [...] viii. Un representante de los órganos internos de control de cada región.</p> <p>*(Los municipios están agrupados en cuatro regiones).</p>
Guerrero	Artículo 7. El Sistema Anticorrupción se constituirá por: [...] iv. Los municipios del Estado, quienes concurrirán a través de sus representantes.
Hidalgo	Artículo 7. El Sistema Estatal se conformará por: [...] iii. Los Municipios del Estado, que concurrirán a través de los contralores municipales.
Michoacán	Artículo 9. Son integrantes del Comité [Coordinador]: [...] viii. Tres titulares de los órganos internos de control municipal electos por sus pares de conformidad con el reglamento, quienes tendrán una duración de tres años.
Morelos	Artículo 10. Son integrantes del Comité Coordinador: [...] viii. Un representante común de los Contralores Municipales del Estado.
Nayarit	Artículo 7. El Sistema Local [Anticorrupción] se integra por: [...] iv. Los Municipios, quienes concurrirán a través de sus representantes.

**Tabla 1.** Entidades federativas que consideran a los municipios como parte de los sistemas estatales anticorrupción (*continuación*)

Entidad	Artículo de la ley del sistema estatal anticorrupción que establece la participación municipal
Sinaloa	Artículo 7. El Sistema Estatal se integra por: [...] III. Los municipios, quienes concurrirán a través de sus representantes. La Secretaría Ejecutiva dará seguimiento a la implementación de dichas políticas.
Sonora	Artículo 7. El Sistema Estatal se integra por: [...] III. Los municipios, los cuales concurrirán en los términos que emita el Comité Coordinador en los lineamientos correspondientes.
Tlaxcala	Artículo 7. El Sistema Estatal se integra por: [...] III. Los municipios, quienes concurrirán a través de sus representantes.
Zacatecas	Artículo 8. El Sistema Estatal se integrará por: [...] IV. Los municipios, quienes concurrirán a través de sus representantes.

Fuente: Elaboración propia.

Del análisis de las diecinueve legislaciones que prevén la participación de los municipios en los sistemas locales anticorrupción, se puede extraer una suerte de tipología de los mecanismos de dicha participación. Como es claro:

- En algunos casos, la participación municipal se establece mediante los representantes de las áreas de control interno (contraloría y/o sindicatura).
- En otros casos, la participación municipal se establece mediante mecanismos de representación indirecta, sin permitir que concurren todos los municipios.
- En algunos ejemplos, la participación se limita otorgando voz, pero no voto a los gobiernos municipales en los comités coordinadores.
- Finalmente, en otros diseños se establece la participación municipal, a reserva de que la regule una norma diferente o que los términos de ésta los diseñen los comités coordinadores.

Conviene detenerse en un elemento que agrega complejidad al análisis de la posición de los municipios en los sistemas anticorrupción. En las

diecinueve leyes estatales señaladas, se habla indistintamente de los municipios como parte de los sistemas anticorrupción, pero únicamente en cinco de ellas se considera la representación municipal en los comités coordinadores de dichos sistemas. Es decir, de los 19 estados que incluyen a los municipios, sólo 5 establecen su participación en las instancias rectoras de combate a la corrupción. Y uno más, la Ciudad de México, hace parte del comité coordinador a los titulares de las alcaldías, aunque con carácter de “invitados permanentes”, sólo con derecho a voz. Esta consideración permite plantear la cuestión: si los municipios son considerados parte de los sistemas locales anticorrupción en 19 entidades federativas, pero sólo seis de ellas prevén alguna forma de participación municipal en los comités coordinadores, ¿de qué modo se pretende formalizar la intervención municipal en los 13 estados que omiten mencionar a los municipios como parte de los comités coordinadores? La respuesta parece no estar a la mano, al menos en la legislación. Esto significa que, incluso en aquellas entidades federativas en las que se toma en cuenta a los gobiernos municipales, las reglas de dicha participación no son claras e incluso llegan a ser limitativas.

Para seguir con el análisis de los datos, los trece estados restantes no consideran a los municipios como parte de los sistemas estatales anticorrupción, aunque es posible distinguir entre ellos:

- En doce casos (Baja California Sur, Campeche, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán), los municipios no aparecen como integrantes de los sistemas estatales anticorrupción.
- En el caso de Nuevo León la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción establece, en su Artículo 7, que “el sistema está integrado por: [...] iv. Los representantes de los entes públicos”. En una interpretación extensiva de este tipo de redacción, sería posible inferir que los municipios, como entes públicos, forman parte del sistema local.

El olvido legal que se evidencia en la totalidad de las normas estatales, en mayor o menor medida, establece un modelo de incertidumbre para los municipios, pues en la mayoría de los casos no existe claridad acerca de cómo se debe articular la coordinación en los sistemas anticorrupción. Este escenario refleja no sólo falta de certeza acerca del papel que desempeñarán las administraciones municipales en la estrategia nacional de combate a

la corrupción, sino también la vulnerabilidad de dicho modelo de gestión, pues denota que no se considera relevante al orden municipal de gobierno como para darle claridad a su participación en los sistemas estatales.

### *II.1. Las legislaciones estatales que amplían las bases de la participación de los municipios en los sistemas locales anticorrupción*

En el grupo de las entidades federativas que tienen en cuenta a los municipios en sus diseños anticorrupción hay algunos estados que, más allá de incluirlos, amplían las bases de su participación, estableciendo con detalle el modo en que habrán de incorporarse. Los estados que introducen esas especificaciones son: Baja California, Colima, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa y Yucatán. Conviene revisar cada uno de esos casos, para identificar la heterogeneidad legal que acompaña a los municipios en cada ejemplo, pero también para señalar las tres vertientes en que los estados del país articularon sus sistemas anticorrupción, de cara a los municipios.

- Las tres posiciones que han tomado las legislaciones estatales anticorrupción respecto de la participación de los entes municipales son:
- Los estados que han establecido la participación expresa de los municipios en los sistemas estatales y la han detallado, aunque sin establecer sistemas municipales anticorrupción.
- Los estados que han establecido la participación municipal en los sistemas estatales, incluyendo la creación de sistemas municipales anticorrupción.
- Los estados que han omitido la participación de los municipios y tampoco han establecido sistemas municipales anticorrupción.

#### BAJA CALIFORNIA

En el caso de Baja California, la normatividad ha dado una constitución atípica al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción. De acuerdo con el Artículo 10 de la Ley del Sistema, forman parte del Comité Coordinador los síndicos procuradores de los municipios del estado y once representantes del Comité de Participación Ciudadana (CPC), además de otras autoridades. Este último:

Artículo 16. El Comité de Participación Ciudadana estará integrado por quince ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, diez de carácter técnico y cinco de carácter honorífico, éstos últimos no percibirán emolumento alguno.

Habrán dos integrantes técnicos del Comité de Participación Ciudadana por cada municipio quienes, para ser seleccionados, preferentemente se tomará en consideración su preparación profesional con carreras afines al conocimiento de leyes y actos de fiscalización de recursos”.

Esto introduce complejidad al diseño del sistema estatal, pues, por una parte, se prevé que en el CPC se incorporen diez representantes “técnicos”, dos de cada uno de los cinco municipios que tiene la entidad. La redacción de la ley permite interpretar que esos dos representantes por municipio se deberán seleccionar de entre la ciudadanía de esa demarcación territorial. Por otro lado, en el Comité Coordinador también participan directamente los titulares de las sindicaturas, como representantes de los entes municipales que, además, están presentes por medio de sus ciudadanos.

## COLIMA

Colima forma parte de aquellos estados que, sin haber creado sistemas municipales anticorrupción, sí establecieron bases para la atención del problema de la corrupción en los municipios. En la exposición de motivos de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción se señala:

Se prevén los lineamientos de participación de los municipios en el sistema Estatal Anticorrupción, aunque a diferencia de otros estados, no se considera pertinente la creación de Sistemas Municipales Anticorrupción, pues eso implicaría una integración similar a la del sistema Estatal en cada uno de los diez municipios, trayendo con ello una alta complejización de estructuras y burocracias, así como un incremento en los costos inconstitucionales (*sic*), que haría inviable su funcionamiento.

El ordenamiento dedica un capítulo a la participación de los municipios en el sistema estatal: establece las bases para la coordinación con el mismo y obliga a los ayuntamientos a expedir reglamentos, así como a instrumentar políticas públicas para prevenir la corrupción en su ámbito de competencia.



#### Artículo 41. Coordinación de los municipios con el Sistema Estatal

1. Los municipios participarán con el Sistema Estatal implementando las acciones que promuevan el Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, en materia de prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y el control de los recursos públicos.
2. Los municipios deberán expedir las normas reglamentarias en la materia, así como impulsar las políticas públicas para prevenir y detectar faltas administrativas y hechos de corrupción, en su ámbito de competencia.

#### Artículo 42. Bases mínimas de participación de los municipios con el Sistema Estatal

1. Las bases mínimas de la participación de los municipios con el Sistema Estatal, son las siguientes:
  - I. Contar con atribuciones y procedimientos en materia de prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción;
  - II. Tener acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones en materia anticorrupción;
  - III. Atender y dar seguimiento a las recomendaciones y políticas públicas que emita el Sistema Estatal, a través de sus diferentes órganos; y
  - IV. Rendir un informe público anual en el que dé cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de las recomendaciones recibidas y atendidas.

El estado de Colima es uno de los que, se ha señalado, no consideran la integración de los municipios en el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción. Sin embargo, como es claro, sí existen bases suficientes para la instrumentación municipal de la estrategia estatal de combate a la corrupción.

#### ESTADO DE MÉXICO

El Estado de México es ejemplo de aquellas entidades federativas que no sólo consideraron en el diseño legal la participación de los municipios, sino que establecieron las bases para la creación obligatoria de sistemas municipales anticorrupción.

La ley del sistema local anticorrupción del Estado de México se denomina Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios. Se caracteriza por replicar el diseño del sistema nacional y estatal de combate a

la corrupción en los municipios y es la más exhaustiva al establecer las bases para la creación de los sistemas municipales anticorrupción.

En el Capítulo Décimo de la Ley, se establece la creación del Sistema Municipal Anticorrupción y la integración de un Comité Coordinador por cada municipio, conformado por el titular de la contraloría municipal, el de la unidad de transparencia y acceso a la información y un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá. Se señalan las funciones del Comité Coordinador, las atribuciones del presidente del Comité Coordinador, la integración del Comité de Participación Ciudadana Municipal y se detalla el procedimiento para nombrar a los mismos: por ejemplo, se constituirá una comisión de selección en cada uno de los 125 municipios de la entidad, se invitará a las instituciones de educación e investigación del municipio a presentar candidatos, entre otros requerimientos que reproducen la lógica de los nombramientos del Sistema Nacional. En los transitorios se establecen los tiempos para que el ayuntamiento designe a la Comisión de Selección Municipal, para la instalación del Comité Coordinador Municipal y para que éste emita las disposiciones para su funcionamiento. Asimismo, se impone la obligación de que el Comité Coordinador de cada municipio debe rendir un informe anual al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.

## GUANAJUATO

El estado de Guanajuato es uno de los casos que, si bien no crearon sistemas municipales anticorrupción, sí establecieron las previsiones para la participación de los municipios en el sistema estatal y, además, su presencia en el Comité Coordinador.

La legislación de Guanajuato señala que los órganos internos de control deberán formar parte del Comité Coordinador. La integración de éstos será a través de un representante por cada una de las cuatro regiones en que está dividida la entidad. Es decir, los titulares de las contralorías elegirán entre sus pares a cuatro personas que ejercerán la representación municipal en el Comité Coordinador. Para facilitar la elección de los cuatro integrantes, se ofrece la opción de que los contralores municipales se organicen en una agrupación, de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 41. Los municipios concurrirán al Sistema Estatal Anticorrupción a través de sus órganos internos de control de conformidad con las bases que se establezcan en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Los representantes de los órganos internos de control de cada región, serán designados por la mayoría de los titulares de las contralorías municipales del estado, para tal efecto podrán constituirse en una asociación u organización de conformidad con la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Los representantes de los órganos internos de control de cada región, durarán en su encargo un año y podrán ser ratificados en el mismo, por un periodo más.

## JALISCO

El estado de Jalisco tiene un diseño particular. Si bien no establece la obligación de crear sistemas municipales anticorrupción, sí detalla las bases mediante las cuales será posible que los municipios articulen instancias de ese tipo, que deberán estar armonizadas con los sistemas estatal y nacional. Las bases, aunque vagas, han permitido que algunos municipios de la entidad formen sistemas municipales anticorrupción.

### Artículo 36.

1. Los municipios podrán integrar e implementar sistemas anticorrupción armonizados con los sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción.
2. Los sistemas municipales funcionarán de manera independiente a las comisiones que se integren al interior de los Ayuntamientos. En la conformación del Comité de Participación Social podrá participar el consejo consultivo ciudadano.
3. Los sistemas municipales tendrán atribuciones compatibles con las que esta ley otorga al Sistema Estatal Anticorrupción y a los órganos que lo conforman, mismas que deberán ser establecidas en sus reglamentos.
4. El Sistema Estatal Anticorrupción deberá crear mecanismos de coordinación y apoyo con los sistemas municipales debidamente constituidos y podrá invitar a sus representantes a las sesiones y reuniones de trabajo del Comité Coordinador y del Comité de Participación Social.

## MORELOS

El estado de Morelos, al igual que Guanajuato, establece que la participación de los municipios en el sistema estatal anticorrupción será mediante las contralorías. En ese sentido, también se reserva un espacio en el Comité Coordinador para un representante común de entre todas las contralorías municipales de la entidad. Además, en el Artículo 38 de la Ley del Sistema

Estatal Anticorrupción, se puntualizan las “obligaciones y facultades” de las contralorías en el ámbito de combate a la corrupción.

Artículo 38. Las Contralorías Municipales, tendrán las siguientes obligaciones y facultades:

- i. Tendrán acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna que genere el Sistema Estatal para el mejor desempeño de sus funciones;
- ii. Coadyuvará con el Sistema Estatal para el cumplimiento de las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija;
- iii. Deberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan, y
- iv. Rendirán un informe público a Comité Coordinador en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones. Para este efecto deberán seguir las metodologías que emita el Sistema Estatal.

## NUEVO LEÓN

La legislación anticorrupción de Nuevo León le dedica un capítulo a los municipios y remite a la Ley de Gobierno Municipal, la que deberá establecer las bases para que los municipios adopten los principios de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y de la ley estatal. Además, los municipios deberán emitir un reglamento municipal anticorrupción y deberán contar con un código de ética, en el que se contengan los principios y valores que deberán observar los servidores públicos, el que deberá ser aprobado y publicado por el ayuntamiento.

Artículo 43. La Ley de Gobierno Municipal establecerá las bases para que los municipios del Estado adopten los principios de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y de la presente Ley.

Los municipios del Estado emitirán un Reglamento Municipal Anticorrupción, conforme a los principios de la Ley General, de la Ley de Gobierno Municipal y de esta Ley; así mismo deberán contar con un Código de Ética y Conducta para los Servidores Públicos del Gobierno Municipal correspondiente, en el que se contengan los principios y valores que deberán observar los servidores públicos de ese Gobierno Municipal, el cual deberá ser aprobado por el Ayuntamiento y

publicado en el *Periódico Oficial del Estado* y, en su caso, en la *Gaceta Municipal* correspondiente.

Los municipios difundirán de manera permanente entre sus servidores públicos, los principios y valores a que se refieren el artículo 5 de esta Ley y harán constar por escrito que la relación de los mismos les fueron entregados a cada servidor público, lo cual deberá constar en su expediente laboral.

Los municipios realizarán capacitaciones frecuentes sobre anticorrupción y el Código de Ética y Conducta, debiendo reportarlas conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León.

Debe tenerse en cuenta que la legislación del estado de Nuevo León no considera directamente a los municipios como integrantes del sistema estatal anticorrupción, si bien, como se ha dicho, la denominación genérica de “los representantes de los entes públicos” podría suponer que se los incluye. En todo caso, los municipios de Nuevo León no tienen representación en el Comité Coordinador del sistema estatal y tampoco están llamados a construir sistemas municipales anticorrupción.

#### SAN LUIS POTOSÍ

En el caso de San Luis Potosí, no se considera la participación de los municipios en el sistema estatal anticorrupción, ni como parte del Comité Coordinador, pero sí se establece la figura de los Comités Municipales de Participación Ciudadana, como instancias de apoyo constituidas por el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción en cada municipio.

Artículo 3º. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

Comités Municipales de Participación Ciudadana: las instancias ciudadanas de apoyo, constituidas por el Comité de Participación Ciudadana en cada Municipio, los cuales contarán con las facultades previstas en esta Ley y sus reglamentos;

Artículo 23. El Comité de Participación Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

xix. Constituir comités municipales de participación ciudadana en cada municipio, integrados por tres ciudadanos de reconocida probidad y prestigio pro-

fesional que auxilien al Comité de Participación Ciudadana en el desarrollo y cumplimiento de sus atribuciones en términos de las normas internas que para tal efecto apruebe este último. Los integrantes de estos comités participarán de manera honorífica en los mismos y estarán sujetos a la restricción que establece el segundo párrafo del artículo 16 de esta Ley, y estarán sujetos al régimen de responsabilidades que determina la ley.”

## SINALOA

En el estado de Sinaloa sí se prevé la existencia de sistemas municipales anticorrupción. Al igual que en el Estado de México, la legislación estatal establece las bases de funcionamiento para que los municipios construyan sus sistemas anticorrupción, haciendo uso de su facultad reglamentaria.

Artículo 36. Los reglamentos de los Municipios podrán desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de sus Sistemas, atendiendo a las siguientes bases:

- I. Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Estatal;
- II. Tendrán acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones;
- III. Las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija;
- IV. Deberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan;
- V. Rendirán un informe público a los Presidentes Municipales en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones. Para este efecto deberán seguir las metodologías que emita el Sistema Estatal;
- VI. La presidencia de la instancia de coordinación del Sistema Municipal deberá corresponder al Comité de Participación Ciudadana; y
- VIII. Los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades municipales deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en esta Ley y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Comité de Participación Ciudadana.

## YUCATÁN

En el caso de Yucatán, no se establecen sistemas municipales anticorrupción, pero sí se detallan los mecanismos mediante los cuales se desarrollará

la coordinación entre los municipios y el sistema estatal, específicamente en materia de fiscalización. La legislación contempla la creación de un Subcomité de Fiscalización del Comité Coordinador.

#### Artículo 21. Subcomité de fiscalización.

Sin perjuicio de que el comité coordinador pueda crear subcomités y grupos de trabajo permanentes o transitorios, deberá contar con un subcomité permanente de fiscalización, el cual tendrá por objeto promover el intercambio de información, ideas y experiencias, encaminadas al fortalecimiento de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la homologación de procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización, en los términos que establezca el Sistema Nacional de Fiscalización.

El Subcomité de fiscalización estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior del Estado, de la Secretaría de la Contraloría General y de los órganos de control interno de los organismos constitucionales autónomos y de los municipios que determine el comité coordinador.

El comité coordinador regulará el funcionamiento y operación del subcomité.

### **III. Los municipios y los sistemas estatales de fiscalización**

Los sistemas estatales de fiscalización, a la manera del nacional, establecen instancias de coordinación para la vigilancia y regulación de las actividades de fiscalización de los recursos públicos en las entidades federativas. Estos sistemas se entrelazan, por sus objetivos, con los de anticorrupción. De ahí que sea relevante también analizar las leyes que les dan forma, para extraer una imagen clara de la situación que se les reserva a los municipios en el esquema estatal de fiscalización. De nuevo, una estrategia que tenga objetivos de gran calado para la vigilancia y monitoreo de la ejecución de los recursos públicos y, en general, de las acciones gubernamentales, yerra cuando omita la participación de las instancias municipales.

Las entidades federativas que toman en cuenta a los municipios como integrantes de los sistemas estatales de fiscalización son trece: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Gua-

najuato, Guerrero, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas. Estos estados consideran la participación municipal por vía de los órganos de control interno. En dos casos, Baja California y Chihuahua, la presencia municipal en los sistemas estatales se materializa mediante los síndicos, pues estas figuras son las responsables en el cabildo de la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos. El estado de Guerrero incorpora al sistema estatal tanto a “las entidades de fiscalización de los municipios”, como a los encargados del control interno. Esto significa que participan los titulares de las contralorías municipales, pero también los síndicos.

**Tabla 2.** Entidades federativas que consideran a los municipios como parte de los sistemas estatales de fiscalización

<b>Entidad</b>	<b>Artículo de la ley del sistema estatal anticorrupción que establece la participación municipal en el sistema estatal de fiscalización</b>
Aguascalientes	Artículo 37. Son integrantes del Sistema Local: [...] III.- Las Contralorías Municipales, o sus órganos encargados del control interno, de conformidad con sus disposiciones de carácter general, bandos y reglamentos.
Baja California	Artículo 36. Son integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización: [...] III. Los Síndicos Municipales.
Chiapas	Artículo 35. El Sistema Estatal de Fiscalización, estará integrado por: [...] III. Los órganos encargados del control interno en los municipios.
Chihuahua	El estado de Chihuahua lo establece en su Constitución: Art. 170. Son integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización: [...] IV. Las sindicaturas municipales.  Pese a la normativa constitucional estatal, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chihuahua no establece la existencia de un Sistema Estatal de Fiscalización y se limita a hablar de “Las autoridades del estado integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización”, en el Capítulo Único del Título Tercero.
Durango	Artículo 36. Son integrantes del Sistema Local de Fiscalización: [...] III. Los órganos encargados del control interno en los municipios.



**Tabla 2.** Entidades federativas que consideran a los municipios como parte de los sistemas estatales de fiscalización (*continuación*)

<b>Entidad</b>	<b>Artículo de la ley del sistema estatal anticorrupción que establece la participación municipal en el sistema estatal de fiscalización</b>
Estado de México	Artículo 37. Son integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización: [...] iv. Las Contralorías Municipales.
Guanajuato	Artículo 42. El Sistema Estatal de Fiscalización estará integrado por: [...] iii. Los Órganos Internos de Control de los Municipios.
Guerrero	Artículo 36. Son integrantes del Sistema de Fiscalización: [...] iii. Las entidades de fiscalización de los municipios y iv. Los órganos encargados del control interno en los municipios.
Morelos	Artículo 39. Son integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización: [...] iii. Las Contralorías Municipales
Nayarit	Artículo 36. Son integrantes del Sistema Local (de Fiscalización): [...] iii. Los órganos encargados del control interno en los municipios.
San Luis Potosí	Artículo 38. Son integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización: [...] iii. Las contralorías internas de los municipios del Estado.
Veracruz	Artículo 38. El Sistema Estatal de Fiscalización estará integrado por: [...] iii. Los órganos encargados del control interno en los municipios.
Zacatecas	Artículo 45. Son integrantes del Sistema de Fiscalización: [...] Los órganos de control interno de los Municipios.

Fuente: Elaboración propia.

En el análisis del papel de los municipios en los sistemas estatales de fiscalización también cabe la consideración que se introdujo al hablar de los sistemas anticorrupción. El hecho de que trece estados del país consideren a los municipios parte de sus sistemas de fiscalización no garantiza la participación de éstos en las instancias rectoras de dichos sistemas. Debe tenerse en cuenta que, de los trece estados mencionados, nueve de ellos contemplan la presencia municipal en los comités rectores de fiscalización. Las nueve entidades son: Aguascalientes, Chiapas, Durango, Estado de México,

Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nayarit y Zacatecas. La participación municipal se materializa de forma indirecta, pues se elige un determinado número de representantes, que son titulares de los órganos de control interno de los municipios. En algunos estados se prevé que la elección de dichos representantes sea mediante insaculación, en otros no se establecen mecanismos específicos y, en el caso de Guerrero, los representantes municipales pueden ser los síndicos o los contralores. En los tres estados restantes (Baja California, San Luis Potosí y Veracruz) no se prevé la participación de los municipios en la instancia rectora del sistema estatal de fiscalización. El caso de Chihuahua establece la existencia del Sistema Estatal de Fiscalización en la Constitución local, con la participación municipal mediante los síndicos, pero la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción no contempla dicho sistema y se limita a describir la participación estatal en el Sistema Nacional de Fiscalización.

En otro sentido, los municipios están ausentes de los sistemas estatales de fiscalización en dieciocho entidades federativas: Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán. Finalmente, el caso de Tlaxcala no contempla la existencia de un sistema estatal, por lo que se circunscribe a señalar el papel de las autoridades estatales en el sistema nacional.

Al destacar el rol que se le ha asignado a los municipios en los diseños de los sistemas estatales anticorrupción y de fiscalización, los hallazgos son:

- Que la participación de los municipios en dichos sistemas no es considerada, de forma homogénea, un elemento de importancia para el diseño de las estrategias de combate a la corrupción y de vigilancia del ejercicio de los recursos públicos.
- Que existe una distinción entre la consideración de los municipios como “parte” de los sistemas estatales y su inclusión en las instancias rectoras de dichos sistemas. La primera es una afirmación sin sustento operativo, pues no se especifica la forma ni los medios en que deben participar los municipios. La segunda traduce en términos de operación la participación municipal en los sistemas estatales.
- Que en aquellos casos en que se establece la participación de los municipios en los sistemas estatales anticorrupción y de fiscalización, ésta sucede de forma heterogénea. Es decir, en algunos casos se menciona

explícitamente a los titulares de contralorías internas o a los síndicos y en otras se incluye la denominación genérica de “participarán por medio de sus representantes”.

Como resultado del análisis, en aquellos casos en que las leyes son explícitas e identifican los funcionarios municipales que habrán de participar en los sistemas estatales, se ubica a dos de ellos como figuras de importancia: los titulares de los órganos internos de control y los síndicos. Las entidades federativas que prevén la participación municipal en las estrategias de combate a la corrupción y fiscalización colocan énfasis en el involucramiento de las instancias municipales de vigilancia y control interno. De ahí que se considere que, tanto las contralorías municipales como las sindicaturas, son figuras institucionales a las que se debe redefinir para ajustarlas a ejercer un rol central en el entramado institucional anticorrupción.

#### **iv. El rediseño de las figuras del contralor municipal y del síndico y la reforma del régimen municipal en México**

El objetivo de este artículo, además de analizar la situación de los municipios frente a los esfuerzos de combate a la corrupción, se centra en plantear líneas de trabajo para una nueva agenda de investigación, vinculada con la urgencia de generar una propuesta de reforma del régimen municipal en México. De ahí que en este último apartado, se proponen al menos dos vertientes para dicha reforma, ambas relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades de los municipios para combatir la corrupción.

Como se ha evidenciado, las bases de la participación de los municipios en los sistemas estatales anticorrupción destacan la figura de las contralorías, como medio para la coordinación municipal con las acciones de combate a la corrupción. En otros estados, es la figura del síndico en la que recae dicha participación. La contraloría municipal y la sindicatura son dos espacios de las administraciones municipales que tienen como misión la vigilancia, monitoreo y control de las acciones de gobierno y el ejercicio de los recursos públicos. Ambas figuras son de la mayor importancia, pues vinculan el diseño histórico del municipio como institución política con la participación y observación ciudadanas sobre las decisiones públicas que se toman e instrumentan en los gobiernos municipales.

Conviene destacar una diferencia entre las contralorías municipales y las sindicaturas. Si ambas figuras tienen la atribución de vigilar el ejercicio de los recursos públicos, la práctica de dicha facultad se ejecuta de modos diferentes y, así también, el ámbito de acción es distinto. Es decir, la contraloría municipal vigila, monitorea y controla el gasto público desde la administración, mediante un nombramiento que se origina en la potestad que un funcionario electo del municipio tiene para tal efecto —o en alguna otra instancia también electa, como en algunos casos en que el Poder Legislativo estatal se encarga de los nombramientos—. Por otro lado, la sindicatura lleva a cabo sus actividades de vigilancia desde el cuerpo colectivo de representación política en el que recae el gobierno municipal, el cabildo. Así, es diferente la naturaleza de ambos espacios de vigilancia. Una se vincula con medios administrativos y la otra con medios políticos, por el propio mecanismo en el que se originan los nombramientos de los titulares. El síndico, en su caso, es un funcionario electo. El contralor municipal es nombrado, en términos delegativos, por una autoridad electa. Ambas figuras, a la luz de la posición de relevancia que se les ha dado en los esquemas locales de combate a la corrupción, han permanecido varias décadas sin que se analice suficientemente la pertinencia de reformarlas. Algunos de los aspectos que se han señalado sobre su desempeño son:

- El traslape entre las responsabilidades del síndico y del contralor interno del municipio. La diferencia principal que se destaca es, como lo hemos dicho, la naturaleza de los nombramientos y los espacios en los que cada uno lleva a cabo sus funciones de vigilancia.
- Derivado de las modalidades de elección, tanto del síndico como del contralor, prevalece un modelo en el que estas figuras están subordinadas al presidente municipal y a la fuerza política que domina el cabildo, por lo que, en el ejercicio de sus funciones de vigilancia, se convierten en juez y parte y cuentan con autonomía limitada para ejercer sus atribuciones.

En términos del nombramiento de los síndicos, Rodríguez Obregón (2018) detalla cuatro modalidades. En la mayoría de los casos, el síndico forma parte de la misma planilla que el presidente municipal y ambos pertenecen a la mayoría que prevalece en el cabildo. Las otras tres formas de elección en el país son:

- Caso Chihuahua. En el cual se elige al titular de la sindicatura en una boleta separada.
- Casos en que la ley prevé la existencia de más de un síndico. En los cuales se establece que uno de esos síndicos se asigne a la primera minoría en el cabildo municipal.
- Caso Nayarit. En el cual se establece la elección del presidente municipal y el síndico en la misma boleta, mientras que los regidores se eligen por distritos uninominales.

Para los nombramientos de los titulares de las contralorías municipales, Rodríguez Obregón (2018) señala que la elección de los contralores sucederá a partir de la propuesta del presidente municipal y, al prevalecer el sistema mixto mayoritario en la elección de los miembros del ayuntamiento en la mayoría de los estados del país, el resultado es que se aprueba esa propuesta, por originarse en la mayoría política que controla el cabildo.

Más allá de los procedimientos de elección de los titulares de las contralorías municipales, sobre esa figura pesan otros problemas que no han sido atendidos hasta el momento. Para empezar, sólo 18 legislaciones estatales contemplan la figura de las contralorías municipales. Otro de los problemas es la debilidad de los sistemas de control interno en los municipios, vinculada con: falta de conocimientos básicos sobre el control interno, incumplimiento con los perfiles de puesto, falta de profesionalización, falta de estructura orgánica básica para el ejercicio de las funciones de control interno, rotación elevada de los funcionarios de las contralorías.

En el escenario de cambios recientes, en materia de combate a la corrupción, aquellas leyes estatales que han tomado en cuenta a los municipios también han considerado la participación de éstos mediante las figuras de contraloría y sindicatura. Como hemos visto, ambas figuras son no sólo convenientes para articular estrategias de combate a la corrupción municipal, sino imprescindibles. Sin embargo, la circunstancia actual de esos dos espacios de los gobiernos municipales no permite garantizar que desempeñarán adecuadamente el objetivo institucional al que están llamados. Los problemas que se han mencionado, vinculados todos con la carencia de fortaleza institucional y con falta de profesionalización, pueden limitar cualquier estrategia municipal que pretenda combatir la corrupción.

A manera de recapitulación, pues la discusión que se ha ofrecido en este artículo establece líneas para una investigación de mayor amplitud, se

destacan algunos puntos a considerar para iniciar no sólo la solución de los problemas de control interno en los municipios, sino también para poner en marcha una reforma del régimen municipal de gobierno en México, encaminado a fortalecer el combate a la corrupción en el ámbito local.

- Profesionalización de los sistemas de control interno. La mejora de las condiciones profesionales de las personas que desempeñan la función de control interno en los municipios debe relacionarse con acciones de: diseño e instrumentación de perfiles de puesto, mecanismos de estabilidad y permanencia en el empleo (períodos de nombramiento mayores a los de las administraciones municipales), nuevo diseño orgánico para las contralorías municipales, capacitación de los funcionarios encargados del control interno, conforme a un esquema anual de capacitación establecido con las Entidades de Fiscalización Superior y las Contralorías estatales.

Todos los elementos englobados en la profesionalización se encaminan a la dignificación de la función de control interno dentro de las administraciones municipales y deben considerarse medios para favorecer el ejercicio autónomo de las funciones de contraloría. Si las contralorías municipales cuentan con herramientas técnicas adecuadas, conocimientos y experiencia profesionales y garantías de estabilidad y permanencia en el empleo, entonces existen las bases para que el control interno se lleve a cabo con autonomía y esas instancias se articulen en pilar del combate a la corrupción municipal.

- Fortaleza institucional de los sistemas de control interno. La construcción de sistemas de contraloría municipal fuertes no únicamente se base en la articulación de instancias que tengan, al menos, los recursos humanos, financieros y materiales básicos para ejercer sus atribuciones, sino también con la profesionalización de sus cuerpos burocráticos. Es decir, los dos elementos que permitirán fortalecer las contralorías internas son: instrumentos (humanos, financieros y materiales) y conocimiento experto (funcionarios profesionales, especializados y en capacitación permanente).

Los dos elementos que se destacan como necesarios para el cambio de paradigma en las contralorías municipales no sólo tienen la capacidad de con-

vertirlas en instancias de combate a la corrupción, también de resolver el problema de la falta de autonomía en el control interno municipal.

De otro lado, la figura de los síndicos requiere de una reforma integral, con el objetivo de acabar con la subordinación de hecho que existe respecto de los presidentes municipales. En ese sentido, la revisión de los sistemas electorales municipales debería ser el primer paso, es decir, la forma de elección de los síndicos podría ser un mecanismo para generar condiciones que favorezcan la autonomía en la gestión de los síndicos, como vigilantes de los gobiernos municipales.

En todo caso, si caben dos conclusiones preliminares, debe puntualizarse que: (1) los municipios han sido ignorados en la estrategia de combate a la corrupción y, en aquellos casos en que se los ha incluido, mediante las contralorías y sindicaturas, con el diseño actual de estas figuras, los entes municipales no podrán responder al cometido de combatir la corrupción, y; (2) la reforma del régimen municipal en México se ha convertido en urgente, pues para combatir la corrupción es imprescindible revigorizar, al menos, los sistemas de control interno y vigilancia del gasto público municipal, tanto por la vía administrativa (contralorías) como por la vía política (sindicaturas). El desafío es quizá más complicado de lo que se percibe, sin embargo, la inacción puede fácilmente hacer naufragar los esfuerzos institucionales de carácter nacional que se han puesto en marcha en los últimos años.

## Bibliografía

Rodríguez Obregón, José Arturo (2018). “Las sindicaturas y las contralorías en el combate a la corrupción municipal”. En: Merino, M., Avilés, E., Hernández, J., *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada*. México. CIDE.

### *Leyes Sistemas Locales Anticorrupción*

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes publicada en la Primera Sección del *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, el 8 de mayo de 2017.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California publicada en el *Periódico Oficial* No. 36, No. Especial, 7 de agosto de 2017, Tomo CXXIV.

- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Baja California Sur publicada en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur* el 10 de Abril de 2017
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche, Decreto 188, P. O. 13 de julio de 2017.
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas publicada en el *Periódico Oficial* No. 274. Segunda Sección, Tomo III, del 31 de diciembre de 2016.
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chihuahua publicada en el *Periódico Oficial del Estado* No. 84 del 21 de octubre de 2017.
- Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, el 1 de septiembre de 2017.
- Ley del Sistema de Anticorrupción del Estado de Coahuila de Zaragoza publicada en el *Periódico Oficial*, el 14 de julio de 2017
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima publicada en el Periódico Oficial *El Estado de Colima*, No. 46, 15 de julio de 2017.
- Ley del Sistema Local Anticorrupción del Estado de Durango publicada en el *Periódico Oficial* No. 42, 25 de mayo de 2017.
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, Decreto núm. 207, 30 de mayo de 2017.
- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, P.O. Núm. 78, Segunda Parte, 16 de mayo de 2017.
- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero publicada 18 de julio de 2017.
- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo publicada en el *Periódico Oficial Bis*, el lunes 10 de julio de 2017.
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco publicada el 18 de julio de 2017.
- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 18 de Julio de 2017.
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos publicada el 19 de abril de 2017, *Periódico Oficial* 5 4 9 0 Alcance “Tierra y Libertad.
- Ley del Sistema Local Anticorrupción del Estado de Nayarit publicada en la Sección Tercera del *Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit*, el 21 de diciembre de 2016.
- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Nuevo León publicada en el P. O. No. 82, 6 de julio de 2017.



Ley del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción (Oaxaca), Decreto núm. 800, publicado en el *Periódico Oficial Extra* del 16 de enero de 2018.

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla publicada el 27 de diciembre de 2016.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Querétaro publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno de Estado “La Sombra de Arteaga”*, el 18 de abril de 2017.

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo publicada en el POE el 19 de julio de 2017.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de San Luis Potosí publicada en la edición extraordinaria del *Periódico Oficial del Estado* el 25 de Mayo de 2017.

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa publicada en el P. O. 077 del 16 de Junio de 2017.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*, 11 de mayo de 2017

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tabasco publicada en el P. O. 7811 de fecha 15 de julio de 2017.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Tamaulipas publicada en el *Periódico Oficial Anexo al Extraordinario* número 10 de fecha 02 de junio del 2017.

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, *Periódico Oficial* No. Extraordinario, Abril 12 del 2018.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz de Ignacio de la Llave publicada en la *Gaceta Oficial, órgano del gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, el día 21 de noviembre de 2017.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán publicada en el D. O. del día 10 de julio de 2017. Última reforma D. O. 8 de marzo de 2018.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Zacatecas. Última reforma POG 15 de noviembre de 2017.

### *Leyes Orgánicas Municipales*

Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial* no. 44, sección II, de fecha 15 de octubre de 2001, Tomo CIII. Última reforma P.O. No. 28, número especial, 9 de junio de 2018.

- Código Municipal para el Estado de Chihuahua, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* No. 92 del 18 de noviembre de 1995. Última reforma POE 22 de agosto de 2018/No. 67.
- Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, publicada P. O. Núm. 146, Cuarta Parte, 11-09-2012. Última reforma P.O. Núm. 187, Tercera Parte, 18-09-2018.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, publicada en el P. O. No. 2, 5 de enero de 1990. Última reforma publicada en el P. O. No. 91, 14 de noviembre de 2017.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, publicada 13 de agosto de 2003, *Periódico Oficial 4272 "Tierra y Libertad"*. Última reforma 11-07-2018.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. Última reforma 29 de diciembre de 2017.
- Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa. Última reforma publicada en el P. O. núm. 80 del 1 de julio de 2016.
- Ley de Gobierno de los municipios del Estado de Yucatán. Última reforma, publicada el 25 de enero de 2006. Última reforma D. O. 28 de marzo de 2018.



# APLICACIÓN EFECTIVA DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

en la integración de los ayuntamientos como mecanismo para la rendición de cuentas

OSCAR LÓPEZ CHAN

*Universidad Autónoma de Campeche*

## Introducción

La representación efectiva siempre ha sido una preocupación en la integración de los órganos legislativos o de gobierno que se dicen representativos. En la medida que tales órganos se acercan al ideal de la representatividad, o representan de manera genuina al total de la población que debiera ser representada, en esa misma medida desde ahí se tomarían mejores decisiones en beneficio e intereses de los representados. Al mismo tiempo, en las democracias ha existido una preocupación constante por crear contrapesos efectivos en la integración de las instituciones del Estado. Así es como nacen las repúblicas con la división de poderes. Además, en los países con estructura federal el modelo republicano tiende a replicarse en casi todos los órdenes de gobierno. Se supondría, entonces, que al transformarse con el tiempo las antiguas instituciones estatales, se fortalecería la división de poderes y se mejoraría la democracia a través de la calidad de la representación.

De la misma forma, el ayuntamiento como institución longeva del gobierno local, en su integración iría mejorando la calidad de su representación al tratar de representar de manera adecuada a la totalidad de la población municipal. En México, con el paso del tiempo se le ha fortalecido como órgano de gobierno, representativo y cuasi legislativo, de los municipios. Esos fueron los propósitos de las reformas al artículo 115 de la Constitución General de 1947 que reconoció el derecho de las mujeres de votar y ser votadas en elecciones municipales;<sup>21</sup> la de 1977 que incorporó el principio

---

<sup>21</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial* el 12 de febrero de 1947.

de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de municipios mayores a 300 mil habitantes;<sup>22</sup> y la de 1983, que introdujo el mismo principio pero en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.<sup>23</sup> En 2014 se aprobó, mediante reforma al artículo 41 constitucional, la garantía de la paridad de género en las candidaturas,<sup>24</sup> lo cual incluye a los ayuntamientos, en sus vertientes vertical y horizontal.

En este sentido, la representación de la población en la integración de los ayuntamientos ha operado en una doble vía, primero para tratar de mejorar la calidad de la misma para disminuir la sub o sobrerrepresentación; y segundo, para crear contrapesos a su interior para evitar que alguna fuerza o figura política, como los presidentes municipales, controlen las decisiones importantes. Sin embargo, a la fecha, como se demostrará, el principio de la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, aún no se hace efectivo ni operativo en los municipios de la mayoría de los estados del país, lo cual precisa una revisión seria de la aplicación de este principio por parte de los congresos estatales que, mediante sus formas de interpretar dicho principio todavía garantizan mayorías artificiales para el control de las decisiones relevantes al interior de los ayuntamientos, lo cual van en detrimento del mismo concepto de democracia representativa y de la rendición de cuentas. Este estado de cosas precisa de una reforma de fondo para hacer efectivo en principio de la representación proporcional en todos los municipios del país, al que alude el propio artículo 115 constitucional en su fracción VIII.

## **Representación proporcional y rendición de cuentas**

La introducción del principio de representación proporcional, se supone, tuvo como propósito principal mejorar de la representación en los municipios. Una aplicación fiel o exacta de ese principio, mejora la calidad de la representación, crea contrapesos al interior del ayuntamiento, y permite fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas a partir de la integración plural de los ayuntamientos que representan a la diversidad municipal. No obstante, la incorporación del principio de la representación proporcional

<sup>22</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial* el 6 de diciembre de 1977.

<sup>23</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial* el 3 de febrero de 1983

<sup>24</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial* el 10 de febrero de 2014.

en la integración de los ayuntamientos en México, ha presentado varias deficiencias o fallas, pues su aplicación se ha entendido o interpretado de diversas formas en las constituciones estatales, y en la leyes municipales y electorales. La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (1998) ha reconocido “la abundancia de criterios doctrinarios así como de modelos para desarrollar el principio de representación proporcional”. Los congresos estatales, a su vez, se escudan en el discurso del federalismo, precisamente porque los municipios corresponden al “régimen interior de los estados”. De tal forma que, como se verá, en la mayoría de los estados la representación en la integración de los ayuntamientos, no es proporcional a los votos que obtiene cada partido político.

Pese al reconocimiento del principio de la representación proporcional todavía subsiste la práctica de salvaguardar una “cláusula de gobernabilidad” que permite al partido o planilla ganadora, quedarse con la mayoría relativa o absoluta de los votos del cabildo, aun cuando en las elecciones no haya obtenido esa mayoría, lo cual demerita la calidad de la representación en los municipios. Esas formas no proporcionales de representación, aunque en la formalidad se llamen proporcionales, no son en absoluto la mejor forma de construir instituciones diseñadas para la rendición de cuentas, pues sólo alientan o alimentan escenarios donde las decisiones no se tienen que fundamentar o justificar pues, de entrada, ya se cuenta con el número suficiente de votos en los ayuntamientos para imponer la decisión. Esas formas de decisión van en contra de una de las premisas de la rendición de cuentas que es precisamente la justificación de las decisiones. Y una institución que funciona sobre la lógica de la sobrerrepresentación (o “el mayoritismo”), tampoco contribuye a fortalecer a la democracia.

Hay que recordar que en México los municipios han sido laboratorios para la democracia al darse ahí las primeras experiencias de alternancia política y de candidaturas independientes ganadoras; y, sin embargo, en su diseño todavía no incorpora forma general la representación proporcional de manera genuina, lo cual no es funcional ni a la democracia, ni a la rendición de cuentas. Un ayuntamiento que no integra de manera proporcional a las fuerzas políticas —o ciudadanas— en disputa por el municipio, no puede estar diseñado o construido para la rendición de cuentas.

## **Introducción del principio de representación proporcional a nivel constitucional**

Fue en 1997 mediante una reforma que adicionó un último párrafo a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se introdujo el principio de la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos del país, pero limitados a aquellos municipios que contaran con 300 mil o más habitantes (Segob, 1977):

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

En 1987 con otra reforma a la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución General se reconoció la aplicación del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios (Segob, 1987):

VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

A partir de 1987, y hasta la fecha, dicho contenido constitucional no ha sido modificado.

Pese al reconocimiento del principio de representación proporcional a nivel constitucional, el punto crítico de estas reformas es que al estar en manos de las legislaturas estatales su introducción, la aplicación de dicho principio se tradujo en interpretaciones diversas en las legislaciones estatales, que han dado como resultados, sobre todo, escenarios de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.

Las leyes estatales en materia electoral no establecen límites a la sobrerepresentación o subrepresentación en la integración de los ayuntamientos, como si lo hacen en la integración de las legislaturas estatales. En realidad, esto deriva de un mandato de la Constitución General, en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116, que establece como límite un ocho por ciento a la sobre o subrepresentación, el cual textualmente dice:

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

Los contenidos constitucionales que hacen referencia a las leyes estatales en materia electoral, implican cierto respeto al federalismo al reconocer que son las legislaturas de las entidades federativas las que introducirán el principio de representación proporcional; sin embargo, eso no significa que cada entidad federativa, lo puede aplicar de forma diferente y, en algunos casos, en abierta contradicción con la Constitución General. Es precisamente por estas formas diversas de aplicación del principio de representación proporcional en las entidades federativas, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha tenido que intervenir como órgano máximo con la facultad para interpretar el contenido constitucional respecto a la representación proporcional. Es este sentido resulta interesante el análisis de la tesis de jurisprudencia P/J. 19/2013 (9a.) (SCJN, 2014), que en lo sustancial señala que al introducir el principio de representación proporcional en el ámbito municipal “se debe atender a los mismos lineamientos que la constitución federal señala para la integración de los órganos legislativos”. Esta tesis tácitamente mandata que en la integración de los ayuntamientos se deben respetar los límites a la sobrerrepresentación y subrepresentación que es del ocho por ciento, en relación con el porcentaje de votos alcanzado por cada partido político. De manera textual se incluye la tesis, en lo que interesa:

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS. El artículo 115, fracciones



I, párrafo primero y VIII, párrafo primero, de la Constitución Federal señala... que las autoridades legislativas locales, al expedir sus leyes electorales, deberán introducir el principio de representación proporcional para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios que conforman la entidad. ... Así, los miembros de los Ayuntamientos que hayan resultado electos como tales, integran el órgano de gobierno municipal y representan los intereses de una comunidad municipal determinada, por tanto, el principio de representación proporcional que se instituye para los Municipios, tiene como finalidad que los partidos políticos contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad que deberá ser acorde a su presencia en los Municipios que integren a la entidad federativa correspondiente, lo anterior, en atención al carácter nacional y estatal de los partidos políticos que contienden en las elecciones municipales. En efecto, el principio de representación proporcional previsto para la conformación de los órganos legislativos, se instituyó para dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de dichos órganos, para que cada uno de ellos tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobrerrepresentación de los partidos dominantes, lo que implica que los institutos políticos tengan cierto grado de representatividad a nivel estatal, puesto que en su caso, conformarán precisamente un órgano de Gobierno Estatal. En esta tesitura, el establecimiento del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos, esto es, que los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano de gobierno municipal, sin que ello signifique que se limite la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, ni que éstos se subordinen a lo que ocurra en otros Municipios.

Esta interpretación no se ha traducido en constituciones o leyes estatales que apliquen puntual y fielmente el principio de representación proporcional en los ayuntamientos, tal y como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en forma similar a la integración de las legislaturas estatales. De esta forma tenemos un déficit democrático en relación con la adecuada representación política en los municipios. Otra jurisprudencia constitucional emitida por la SCJN (2011) establece que, de acuerdo con el artículo 54 de la Constitución General, “la votación emitida” debe ser considerada como una base fundamental en la aplicación del sistema de

representación proporcional en el nivel local, “aun cuando dicho precepto constitucional no se aplique directamente a las legislaciones locales”. Dicho artículo establece el sistema de representación en la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, donde ningún partido político podrá obtener por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, más de 300 diputados de un total de 500. Esto significa que la Constitución General establece un máximo de 60 por ciento de representación para un partido político. Habida cuenta la alta competencia electoral, ya no es común que algún partido o candidato alcance dicho porcentaje en una elección, máxime en 300 distritos electorales federales, o en los estatales, o en los municipios, para este caso. La relevancia de este tope es que para tomar decisiones fundamentales como reformar la Constitución General se requiere del voto de las dos terceras partes (mayoría calificada) de los miembros presentes en la sesión de la cámara respectiva. De esta forma, ningún partido por sí mismo tiene los votos suficientes para hacerlo.

## **Mayorías artificiales y decisiones relevantes en los ayuntamientos**

Respecto a las decisiones sustantivas en los ayuntamientos, la propia Constitución General en su artículo 115, fracción II, inciso b) establece los casos cuando se requiere la mayoría calificada, remitiendo a las “leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas estatales”, cuyo objeto será establecer:

- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

Si tomamos como referencia al propio artículo 54 de la Constitución General, implicaría que ningún partido o fuerza política debiera tener garantizada o los votos para tomar esas decisiones al interior de los ayuntamientos, al imponer un límite de 60% de integrantes de ayuntamientos al partido ganador. Al no existir este límite, como he hecho tiende a ocurrir, entonces no habría elementos para una adecuada rendición de cuentas en

los municipios o la misma estaría bajo riesgo, ya que, ante una eventual votación en algún ayuntamiento, el partido político o coalición que cuente con los votos suficientes para avalar decisiones de ese tipo, podría tomarla en forma discrecional. Este problema sustantivo surge cuando se toma al Municipio como una sola circunscripción y se compite por planillas y, en tal caso, el partido político ganador de la elección municipal gana toda la demarcación, lo cual le garantiza una mayoría que no necesariamente es proporcional al número de votos obtenidos. Si para los ámbitos federal y estatales el límite para la asignación de representantes legislativos es del 60 por ciento, suponiendo que dicha fórmula se aplicará en la integración de los ayuntamientos, al ser por planillas, de todas formas, se les asignaría un porcentaje de representación, que no necesariamente se corresponderá con su porcentaje de votación. En la realidad, la inexistencia de demarcaciones, distritos o circunscripciones municipales, en la mayor parte de estados—salvo Nayarit—, no hace viable la aplicación de un límite del 60% a la representación de los partidos en los ayuntamientos, ni tampoco hace operativa la aplicación de lo establecido en el art. 115, fracción II, párrafo tercero, pues tal forma de integración sólo facilita la garantía de una mayoría artificial en la integración de los ayuntamientos.

La actual forma de introducción del principio de la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos en México, en la mayor parte de las entidades, está diseñada para garantizar lo que se ha llamado la cláusula de gobernabilidad, que, pese a los actuales tiempos de competencia y diversidad política, todavía subsiste en la integración de los ayuntamientos. Sobre esta cláusula la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se pronunció al respecto mediante una tesis de jurisprudencia (SCJN, 2001b):

No obstante, aún existía la llamada “cláusula de gobernabilidad” que consistía, básicamente, en otorgar al partido mayoritario que no había alcanzado el cincuenta y uno por ciento de los escaños, los representantes necesarios para asegurar esta mayoría, resultando así un sistema de gobernabilidad unilateral o unipolar, pues aunque en el seno del órgano legislativo se oyeran las voces de las minorías, el partido mayoritario, de antemano, tenía garantizado el triunfo de sus iniciativas, dictámenes y mociones. Dicho sistema de gobernabilidad unilateral fue modificado en 1993, pues a raíz de las reformas de ese año al artículo 54 constitucional, ya sólo puede subsistir por excepción, dado que la regla general del sistema actual es la gobernabilidad multilateral, que privilegia el consenso

entre las diversas fuerzas políticas, tanto mayoritarias como minoritarias, como una fórmula que pretende consolidar el sistema democrático mexicano.

Dado este escenario actual en la forma de integración de la representación en los ayuntamientos, una acción que resulta fundamental es el establecimiento de límites a la sobrerrepresentación de las fuerzas políticas en los ayuntamientos, para hacer realmente efectiva la representación proporcional.

## **Límites a la sobrerrepresentación en los órganos legislativos**

Básicamente existen dos previsiones constitucionales para evitar la sobrerrepresentación en los órganos legislativos; por un lado, el establecimiento de porcentajes máximos y mínimos de diputados a elegir por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que, sin señalarse expresamente, se sitúan en 60 y 40 por ciento, respectivamente. Esta composición se aplica en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El otro límite es que ningún partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de integrantes de la legislatura que exceda en ocho puntos al porcentaje de su votación total alcanzada. No obstante, existen estados, como Quintana Roo, donde el porcentaje máximo permitido es del 16 por ciento, lo cual, además, fue declarado constitucional por la SCJN (2003b). En lo que respecta al primer límite sí ha quedado firme de acuerdo con las interpretaciones de la SCJN (2003), que determinó mediante la tesis de jurisprudencia P.J. 74/2003 que:

Ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, es decir, el porcentaje que debe corresponder a cada uno de estos conceptos, debe tomarse como parámetro el que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 52 para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que se conforma por trescientos diputados electos según el principio de mayoría relativa y doscientos según el de representación proporcional, esto es, en un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente. Por tanto, las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de que gozan, habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas a fin de establecer

el número de diputados pertinente, con base en los citados principios, pero sin alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Ley Fundamental, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa.

En otro sentido, la SCJN (2001) afirma que el número máximo de diputados, por ambos principios, que puede tener un partido político en un congreso local, es el número total de distritos electorales que existan en el estado, donde el total de distritos electorales constituirán como máximo 60% del total de diputados.

## **Límites a la sobrerrepresentación en los ayuntamientos**

Aplicar el parámetro de distribución 60-40 en la integración de los ayuntamientos por los principios de mayoría y de representación proporcional, implica otorgar al partido ganador, una mayoría de 60% y a los demás de partidos el restante 40%, si la elección es mediante planillas. Aunque esto no es propiamente lo deseable, es un punto de referencia, en términos constitucionales y jurisprudenciales, tanto para la expedición de la legislación electoral local, como para los eventuales casos de controversias al respecto. Sin embargo, otorgar 60% de los integrantes del Ayuntamiento al partido con la planilla ganadora en de la elección municipal sería equivalente a otorgarle los 300 diputados de mayoría de la Cámara de Diputados al partido político nacional que resultare con la mayor cantidad de votos en dicha elección. Si en este caso no es viable, tampoco debería serlo para un sistema de integración de los ayuntamientos mediante planillas, donde el que gana la elección municipal tiene asegura una mayoría, con independencia del porcentaje de votos que haya alcanzado. Esto significa otorgarle una representación que no tiene —en los hechos una sobrerrepresentación—, otorgando una cláusula de gobernabilidad que, como bien se argumenta desde la SCJN (2001b), desde hace 25 años que se ha abandonado.

En todo caso, la omisión legislativa de traducir de manera fiel el principio constitucional de representación proporcional en las constituciones locales, en las leyes o códigos municipales, o en las leyes electorales, es responsabilidad completa de los congresos estatales. Si este punto lo vemos a la luz de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las legislaturas

locales podrían caer en responsabilidad, por la omisión de legislar adecuadamente el principio de representación proporcional. Y visto en otro sentido, esta omisión tampoco contribuye a construir una democracia realmente representativa.

## **La representación proporcional para la toma de decisiones de los ayuntamientos**

Una composición de los ayuntamientos que integre de manera fiel o exacta la representación proporcional de cada fuerza política es importante para la toma de decisiones al interior de los ayuntamientos, al menos en dos aspectos fundamentales:

- a) La toma de decisiones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o que comprometan al ayuntamiento más allá de su gestión constitucional, como la concesión de servicios públicos.
- b) El nombramiento de titulares de áreas que requieren ser ratificados por el cabildo a propuesta de la o el presidente municipal, tales como la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería, el Órgano Interno de Control o la Seguridad Pública.

El establecimiento de casos que requieren el voto de las dos terceras partes de órganos representativos —como los ayuntamientos—, ha sido una vía para garantizar negociaciones y acuerdos necesarios entre las fuerzas políticas ahí representadas, pero, sobre todo, para evitar que un solo partido político controle las decisiones trascendentes a partir de una simple mayoría. Por ejemplo para el nombramiento del Fiscal General se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República (Artículo 102, apartado A, fracción III, CPEUM); para objetar el nombramiento o remoción del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción por parte del Fiscal General, el mismo Senado requerirá también del voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes (Artículo 102, apartado A, fracción VI, párrafo tercero, CPEUM). También aplica para el nombramiento de titular de la Auditoría Superior de la Federación por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Artículo 79, párrafo sexto, CPEUM), y para el nombramiento del titular de la entidad

de fiscalización de las entidades federativas por parte de los miembros presentes de las legislaturas locales (Artículo 116, fracción II, párrafo séptimo, CPEUM). El mismo tipo de votación aplica para la suspensión o declaración de desaparición de los ayuntamientos, o suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros por parte de las legislaturas locales (Artículo 111, fracción II, párrafo tercero, CPEUM). Es claro que, desde la propia Constitución, se han asegurado los mecanismos necesarios para que ninguna fuerza política tenga o controle las dos terceras partes de los votos. Esto principalmente a través de porcentajes máximos y mínimos asignados a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en la integración de las cámaras de senadores y diputados, y de los congresos locales.

Este tipo de toma de decisiones aun no se consolida en todos los estados en la integración de los ayuntamientos. El artículo 115, fracción II, incisos b y d) de la Constitución sólo establece los siguientes casos para los que se requiere el voto de las dos terceras partes de los integrantes de los ayuntamientos:

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

[...]

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes;

Sin embargo, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia P/J. 130/2005 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estos casos son enunciativos y no limitativos pues “no existe prohibición alguna para que los Congresos Locales determinen casos distintos a los señalados en los que se requiera que las decisiones de los Ayuntamientos se adopten por una mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes” (SCJN, 2005).

Aquí lo fundamental es establecer controles a las formas como se toman las decisiones en los ayuntamientos, para su autorregulación. Desde la Su-

prema Corte de Justicia de la Nación se ha ratificado la autonomía municipal, sin la necesidad de intervención de las legislaturas estatales para actos o convenios que comprometan el patrimonio del municipio. De acuerdo con la SCJN, la función de las legislaturas estatales sólo es “dar un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio, esto es, ... en dichas cuestiones la legislatura estatal ya no intervendrá en la toma de decisión de los ayuntamientos” (SCJN, 2007). Al ratificarse la autonomía municipal para tomar sus propias decisiones (Véase por ejemplo SCJN, 2003b), se deben tomar las previsiones necesarias para evitar que dicha autonomía sea sólo la expresión de la voluntad de la fuerza política con la mayoría simple en el ayuntamiento, y, pero aún cuando está sobrerrepresentada y captura las decisiones que deben tomarse por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes. Bajo este escenario, la aprobación de acuerdos de los ayuntamientos por medio de las dos terceras partes de sus integrantes, no necesariamente implican un acto de responsabilidad. En realidad, esto tiene arreglo con base en el propio texto constitucional que determina la introducción, que debe ser fiel, del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.

## **La introducción del principio de representación “proporcional” en los estados**

Cada vez que se modifica la legislación estatal para adecuarlas a las reformas de la Constitución General, es deseable que haya contenidos propios porque eso, a su vez, sería una expresión del federalismo en México. Curiosamente, en la introducción del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos cada entidad federativa, a través de sus congresos, le ha dado una interpretación particular. Pocas son las que fiel y literalmente interpretan y ponen en práctica, en la legislación electoral, este principio. El mandato de la Constitución General es simple: que la representación sea proporcional a los votos o al porcentaje de votación alcanzado por cada fuerza política en la elección del ayuntamiento. Entenderlo de otra manera, es incumplir este precepto constitucional.

En la práctica, la mayoría de los congresos estatales ha optado en construir una cláusula de gobernabilidad, no establecida por el 115 constitu-



cional, para que el partido que gane la elección casi asegure una mayoría calificada. Así, al tomarse decisiones que requieren el voto de las dos terceras partes de los integrantes de los ayuntamientos, como comprometer el patrimonio inmobiliario o la hacienda municipal por un periodo mayor al del ayuntamiento en funciones, el partido ganador de la elección tiene asegurada de antemano esa mayoría, con independencia del porcentaje de votación que haya obtenido.

El análisis de la forma como las legislaturas estatales han pretendido introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, arroja en 24 estados casos de sobrerrepresentación, que en algunos es probable que rebasen el 30% (véase tabla 1). Esto hace integrar ayuntamientos con mayorías a modo, sin que los votos de los otros partidos tengan ninguna significancia en la toma de decisiones, aun y cuando juntos hayan obtenido más del 50% de los votos en la elección municipal.

**Tabla 1.** Aplicación del principio de representación proporcional en los ayuntamientos de México

Entidad	Planilla	Tipo de integración		% promedio de la fórmula	
		Demarcación municipal	Asignación proporcional	Mayoría relativa	Representación proporcional
AGS	•			60.44	39.56
BC	•			52.39	47.61
BCS	•			69.73	30.27
CAMP	•			65.66	34.34
CDMX	•			60	40
CHIS	•			71.39	28.61
CHIH	•			63.62	36.38
COAH	•			65.13	34.87
COL				60.66	39.34
DGO			•	15.67	84.33
EDOMEX	•			62.22	37.78
GTO			•	18.71	81.29
GRO			•	20.56	79.44
HGO	•			63.01	36.99
JAL	•			68.8	31.2

**Tabla 1.** Aplicación del principio de representación proporcional en los ayuntamientos de México (*continuación*)

Entidad	Tipo de integración			% promedio de la fórmula	
	Planilla	Demarcación municipal	Asignación proporcional	Mayoría relativa	Representación proporcional
MICH	•			65.87	34.13
MOR			•	26.46	73.54
NAY		•		75.37	24.63
NL	•			60	40
OAX	•			75.85	24.15
PUE	•			75.09	24.91
QRO	•			65.22	34.78
QROO	•			68.72	31.28
SLP			•	28.8	71.2
SIN	•			63.47	36.53
SON	•			63.17	36.83
TAB	•			80.95	19.05
TAM	•			73.12	26.88
TLAX			•	25.26	74.74
VER			•	31.03	68.97
YUC				68.14	31.86
ZAC				65.03	34.97
<b>32</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>60.28</b>	<b>39.72</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en congresos de Aguascalientes (2018), Baja California (2018), Baja California Sur (2018), Campeche (2018), Ciudad de México (2017), Chiapas (2018), Chihuahua (2018, 2018b), Durango (2017), Estado de México (2017), Guanajuato (2018), Guerrero (2018), Hidalgo (2018), Jalisco (2017), Michoacán (2018), Nayarit (2017), Nuevo León (2017, 2018), Oaxaca (2017), Puebla, Querétaro (2017, 2018), San Luis Potosí (2018, 2018b), Sinaloa (2018), Sonora (2018), Tabasco (2017, 2017b), Tamaulipas (2017), Tlaxcala (2016, 2017b), Veracruz (2018), Yucatán (2018, 2018b), Zacatecas (2018, 2018b), Gobierno de Morelos (2018).

Sólo en Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz la asignación de todos los regidores del ayuntamiento es mediante el principio de representación proporcional, salvo el presidente municipal y el síndico que son los únicos integrantes que se asignan a la planilla que

haya obtenido la mayoría de los votos. Bajo este escenario es muy probable que el o la presidente municipal no tenga mayoría de votos en su cabildo, por lo cual requerirá del acuerdo con las demás fuerzas políticas representadas en el ayuntamiento para poder votar los acuerdos. Caso excepcional es el del estado de Nayarit, donde la elección del 75.36% en promedio de la elección de los regidores es mediante el voto directo en demarcaciones municipales. El resto de los regidores se asignan mediante representación proporcional, y sólo el presidente y síndico municipales se eligen en una sola planilla.

Desde otro punto de vista, en los 24 estados restantes tanto en las constituciones locales, las leyes o códigos municipales o leyes estatales, se han construido mayorías artificiales en la integración de los ayuntamientos para asegurar, casi invariablemente, el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. De hecho, existen casos extremos donde al partido ganador se le asigna, en promedio, una alta proporción de los integrantes de los ayuntamientos (Baja California Sur, 69.73; Chiapas, 71.39; Jalisco, 68.8; Oaxaca, 75.85%; Puebla, 75.09; Quintana Roo, 68.72 Tabasco, 80.95%, y Tamaulipas, 73.12 ), que rebasan las dos terceras partes de sus integrantes, con independencia del porcentaje de votos con los cuales hayan ganado, con lo cual se les asegura la mayoría calificada. Estos casos en realidad, nada tienen que ver con la representación proporcional.

## Conclusiones

Bajos las condiciones actuales de sobrerrepresentación en la integración de los ayuntamientos de la mayor parte de los estados del país, los presidentes municipales tienen y mantienen un control sobre los votos, que ya lo quisieran el presidente de la República o algunos gobernadores sobre sus congresos, al asegurar el voto de las dos terceras partes de los integrantes de los ayuntamientos para tomar decisiones que requieren de mayoría calificada. Ese tipo de integración no es resultado de las elecciones, ni proporcional a los votos, sino producto de la forma como se ha legislado los congresos estatales para mantener artificialmente una mayoría donde literalmente “el que gana (la elección), gana todo.” Ese tipo de control sobre los cabildos, a través del mantenimiento artificial de una cláusula de gobernabilidad, no es compatible con el modelo de democracia representativa, ya que esto último —pese a los debates al respecto—, quiere decir, precisamente, *representa-*

*tividad*. Es paradójico que después que la democracia en México se abrió paso desde los municipios, ahora sea en estos espacios donde todavía no se logra consolidar una democracia realmente representativa a través del principio constitucional de representación proporcional.

Pese a que existen diversas formas de traducir la representación proporcional, es urgente que, en la integración de los ayuntamientos de todos los municipios del país, sin excepción, se aplique de manera fiel y exacta el principio constitucional de la representación proporcional, evitando desde las propias constituciones y leyes estatales la construcción de mayorías artificiales, ya que esto en nada abona a la construcción de la democracia, ni a la rendición de cuentas en los municipios.

## Referencias

- Congreso Aguascalientes (2018). Constitución Política del Estado de Aguascalientes, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 9 de junio de 2018. Congreso del Estado de Aguascalientes, recuperado el 11 de octubre de 2018 en <http://www.congresoags.gob.mx/Transparency/getlaws#>
- Congreso Baja California (2018). Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Baja California, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 11 de junio de 2018. Congreso del Estado de Baja California, recuperado el 11 de octubre de 2018 en [http://www.congreso-bc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO\\_I/Constbc\\_09JUN2018.pdf](http://www.congreso-bc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/Constbc_09JUN2018.pdf)
- Congreso Baja California Sur (2018). Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Baja California, última reforma publicada en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado* el 25 de septiembre de 2018. Congreso del Estado de Baja California Sur, recuperado el 11 de octubre de 2018 en <http://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyes>
- Congreso Campeche (2018). Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Campeche, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 13 de junio de 2018. Congreso del Estado de Campeche, recuperado el 16 de octubre de 2018 en <http://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/leyes-focalizadas/anticorrupcion/175-constitucion-politica-del-estado-de-camp>

- Congreso Ciudad de México (2017). Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017. Congreso de la Ciudad de México, recuperado el 17 de octubre de 2018 en <https://congresociudaddemexico.gob.mx/marco-ju-ridico-102-1.html>
- Congreso Colima (2018). Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Colima, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 26 de septiembre de 2018. Congreso del Estado de Colima, recuperado el 17 de octubre de 2018 en [http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/constitucion\\_local\\_reorganizada\\_26sept2018.pdf](http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/constitucion_local_reorganizada_26sept2018.pdf)
- Congreso Chiapas (2018). Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 31 de enero de 2018. Congreso del Estado de Chiapas, recuperado el 16 de octubre de 2018 en [http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY\\_0073.pdf?v=MTA=](http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0073.pdf?v=MTA=)
- Congreso Chihuahua (2018). Código Municipal del Estado de Chihuahua, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 22 de agosto de 2018. Congreso del Estado de Chihuahua, recuperado el 16 de octubre de 2018 en [http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY\\_0073.pdf?v=MTA](http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0073.pdf?v=MTA)
- Congreso Chihuahua (2018b). Ley Electoral del Estado de Chihuahua, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 23 de junio de 2018. Congreso del Estado de Chihuahua, recuperado el 16 de octubre de 2018 en <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1173.pdf>
- Congreso Durango (2017). Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 31 de diciembre de 2017. Congreso del Estado de Durango, recuperado el 17 de octubre de 2018 en <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20ORGANICA%20DEL%20MUNICIPIO%20LIBRE.pdf>
- Congreso Estado de México (2017). Ley Orgánica Municipal del Estado de México, última reforma publicada en el *Periódico Oficial "Gaceta Oficial" del Estado de México* el 20 de septiembre de 2017. Congreso del Estado de México, recuperado el 17 de octubre de 2018 en [http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes\\_y\\_codigos.html](http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.html)

- Congreso Guanajuato (2018). *Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 18 de septiembre de 2018. Congreso del Estado de Guanajuato, recuperado el 17 de octubre de 2018 en [http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/102/Ley\\_OrgMunicipal\\_Edo\\_Gto\\_D325\\_P.O.\\_18sep2018.pdf](http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/102/Ley_OrgMunicipal_Edo_Gto_D325_P.O._18sep2018.pdf)
- Congreso Guerrero (2018). *Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 14 de agosto de 2018. Congreso del Estado de Guerrero, recuperado el 17 de octubre de 2018 en <http://congresogro.gob.mx/inicio/attachments/article/102/LEY%20ORGÁNICA%20DEL%20MUNICIPIO%20LIBRE%20DEL%20ESTADO%20DE%20GUERRERO-04-10-2018.pdf>
- Congreso Hidalgo (2018). *Código Electoral del Estado de Hidalgo*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 30 de julio de 2018. Congreso del Estado de Hidalgo, recuperado el 16 de octubre de 2018 en [http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/Leyes/06Codigo%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/06Codigo%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)
- Congreso Jalisco (2017). *Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco*, última reforma del 2 de junio de 2017. Congreso del Estado de Jalisco, recuperado el 17 de octubre de 2018 en <http://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Codigos>
- Congreso Michoacán (2018). *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 20 de agosto de 2018. Congreso del Estado de Michoacán, recuperado el 17 de octubre de 2018 en <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-ORGÁNICA-MUNICIPAL-DEL-ESTADO-REF-20-DE-AGOSTO-2018.pdf>
- Congreso Nayarit (2017). *Ley Electoral del Estado de Nayarit*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 20 de diciembre de 2017. Congreso del Estado de Nayarit, recuperado el 17 de octubre de 2018 en [http://www.congresonayarit.mx/media/1194/electoral\\_del\\_estado\\_de\\_nayarit\\_-ley.pdf](http://www.congresonayarit.mx/media/1194/electoral_del_estado_de_nayarit_-ley.pdf)
- Congreso de Nuevo León (2017). *Ley Electoral para el Estado de Nuevo León*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 17 de julio de 2017. Recuperado el 18 de octubre de 2018 en [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/LEY%20ELECTORAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20ELECTORAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf)

- Congreso de Nuevo León (2018). *Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 27 de abril de 2018. Recuperado el 18 de octubre de 2018 en [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20GOBIERNO%20MUNICIPAL%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20GOBIERNO%20MUNICIPAL%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf)
- Congreso de Oaxaca (2017). *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 4 de febrero de 2017. Congreso del Estado de Oaxaca. Recuperado el 18 de octubre de 2018 en [http://docs.congreso-oaxaca.gob.mx/marco\\_normativs/documentos/000/000/023/original/145B.pdf?1507265665](http://docs.congreso-oaxaca.gob.mx/marco_normativs/documentos/000/000/023/original/145B.pdf?1507265665)
- Congreso Puebla. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 15 de agosto de 2018. Congreso del Estado de Puebla. Recuperado el 18 de octubre de 2018 en [http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=24&Itemid=485](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24&Itemid=485)
- Congreso Puebla. *Ley Orgánica Municipal*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31 de agosto de 2018. Congreso del Estado de Puebla. Recuperado el 18 de octubre de 2018 en [http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=25&limit=10&order=name&dir=DESC&Itemid=485&limitstart=30](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25&limit=10&order=name&dir=DESC&Itemid=485&limitstart=30)
- Congreso Querétaro (2017). *Ley Electoral del Estado de Querétaro*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Estado el 1 de junio de 2017. Recuperado el 18 de octubre de 2018 en <http://legislatura-queretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY057.pdf>
- Congreso Quintana Roo (2018). *Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Quintana Roo*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 30 de julio de 2018. Congreso del Estado de Quintana Roo, recuperado el 18 de octubre de 2018 en <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L176-XV-30072018-740.pdf>
- Congreso San Luis Potosí (2018b). *Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 11 de septiembre de 2018. Congreso del Estado de San Luis Potosí, recuperado el 18 de octubre de 2018 en <http://congreso-sanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2018/10/>

Ley\_Organica\_del\_Municipio\_Libre\_del\_Estado\_de\_San\_Luis\_Potosi\_11\_Sept\_2018.pdf

Congreso Sinaloa (2018). *Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Sinaloa*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 9 de marzo de 2018. Congreso del Estado de Sinaloa, recuperado el 18 de octubre de 2018 en [http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/constitucion\\_9-mar-2018\\_.pdf](http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/constitucion_9-mar-2018_.pdf)

Congreso Sonora (2018). *Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora*, última reforma publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el 13 de septiembre de 2018. Congreso del Estado de San Luis Potosí, recuperado el 18 de octubre de 2018 en [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/doc\\_363.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_363.pdf)

Congreso Tabasco (2017). *Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Tabasco*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 27 de junio de 2017. Congreso del Estado de Tabasco, recuperado el 18 de octubre de 2018 en <http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2017/legislativo/leyes/Constitucion-Politica-del-Estado-de-Tabasco.pdf>

Congreso Tabasco (2017b). *Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 5 de julio de 2017. Congreso del Estado de Tabasco, recuperado el 18 de octubre de 2018 en [http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2017/legislativo/leyes/Ley\\_Electoral\\_y\\_de\\_Partidos\\_Politicos\\_del\\_Estado\\_de\\_Tabasco.pdf](http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2017/legislativo/leyes/Ley_Electoral_y_de_Partidos_Politicos_del_Estado_de_Tabasco.pdf)

Congreso Tamaulipas (2017). *Ley Electoral del Estado de Tamaulipas*, última reforma publicada en el Periódico Oficial el 8 de junio de 2017. Congreso del Estado de Tamaulipas. Recuperado el 18 de octubre de 2018 en <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Leyes/114%20Ley%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Tamaulipas%20080617.pdf>

Congreso Tlaxcala (2016). *Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Tlaxcala*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 26 de abril de 2016. Congreso del Estado de Tlaxcala, recuperado el 18 de octubre de 2018 en <https://congresodetlaxcala.gob.mx/wp-content/uploads/2017/03/CONSTITUCIÓN-PO-LÍTICA-DEL-ESTADO-LIBRE-Y-SOBERANO-DE-TLAXCALA.pdf>

Congreso Tlaxcala (2016b). *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala*, última reforma publicada en el Periódico



- Oficial del Gobierno del Estado el 30 de diciembre de 2016. Congreso del Estado de Tlaxcala. Recuperado el 18 de octubre de 2018 en <https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L036.pdf>
- Congreso Veracruz (2018). *Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, última reforma publicada en la Gaceta Oficial el 9 de octubre de 2018. Congreso del Estado de Veracruz, recuperado el 18 de octubre de 2018 en <http://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=le>
- Congreso Yucatán (2018). *Constitución Política del Estado de Yucatán*, última reforma publicada en el Diario Oficial el 28 de febrero de 2018. Congreso del Estado de Yucatán, recuperado el 18 de octubre de 2018 en <http://www.congresoyucatan.gob.mx/download.php?f=ac13228effb-dcb9d15ec7c7a6190091e.pdf&recurso=constitucion>
- Congreso Yucatán (2018b). *Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán*, última reforma publicada en el Diario Oficial el 28 de marzo de 2018. Congreso del Estado de Yucatán, recuperado el 18 de octubre de 2018 en [http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle\\_ley.php?idley=21](http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle_ley.php?idley=21)
- Congreso Zacatecas (2018). *Constitución Política del Estado de Zacatecas*. Congreso del Estado de Zacatecas, recuperado el 18 de octubre de 2018 en <http://www.congresozac.gob.mx/content/leyes/constitucion.htm>
- Congreso Zacatecas (2018b). *Ley Orgánica del Municipio*. Congreso del Estado de Zacatecas, recuperado el 18 de octubre de 2018 en <http://www.congresozac.gob.mx/content/leyes/leyorgmunicipio.htm>
- Diputados (2018). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 2018. México, Cámara de Diputado del Congreso de la Unión. Recuperado el 3 de octubre de 2018 de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)
- Gobierno de Morelos (2018). *Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 11 de julio de 2018. Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, recuperado el 17 de octubre de 2018 en <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LORGMPALMO.pdf>
- SCJN (1998). *Tesis de Jurisprudencia P./J. 69/98. Materia electoral. Bases generales del principio de representación proporcional*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta 8620, p. 189, 9a. Época, jurisprudencia, constitucional. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Ple-

no). Recuperado el 3 de octubre de 2018 de <https://siscli.scjn.gob.mx/#/1000/tab>

\_\_\_\_ (2001). *Tesis de Jurisprudencia P./J. 50/2001. Código Electoral del Estado de Aguascalientes. Al permitir su artículo 208 que un solo partido pueda obtener un número de diputaciones mayor al de distritos electorales, contraviene el artículo 54 de la Constitución Federal*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta 8649, p. 746, 9a. Época, jurisprudencia, constitucional. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno). Recuperado el 5 de octubre de 2018 de <https://siscli.scjn.gob.mx/#/1000/tab>

\_\_\_\_ (2001b). *Tesis de Jurisprudencia P./J. 73/2001. Cláusula de gobernabilidad*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta 8650, p. 625, 9a. Época, jurisprudencia, constitucional. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno). Recuperado el 3 de octubre de 2018 de <https://siscli.scjn.gob.mx/#/1000/tab>

\_\_\_\_ (2003a). *Tesis de Jurisprudencia P./J. 36/2003. Bienes inmuebles del municipio. Cualquier norma que sujete a la aprobación de la legislatura local su disposición, debe declararse inconstitucional*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta 8677, p. 1251, 9a. Época, jurisprudencia, constitucional. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno). Recuperado el 5 de octubre de 2018 de <https://siscli.scjn.gob.mx/#/1000/tab>

\_\_\_\_ (2003). *Tesis de Jurisprudencia P./J. 74/2003. Mayoría relativa y representación proporcional*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta 8681, p. 535, 9a. Época, jurisprudencia, constitucional. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno). Recuperado el 5 de octubre de 2018 de <https://siscli.scjn.gob.mx/#/1000/tab>

\_\_\_\_ (2003b). *Tesis de Jurisprudencia P./J. 75/2003. Congreso del Estado de Quintana Roo. Sobrerrepresentación*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta 8681, p. 532, 9a. Época, jurisprudencia, constitucional. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno). Recuperado el 3 de octubre de 2018 de <https://siscli.scjn.gob.mx/#/1000/tab>

\_\_\_\_ (2005). *Tesis de Jurisprudencia P./J. 130/2005. Representación proporcional*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta 8703, p. 2066, 9a. Época, jurisprudencia, constitucional. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno). Recuperado el 3 de octubre de 2018 de <https://siscli.scjn.gob.mx/#/1000/tab>

\_\_\_\_ (2007). *Controversia constitucional 7/2005*. Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta, Tomo xxvi, p. 1686, 9a. Época. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno). Recuperado el 19 de octubre de 2018 de <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/Reportes/ReporteDE.aspx?idius=20251&Tipo=2&Tema=0>

\_\_\_\_ (2011). *Tesis de Jurisprudencia P./J. 68/2011 (9a.)*. *Representación proporcional*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 1, p. 303, 10a. Época, jurisprudencia, constitucional. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno). Recuperado el 3 de octubre de 2018 de <https://siscli.scjn.gob.mx/#/1000/tab>

\_\_\_\_ (2014). *Tesis de Jurisprudencia P./J. 19/2013 (9a.)*. *Representación proporcional*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 1, p. 180, 10a. Época, jurisprudencia, constitucional. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno). Recuperado el 3 de octubre de 2018 de <https://siscli.scjn.gob.mx/#/1000/tab>

Segob (1977). Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1977. México, Secretaría de Gobernación. Recuperado el 3 de octubre de 2018 en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_086\\_06dic77\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf)

\_\_\_\_ (1987). Decreto por el que se reforman los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial el 17 de marzo de 1987. México, Secretaría de Gobernación. Recuperado el 3 de octubre de 2018 en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_103\\_03feb83\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_103_03feb83_ima.pdf)

**RENDIR CUENTAS EN MUNICIPIOS DE OAXACA.  
UNA PROPUESTA QUE PERMITA DOCUMENTAR**  
la experiencia en los municipios regidos  
por sistemas normativos internos

**ÁUREA ARELLANO CRUZ**  
*Universidad de la Sierra Sur*

**JOSELITO FERNÁNDEZ TAPIA**  
*Universidad de la Sierra Sur*

**ROCÍO G. BRAVO SALAZAR**  
*Universidad de la Sierra Sur*

## **Introducción**

**E**l estado de Oaxaca, de acuerdo al Pacto Federal es integrante de los Estados Unidos Mexicanos. Se localiza en la región sureste del territorio nacional, ocupa el 4.8% de la superficie total del país, y el quinto lugar en extensión territorial con una superficie de 94,211 km<sup>2</sup>; y colinda al Norte y Noroeste con Puebla y Veracruz, al Este con Chiapas, al Sur con el Océano Pacífico y al Oeste con Guerrero (Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016).

Su territorio está dividido en 8 regiones: Cañada, Costa, Cuenca del Papaloapan, Istmo, Mixteca, Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales. Tiene 570 municipios de los 2 457 que actualmente tiene el país, representando un 23% y ocupa el primer lugar a nivel nacional por ser el Estado con el mayor número de municipios. Su población alcanza un total de 3,976,297 habitantes, es decir, 3.3% de la nacional (INEGI, Encuesta intercensal 2015).

Las principales actividades económicas del Estado están determinadas por su composición geográfica y varían en cada una de las regiones, las actividades comerciales se desarrollan principalmente en la capital: Oaxaca de Juárez, y en las ciudades de San Juan Bautista Tuxtepec, Huajuapán de León, Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Juchitán de Zaragoza, Santo Domingo Tehuantepec, y Salina Cruz, entre otras (Perspectiva Estadística Oaxaca, INEGI 2012).

Es conocido también el contraste en que se encuentra inmerso el estado de Oaxaca. Por un lado, rico en recursos naturales, culturalmente prolífico, y por otro lado, altos niveles de pobreza y marginación de su población y municipios. Para el 2014, la entonces Auditoría Superior del Estado de Oaxaca (ASE) presentó en su Informe de resultados de la revisión y fiscalización de la cuenta pública municipal que para el ejercicio fiscal 2014, y de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 537 de los 570 municipios de Oaxaca se encontraban en situación de Pobreza, ubicando al estado de Oaxaca en segundo lugar a nivel nacional con mayor porcentaje de población en pobreza y pobreza extrema (ASE, 2015).

En relación al combate a la corrupción, en particular en las políticas de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, si bien hay avances en materia legal, en la práctica de la acción pública la implantación es lenta y la discrecionalidad e incumplimiento de la ley en estos temas no ha sido superado.

Si bien según la ley de fiscalización la mayoría de estos municipios no son sujetos de estas reformas, en materia de transparencia si se ha buscado su incorporación. A su vez, que los estudios como las políticas se han orientado principalmente a los municipios regidos por el sistema de partidos políticos, teniendo en cuenta que los municipios de sistemas normativos indígenas son 417, es relevante conocer cómo abordan estas entidades subnacionales del ámbito municipal la transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas. Los aprendizajes de estas experiencias pueden contribuir al debate del tema y a mejorar las prácticas que la ley establece.

Bajo este contexto, el objetivo del documento se desarrolla con el interés de identificar en los municipios del estado de Oaxaca regidos por Sistemas Normativos Internos (SNI), aquellas prácticas comunitarias desarrolladas por sus autoridades, y que estén relacionadas con la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

## **a) Fundamentos teóricos de la rendición de cuentas: de la rendición de cuentas vertical y horizontal a la rendición de cuentas ciudadana**

### *Rendición de cuentas vertical*

Según O'Donnell (2000) existe dos tipos de rendición de cuentas horizontal: la electoral y la social vertical.

La primera consiste en que los electores pueden sancionar al partido o a los representantes negándole la elección en el periodo siguiente o premiarlo al reelegirlos. Aunque esto es relativo y en la práctica de América Latina no se ha movido históricamente por sanciones o premios de los electores por un buen o mal gobierno o representación, no deja de tener valor teórico.

En este caso, se considera que “el elector es el vigilante último” (Ugalde, 2002, p. 32). Es quien se encarga de validar o no la representación en una próxima elección. En el caso de México ha sido poco frecuente, porque los lazos clientelares y de corrupción en procesos electorales, han favorecido no la transparencia y la rendición de cuentas sino actos de corrupción generalizada. Aunque existen excepciones como las elecciones del 1998, de 2000 y de 2018. No obstante, no es un factor determinante de rendición de cuentas o que la posible no elección futura motive que los funcionarios sean menos o más corruptos. Al contrario las experiencias señalan que los gobernante aseguran a través de corrupción sus futuras reelecciones o las de su partido. Asimismo, el desencanto y hartazgo del elector tienen otros componentes de tipo político y social que juegan un papel principal como la crisis económica, entre otros, que son los detonantes del voto de castigo, y no porque los electores quieran sancionar la corrupción. Por lo tanto, si bien:

Gran parte de la teoría democrática está centrada en la importancia del mecanismo electoral como principal forma de control de los representantes por parte de los representados. Existe, sin embargo, bastante desacuerdo acerca de la efectividad de las mismas como herramientas de control ciudadano. En años recientes se han desarrollado una serie de argumentos tendientes a señalar las distintas limitaciones que hacen que las elecciones sean inadecuadas como mecanismos de rendición de cuentas” (Peruzzotti, 2007, p. 12). Es decir, las elecciones no son en sí mismas formas de rendición de cuentas efectivas de los gobernantes elegidos, menos de las burocracias del sector público.

La rendición social vertical lo conforman las organizaciones ciudadanas y los medios de comunicación, que vigilan mediante la observación y crítica moral y pública, que permiten descalificar al gobierno por hechos públicos que ameritan una sanción, las que finalmente pueden llevar a un castigo electoral, a la fiscalización del Congreso o Poder Judicial y puede llegar hasta la sanción penal o administrativa, haciendo posible que pueda activar *a posteriori* los mecanismos de rendición de cuentas horizontal y sus sancio-

nes son morales y/o simbólicas (Ugalde, 2002), de esta manera puede servir de impulso, soporte y colaboración con las rendición de cuentas horizontal. Este subtipo de rendición de cuentas se vincula con activismos sociales y el ejercicio ciudadano de fiscalización e incluye actividades que buscan:

[...] exhibir el mal manejo del gobierno, introducir nuevos temas a la agenda pública, o bien influir o revertir ciertas decisiones de política pública implementadas por el gobierno. Y para la promoción de estas acciones, los medios y las organizaciones y movimientos sociales [...] promueven la activación de mecanismos legales para la vigilancia [...] de la política pública (Smulovitz, 2000, p. 2).

La participación de la sociedad civil es importante porque las instituciones pueden ser cooptadas como sucede en los regímenes de autoritarismo representativo o de democracias débiles, o que estas por las inercias de la discrecionalidad e inoperancia burocrática, hasta por compromisos políticos o corrupción no estén cumpliendo sus funciones. Estas pueden promover mecanismos de control ciudadano, para garantizar el buen uso de los recursos públicos y convertirse en actores de fiscalización, garantizando la legalidad de la administración pública y del gobierno y sus agencias. Así observatorios y controlarías ciudadanos son órganos específicos, pero también están diversas organizaciones de la sociedad civil que cumplen un rol de seguimiento, control y denuncia de los actos ilegales de los gobernantes y funcionarios de la administración.

La sociedad civil puede mejorar la relación entre representantes y representados a través del mejoramiento de los mecanismos de rendición de cuentas en sus dos dimensiones, legal y política. En primer lugar, la sociedad civil puede expresar una visión crítica de las políticas públicas y de la legislación existente y proponer políticas alternativas. En segundo lugar la sociedad civil puede constituirse como un actor informal de control de la legalidad de las acciones de gobierno. A través de la denuncia de hechos de legalidad, sea la violación de derechos humanos o casos de corrupción gubernamental, la sociedad civil puede aparecer como un importante complemento de los mecanismos formales de control del poder político (Peruzzotti, 2007, p. 13).

Además de lo electoral que no tiene real ni gran influencia en la rendición de cuentas, actualmente existen órganos creados desde el Estado,

aunque algunos nacieron en la sociedad civil de acercamiento a los ciudadanos en los que participan para velar por la congruencia entre las políticas y el ejercicio del recurso público, como “los presupuestos participativos, los consejos sociales, las audiencias públicas, etc. [...] espacios de participación institucionalizada que se han introducido en diferentes niveles de gobierno” (Peruzzotti, 2007, p. 14). En México existen los informes de gobiernos, las asambleas informativas, recorridos de autoridades para recabar propuestas e informar sobre las obras y los presupuestos participativos. Sin embargo, no bastan estos espacios, a la vez que son de carácter político y con frecuencia asociadas a clientelismos y formas corporativas de relación de los gobiernos con los ciudadanos.

La otra es la dimensión o carácter legal de la rendición de cuentas, que incluye a un conjunto de iniciativas que la sociedad hace, que buscan supervisar las acciones y decisiones de los gobernantes para garantizar que se ajusten al debido proceso, respeten la ley y la constitución (Peruzzotti, 2007). Son de control y vigilancia de las funciones y actos públicos de los funcionarios. “Estas formas específicas de intervención de la sociedad civil han sido conceptualizadas como políticas de rendición de cuentas social” (Peruzzotti, 2007, p. 14; Cfr. Peruzzotti y Smulovitz, 2002) o *accountability social*, concepto que:

[...] hace referencia a un conjunto diverso de acciones e iniciativas civiles orientadas alrededor de demandas alrededor de demandas de *accountability legal*. El término engloba a un conjunto de iniciativas ciudadanas que buscan denunciar déficit de desempeño, perfeccionar o activar a aquellas agencia horizontales que supervisan la legalidad y o constitucionalidad de los actos de gobierno.

En este caso, juegan un rol fundamental para que la rendición de cuentas y buscan hacer que esta sea efectiva. La participación es de manera organizada formal o informalmente y juegan un papel complementario y ayudan a hacer de la rendición de cuentas horizontal más efectiva.

### *La rendición de cuentas horizontal*

La rendición de cuentas horizontal e “la existencia de agencias estatales con autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación a los actos u omi-



siones ilegales de otros agentes o agencias del Estado (O'Donell, 2000, p. 7). En otras palabras la vigilancia y control de las instituciones públicas por otras que tienen autonomía y las funciones legalmente establecidas para realizar las funciones de fiscalización. Este tipo de rendición de cuentas incluye a todas las organizaciones de los tres poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial, en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

Históricamente en América Latina no han existido mecanismos de rendición de cuentas efectivos y transparentes. No es un hecho solamente de las instituciones de la dictaduras que asolaron la región, sino que en las democracias que nacieron, éstas devinieron en solamente electorales, lo que para O'Donell (1997a, p. 143-144) son “democracias políticas o poliarquías; [...] en el sentido estricto que acabo de definir, pero que no tienen una rendición de cuentas débil o intermitente. Eso abarca a casi todos los países latinoamericanos, incluyendo alguna poliarquías bastante viejas tales como Colombia y Venezuela”. México no escapa a esta lógica y aún en pleno siglo XXI es uno de los obstáculos más grandes para el ejercicio del buen gobierno.

“[...] la rendición de cuentas horizontal no depende simplemente de que haya organismos individuales ocupándose de asuntos específicos, sino de que haya una red de tales organismos que incluya tribunales dedicados a respaldar ese tipo de rendición de cuentas. Por consiguiente, los incentivos adecuados para crear una autonomía institucional suficiente deben difundirse y coordinarse a través de varios organismos estatales” (1997b, p. 160). Es decir, para el caso de México, sería entre varios organismos públicos federales y estatales, que formen una red institucional de rendición de cuentas, en la que también deben estar incluidos los municipios.

En este sentido, tal vez lo que falla en el caso de los países latinoamericanos en general y de México en particular, es una red de tales organismos, incluyendo los tribunales para investigar y sancionar estos casos, evitando así la impunidad. Al no realizarse, la ley queda en letra muerta y la corrupción, discrecionalidad y falta de transparencia y rendición de cuentas continúan. Sin embargo, los últimos avances legales, buscan justamente crear una red institucional que garantice la rendición de cuentas.

Por lo tanto, “[...] esta red de instituciones es sumamente importante porque en instituciones fragmentadas son más fácilmente cooptadas, no solamente por los líderes delegativos las relaciones que se establecen con los poderes sociales y económicos” (Fernández-Tapia, 2018, e064), cuyo caso más emblemático en la actualidad de América Latina es el caso de Ode-

brecht. Estas empresas y organismos de la sociedad, incluidos ciudadanos, “se suman a la colonización de las agencias de accountability para producir una aguda falta de transparencia, recurrente discrecionalidad y abundantes sospechas de corrupción” (O’Donell, 2010, p. 6).

En la práctica, esto significa que para las organizaciones de rendición de cuentas horizontal tengan éxito y logren cumplir sus funciones que la ley les asigna, como también sus objetivos y metas, necesitan que “sus actividades y funciones estén insertas en una red más amplia de mecanismos horizontales y por lo tanto, dependen no solamente de sí mismas sino también del funcionamiento coordinado y convergente de toda una red de instituciones” (O’Donell, 2002, p. 89). Esta característica para garantizar la rendición de cuentas es muy difícil en América Latina, consecuentemente en México, debido a la cultura autoritaria, discrecional y de corrupción que permea no solo al Estado sino también a la sociedad, a una débil democracia electoral y a la resistencia al cambio hacia una cultura de transparencia, honestidad y de rendición de cuentas, permea la corrupción y la rendición de cuentas no es efectiva.

Para lograr la rendición de cuentas se necesita de tal red de organizaciones de rendición de cuentas públicas. Al respecto, Perezotti (2008, p. 15) concuerda con O’Donell al afirmar:

[...] la rendición de cuentas no puede ser analizada en términos de agencias aisladas sino que depende de una cadena compleja de instituciones que debería operar de manera convergente y coordinada. Los diferentes tipos de agencia de control horizontales deberían funcionar complementaria y cooperativamente [...] rara vez la accountability horizontal descansa exclusivamente en el accionar solitario de un funcionario o agencia: la articulación de dichos controles depende de la articulación y sinergias que se establezcan entre un entramado diverso de agencias fiscalizadoras.

Esta rendición de cuentas, por lo tanto, necesita un entramado institucional que es el ejercicio de controles intra-estatales entre poderes del Estado (Peruzzotti, 2008), que responde a “la dimensión legal [...] evalúa si una decisión se ajusta o no a la legalidad y al debido proceso” (Peruzzotti, 2008, p. 10). Es decir, una red de organismos estatales o un entramado interestatal de agencias cuya función vigilar y sancionar las acciones u omisiones que están en contra la legalidad establecida para los funcionarios públicos y au-

toridades elegidas en voto libre y secreto (O'Donell, 1997b, 2003, 1998). Es por consiguiente imposible la acción exitosa de una sola institución como los órganos de transparencia federal o estatal si trabajan de manera aislada. Necesitan esa red institucional para garantizar la rendición de cuentas horizontal.

Uno de los resultados principales sería ahorrarle al Estado y a los gobiernos cuantiosas sumas de dinero que se van a actos de corrupción. También:

su funcionamiento pleno garantizaría el fortalecimiento de las democracias, mayor calidad en ellas e instituciones más fuertes, así que la rendición de cuentas horizontal tiene además de su importancia teórica un valor legal y procedimental para la práctica democrática de los estados, en toda su estructura organizativa y en sus diferentes niveles de gobierno (Fernández-Tapia, 2018 e64).

Asimismo, tiene un valor práctico en el presupuesto de los estados al eliminarse procesos de corrupción y la pérdida de cuantiosos recursos públicos. De allí su importancia. Sin embargo, desde la perspectiva de Peruzzotti no es suficiente la rendición de cuenta horizontal, esta necesitaría vincularse a la rendición de cuentas social, planteando que la “accountability social como complemento cívico a la agenda de rendición de cuentas legal” (Peruzzotti, 2008 p. 23). Es decir, la rendición de cuentas horizontal, además de la red institucional fuerte, necesita de un soporte ciudadano que contribuya a la vigilancia del manejo público, porque aún las redes institucionales de rendición de cuentas y transparencia pueden corromperse, no intervenir para evitar conflictos o represalias, o por estar cooptadas por los ejecutivos.

Además, se debe tener en cuenta que las controlarías internas, como sus contrapartes externas, pueden llegar a ser solo una figura de legitimación de las acciones de una organización pública y no cumplir con sus funciones de vigilancia y control. Por lo tanto, estos órganos necesitan autonomía e independencia de los ejecutivos federales o estatales, o de los municipios, algo que en la práctica no es así, porque dependen de ellos, de allí que la fiscalización y rendición de cuentas no necesariamente se realiza.

En el caso de los municipios normativos indígenas, tiene también sus particularidades, sus propios órganos de control y fiscalización, sin embargo también pueden ser sujetos de corrupción y opacidad. No obstante sus prácticas y experiencias pueden ser útiles para la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización.

## **b) El caso de los municipios de sistemas normativos indígenas**

Los sistemas de rendición de cuentas, fiscalización y transparencia, están pensados y teorizados desde y para los regímenes de partidos políticos en las democracias político-electorales, pero no en relación del caso de las comunidades indígenas con sistemas normativos propios, como existen en México y en particular en Oaxaca.

En ellos sin duda hay un sistema de transparencia vertical y horizontal diferente, y el sistema de rendición de cuentas social es un ente comunitario que está en muchos de los municipios por sobre las autoridades locales elegidas: la asamblea, que es el máximo órgano de control, fiscalización y rendición de cuentas. Aunque al interior de sus diferentes órganos existen organizaciones de control, llamados comités de vigilancia, como sucede en los comisariados de bienes comunales, el otro organismo fundamental en estos municipios.

La rendición de cuentas vertical clásica: las elecciones, en estos municipios tienen un peso fundamental, porque se elige bajo un sistema escalafonario y de cumplimiento de los deberes comunitarios. Así, quienes fueron elegidos para ciertos cargos y no cumplen honesta y responsablemente en el como un servicio ofrecido a la comunidad, esta lo sanciona ya no eligiendo a tales ciudadanos para otros cargos de mayor jerarquía. Aunque cada comunidad es diferente y en varias de ellas el control no está en las asambleas sino en grupos de poder local o hasta cacicazgos, casos en lo cual las elecciones tampoco cumplen una función de rendición de cuentas y control sobre los que gobiernan.

La rendición de cuentas vertical social podría ser la Asamblea, que es el máximo órgano en la jerarquía de las autoridades locales de muchos de estos municipios, tanto en actos de elección como de gobierno. Pero, bajo la influencia del régimen de partidos políticos presente en el estado de Oaxaca y la Federación, existen municipios que ésta cumple un rol de elección y de información del trabajo realizado, pero no necesariamente de máximo órgano decisor y de control, es decir, de rendición de cuentas vertical. Para el control de la administración de los recursos, se sujetan a la rendición de cuentas, transparencia y fiscalización que exige el gobierno federal o estatal, de acuerdo a ley, es decir rendición de cuentas horizontal. Se someten, por lo tanto a la rendición de cuentas horizontal del Estado mexicano, pero internamente tienen un órgano con este fin, que es la Asamblea, pero no

como órgano decisor mayor, sino de información, control y legitimidad de los acuerdos y decisiones que toma el cabildo. Es una forma de control, transparencia y rendición de cuentas bajo un modelo de democracia participativa local. Es el caso de Santa Inés del Monte, de San Miguel Huautla y de San Bartolo Coyotepec.

De otro lado se tiene aquellos municipios que la Asamblea continúa siendo el máximo órgano decisor y de control, y las autoridades de los cabildos, incluyendo al Presidente Municipal son delegadas para ejecutar lo que la asamblea decide. Esta vigila, controla y tiene la facultad de destituir si así lo considera necesario, aunque esto sucede con menos frecuencia desde la intervención del Instituto Nacional Electoral para validar las elecciones de los pueblos indígenas. En estos municipios, se observa que el control es comunitario. Es decir, predomina una rendición de cuentas vertical social de tipo comunitario. Es una forma de control, transparencia y rendición de cuentas bajo un modelo de democracia directa local. Es el caso de San Simón Almolongo y de San Martín Tilcajete.

La rendición de cuentas horizontal, la transparencia y la fiscalización se realiza con relación a las instituciones del Estado de Oaxaca o de la Federación, si existe y se rige bajo las leyes correspondientes, aunque no con carácter obligatorio. Desde estos ámbitos de gobierno se hace el seguimiento, vigilancia y control, para efectos de administración de los recursos que se asignan a los municipios. Para las autoridades locales constituyen mecanismos de asegurar las buenas relaciones con las autoridades estatales y federales, cumplir la formalidad legal y evitar problemas con estos órganos de gobierno y con la asignación de presupuestos futuros, pero no es la principal forma de rendición de cuentas. Corresponde en este caso a la rendición de cuentas horizontal, pero también está presente la rendición de cuentas vertical, de tipo social y electoral, que son las principales para la comunidad.

En los dos casos, en sus diferentes comités al interior de los municipios, tienen también comités de vigilancia, generalmente integrado por un Presidente, un Secretario y un Vocal, que vigilan y controlan el trabajo, recursos y transparencia que administran los comités elegidos por los ciudadanos o designados por la autoridad local. Son órganos de contraloría comunitaria, que se pueden enmarcar en el de rendición de cuentas social de Peruzzotti y O'Donnell. La rendición de cuenta vertical electoral que señalan estos autores, en estos municipios opera con mayor eficacia y no podemos desestimar su importancia para quienes aspiran a llegar a ocupar cargos en el cabildo.

Se puede decir que en los municipios de sistemas normativos indígenas existe una rendición de cuentas mixta, que combina vigilancia y control horizontales y verticales, con predominio de la relación vertical-horizontal, que si constituye una red comunitaria de control y son reconocidos por sus sistemas jurídicos.

Es una forma de rendición de cuentas en las que está presente la rendición de cuenta vertical (electoral y social) de manera efectiva, pero también la horizontal en relación con el Estado mexicano, predominando la accountability vertical social sobre la horizontal. Esto nos permite preguntar: ¿Es más efectivo este sistema que el modelo de O'Donnell y Peruzzotti? La diferencia más puntual es que nace desde la práctica y no de la teoría. No es algo a que se aspira como ideal sino es unos mecanismos reales que está operando y que se ve, contradictoriamente amenazado por el sistema de partidos políticos y su modelo de vigilancia. Es decir, la influencia del sistema de partidos con su opacidad, corrupción y ausencia de transparencia y rendición de cuentas, se está extendiendo a estos municipios, desarticulando formas comunitarias de elegir gobernantes, de ejercer la controlaría sobre sus actos y funciones, y sobre la administración de los recursos municipales. Es lo que se evidencia, de estudios realizados en los municipios de San Miguel Huautla, San Mateo Río Hondo y Santa Inés del Monte.

Esto también nos permite preguntarnos: ¿cómo se relaciona con el planteamiento de la rendición de cuentas horizontal y vertical? Se puede con base a sus formas de rendición de cuentas aportar un modelo para el régimen de partidos políticos o tienen aportes para el modelo de rendición de cuentas vertical y horizontal. Tienen similares o diferentes vicios y virtudes. A esto se busca respuestas y documentar las formas de rendición de cuentas en estos municipios, desde la experiencia de los municipios de seis municipios de Oaxaca.

### **c) Fiscalización superior y la cultura política desde la realidad de los municipios de Oaxaca**

Las diversas reformas que ha tenido la legislación no ha considerado la cultura política en los municipios, al intentar implementarlas desde aspectos considerados desde la Federación. Ignora también que la respuesta de los municipios a estos procesos es a través de intermediarios (gestores o profes-

sionales conocedores de la ley), de tal forma que los agentes locales perpetúan su desconocimiento tanto de las leyes como de los procesos locales y solamente lo hacen como forma de cumplir un requisito u obligación.

A lo anterior se agrega que estas reformas, en relación a los municipios de sistemas normativos internos de Oaxaca, son impuestas y no retoman la cultura política y régimen jurídico de los municipios de sistemas normativos indígenas. Por lo tanto, no se ajustan a su realidad, a la vez que no tienen en cuenta a las formas de fiscalización, control, transparencia y rendición de cuentas existentes en estos municipios.

Dentro de los procesos de fiscalización, las autoridades municipales, desconocen, desde las funciones de la competencia de los diferentes organismos del Estado, hasta sus funciones municipales, no obstante en los municipios indígenas la organización colectiva les lleva a buscar un gobierno local que responda a sus necesidades comunitarias. A esto se debe agregar al observar las prácticas de los presidentes municipales y de los cabildos de estos municipios no necesitan que el Estado les exija esas formas de rendir cuentas porque ellos ya lo hacen en sus comunidades y su trabajo es honesto y de servicio a la comunidad. Sin embargo estas prácticas no se recogen en la ley.

Por lo tanto, los procesos de fiscalización deberían pasar por reconocer la identidad interna de los municipios de usos y costumbres para llevarla acabo de mejor manera y articular la ley local con la federal y estatal, teniendo en cuenta la realidad política, cultura y formas organizativas como las concepciones de buen gobierno, desarrollo, transparencia y rendición de cuentas locales. Es decir, los órganos de fiscalización deben considerar, estas formas de rendir cuenta (de manera interna) de los municipios regidos por los sistemas normativos internos y desarrollar la articulación de estos diferentes sistemas jurídicos.

Tener en cuenta estos elementos en los procesos de fiscalización ayudaría a mejorar las formas de rendir cuentas (de manera interna) y la fiscalización (externa) hecha por los órganos del Estado, logrando los objetivos esperados, a la vez que vincularlos a los órganos de contraloría municipal y comunitaria de los municipios de sistemas normativos indígenas.

## **d) La Contraloría Municipal en el marco de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca**

El 20 de octubre de 2017, fue publicada Periódico Oficial la reforma al artículo 83 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, incluyendo la figura de la Contraloría Municipal en los ayuntamientos. El texto del artículo prevé que cuando por razones económicas, un municipio no pueda establecer en su organización administrativa la figura del contralor, esas actividades las realizará la comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información.

Resulta interesante el hecho de contemplar dentro de la legislación municipal la figura del contralor, sin embargo, para su designación, es atribución del Presidente Municipal proponerlo al ayuntamiento, dejándole la libertad de decidir y en cierta forma de incidir en tal decisión. En este sentido, el órgano de control no es externo ni se puede señalar que es de carácter horizontal, porque carece de autonomía y tiene un error de origen de tipo legal. O obstante similar a los comités de vigilancia de los municipios de sistemas normativos indígenas, con la diferencia que en estos es una asamblea la que designa el órgano de control, es decir no es nombrado por el Presidente del comité al cual debe vigilar.

El órgano de control interno municipal debe ejercer funciones de supervisión, evaluación y control de los recursos municipales, además set responsable de analizar, revisar y evaluarlas funciones de la administración municipal verificando la correcta aplicación del gasto municipal. Actividades que deben promover la participación plural y democrática de la sociedad (Artículo 126BIS, LOME0). En esta perspectiva se vincula al mejoramiento democrático como de involucrar a la sociedad, es decir, la rendición de cuentas vertical social, que le podría dar solidez siempre y cuando no sean solamente ciudadanos amigos e los autoridades que deben ser vigilados y cuyas acciones deben ser transparentadas y estar sujetas a rendición de cuentas.

Teniendo en consideración la diversidad geográfica del estado de Oaxaca, la Ley municipal hace un acotamiento, señalando que “los municipios con población de veinte mil habitantes o más; deberán contar con una Contraloría Interna Municipal, la cual tendrá un titular denominado Contralor Interno Municipal; quien será designado por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento; y por los comités de contraloría social, los cuales serán



electos en asamblea general, por los ciudadanos del Municipio. En los Municipios con población menor de veinte mil habitantes; las funciones de la Contraloría Interna Municipal serán realizadas por la Comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información, o la Comisión que se acuerde en sesión de cabildo o el Ayuntamiento y el Tesorero Municipal de conformidad”... (Artículo 123 TER, LOMEQ).

El mecanismo designado por el cabildo, que sería lo que representaría a nivel municipal la rendición de cuentas horizontal, debería sostenerse y estar vinculada a la rendición de cuentas vertical social, cuyos comités de contraloría social deberían ser electos en asamblea. En este caso, el mecanismo puede resultar efectivo si existe participación plural y activa de los ciudadanos, sin embargo dada la debilidad de las ciudadanías locales y la forma clientelista de las administraciones locales en el sistema de partidos políticos, esto se hace más complejo y difícil de realizar, siendo necesario que esté articulada también con una red estatal y federal de rendición de cuentas que sea vinculante para los municipios, lo cual en este momento no existe.

Los municipios de sistemas normativos indígenas cumplen esta especificación legal: se sostiene en la asamblea y los órganos que estos designa para tal fin, no por estar establecido en esta ley, sino porque su sistema jurídico interno lo establece y es una práctica comunitaria. Aspectos que se puede observar en San Simón Almolongas, San Martín Tilcajete y en San Bartolo Coyotepec, pero que son débiles o se están perdiendo en Santa Inés del Monte y San Miguel Huautla.

Las exigencias de la rendición de cuentas horizontal para los municipios de sistemas normativos indígenas, además, no lo realizan las autoridades ni los ciudadanos, sino un trabajador contratado: contados o administrador, quitando así el rol fundamental que tenía la asamblea y los ciudadanos en este mecanismo local. Esto está llevando a que se esté perdiendo en estos municipios la costumbre y obligación de rendición de cuentas vertical social y electoral, local, para quedarse solamente con las formas discrecionales y de opacidad de rendición de cuentas horizontal, que se hace más como requisito de cumplimiento de la ley que de bienestar de la comunidad y de transparentar y rendir cuentas. De este modo, es posible, que en el futuro estos procesos comunitarios se debiliten y cedan el paso solamente a formas de rendición cuentas horizontales establecidas por la ley federal o estatal.

Con base en el artículo 126 QUATER de la Ley Orgánica Municipal, le corresponde a la Contraloría Municipal:

i.- La revisión y fiscalización de la hacienda pública municipal; II.- Vigilar que el patrimonio municipal esté debidamente resguardado, valuado y registrado en el sistema de contabilidad municipal y se refleje en los estados financieros del Municipio; III.- Comprobar que todos los ingresos y egresos del Municipio, estén debidamente comprobados, justificados y registrados en el sistema de contabilidad gubernamental; IV.- Vigilar que se cumpla con la Ley de Ingresos del Municipio y el Presupuesto Anual de Egresos del Municipio, realizando un análisis de las desviaciones detectadas y en su caso emitir las recomendaciones que procedan a las áreas implicadas; V.- Establecer las políticas, lineamientos, objetivos y acciones en materia de control interno, transparencia, rendición de cuentas, prevención y combate a la corrupción; VI.- Ordenar y realizar auditorías a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal, con el propósito de proponer medidas correctivas en sus operaciones y el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas, así como corroborar la correcta aplicación de los recursos provenientes de programas federales, estatales y los concertados con la federación conforme a sus reglas de operación; VII.- Vigilar que los recursos financieros destinados a la ejecución de programas, prestación de servicios y la administración Municipal, sean enfocados a los objetivos propuestos y se apliquen con oportunidad, eficacia, honestidad, transparencia y rendición de cuentas; VIII.- Vigilar que la Tesorería Municipal y demás áreas implicadas cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro, contabilidad, contratación de servicios, obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes; IX.- Supervisar que la ejecución de los convenios celebrados entre el Ayuntamiento del Municipio con el Gobierno del Estado y con la Federación se cumplan en sus términos acordados; X.- Evaluar, supervisar, verificar, física y financieramente, el avance e información de los programas e inversión y obra pública, así como la aplicación de los recursos a ellos destinados, autorizados previamente y conforme a las disposiciones legales en la materia; XI.- Revisar y auditar la ejecución física y financiera de los programas de inversión y obra pública, que se realicen en el Municipio con recursos propios o con recursos provenientes de convenios con el Estado, con la federación o de cualquier otra índole; XII.- Vigilar el cumplimiento de las observaciones y recomendaciones emitidas por la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca; XIII.- Supervisar que los proveedores de bienes y servicios, y contratistas, cumplan lo estipulado en los contratos que celebren con el Ayuntamiento del Municipio o sus dependencias y entidades; XIV.- Participar en las licitaciones públicas con-

vocadas para seleccionar a los proveedores de bienes, servicios y obras públicas, con el objeto de vigilar y validar que los procedimientos para las adjudicaciones que se asignen, se realicen con estricto apego a las leyes y demás ordenamientos legales aplicables. xv.- Recibir y registrar en la plataforma nacional las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca; xvi.- Reglamentar y participar en el procedimiento de Entrega-Recepción de las oficinas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal, en los términos de las disposiciones legales, aplicando en su caso, las responsabilidades en que incurran los funcionarios e imponer la sanción correspondiente; xvii.- Reglamentar y participar en el procedimiento de Entrega-Recepción de la Administración Pública Municipal, en los términos de la presente ley y demás disposiciones legales aplicables; xviii.- Vigilar que la prestación de los servicios públicos sea conforme a los principios de legalidad, transparencia, honradez e imparcialidad, y atender e investigar las quejas, denuncias, peticiones, recomendaciones y sugerencias que presente cualquier interesado en relación con las responsabilidades de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y, en su caso, fincar responsabilidades administrativas, para imponer sanciones de acuerdo con las disposiciones aplicables; xix.- Vigilar que las obras públicas se realicen de acuerdo a la planeación, programación, presupuesto y especificaciones convenidas, debiendo supervisar desde la contratación, autorización y anticipo de pago de estimaciones, hasta su finiquito y entrega, sin demérito de la responsabilidad directa del Responsable de la Obra Pública Municipal. xx.- Vigilar e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y particulares que constituyan alguna responsabilidad administrativa, aplicando las sanciones en los términos de las disposiciones legales, y en su caso, formular la denuncia o querrela correspondiente ante el Ministerio Público o promover las acciones legales que procedan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas; xxi.- Llevar el registro y control de los servidores públicos sancionados; xxii.- Llevar el registro y control de los proveedores, contratistas y particulares que hayan sido sancionados; xxiii.- Imponer las sanciones que conforme a derecho procedan; xxiv.- Formar parte del Comité de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio y sancionar en su caso a los servidores públicos; que por negligencia u omisión incumplan con dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública o de protección de datos personales o con las resoluciones

emitidas por el órgano local y federal garantes de este derecho o los tribunales federales; xxv.- Vigilar que las Dependencias y Entidades Municipales, cumplan para la celebración de sus contratos con lo dispuesto en las leyes y normatividad aplicable; xxvi.- Informar permanentemente al Ayuntamiento del resultado de las evaluaciones y auditorías realizadas, y proponer las medidas correctivas que procedan; xxvii.- Fomentar entre los servidores públicos municipales, la cultura de la legalidad, ética y calidad en el servicio público, a través de programas y acciones para la atención eficiente y de calidad, que el Ayuntamiento, sus Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal deban proporcionar a la ciudadanía; xxviii.- Cumplir con las obligaciones que le impone la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, así como las recomendaciones, políticas públicas, lineamientos y cualquier normatividad que emitan las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de la hacienda pública y el patrimonio municipal; y xxix.- Las demás que en el ámbito de su competencia le confieran el Ayuntamiento y demás disposiciones legales aplicables.

Estas funciones, por lo demás extensas y concretas, permitiría inferir que se lograría la rendición de cuentas, transparencia y fiscalización en aras de un buen gobierno y de mejoramiento de la democracia, garantizando que los recursos se usarán apropiadamente. Sin embargo, de la ley a la aplicación hay un largo camino, y si a ello se agrega algunos elementos antes mencionados, como la forma de organización, la debilidad ciudadana, el clientelismo y la ausencia de una red de rendición de cuentas, solamente queda por ahora en un avance legal y en un reto para la rendición de cuentas y fiscalización en los municipios de Oaxaca. No obstante, se puede aprender de los municipios de sistemas normativos internos para hacer efectiva la ley.

## **e) Hacia una propuesta de trabajo**

Bajo esta perspectiva y frente a esta realidad, se plantea recuperar y documentar de manera sistemática las formas de rendición de cuentas, transparencia y fiscalización en los municipios de sistemas normativos indígenas.

En un primer momento, la propuesta de trabajo abarca 33 municipios del Distrito de Miahuatlán en la Región Sierra Sur (Tabla 1), con ello dar mayor solidez al trabajo y a los hallazgos de las aproximaciones hechas en los siguientes municipios:

**Tabla 1.** Lista de municipios incluidos en la propuesta de trabajo

Número	Distrito de Miahuatlán	Población	Gobierno
1	Miahuatlan de Porfirio Díaz	41,387	PP
2	San Jerónimo Coatlan	5,449	SNI
3	San Cristóbal Amatlan	5,024	SNI
4	Santa Cruz Xitla	4,514	SNI
5	San Pablo Coatlan	4,167	SNI
6	Santa María Ozolotepec	3,992	SNI
7	San Andrés Paxtlan	3,990	SNI
8	San Jose Lachiguiri	3,849	SNI
9	San Sebastián Río Hondo	3,664	SNI
10	San Luis Amatlan	3,624	SNI
11	San Miguel Coatlan	3,483	SNI
12	Santa Lucia Miahuatlan	3,356	SNI
13	San Mateo Rio Hondo	3,308	PP
14	San Juan Ozolotepec	3,168	SNI
15	San Miguel Suchixtepec	2,911	SNI
16	Santiago Xanica	2,884	SNI
17	San Francisco Logueche	2,666	SNI
18	San Simón Almolongas	2,623	SNI
19	San Sebastián Coatlan	2,613	SNI
20	Monjas	2,568	SNI
21	San Ildenfonso Amatlan	2,393	SNI
22	Santo Tomás Tamazulapam	2,191	SNI
23	San José Del Peñasco	2,094	SNI
24	Santa Ana Miahuatlan	1,978	SNI
25	San Francisco Ozolotepec	1,945	SNI
26	San Francisco Ozolotepec	1,945	SNI

**Tabla 1.** Lista de municipios incluidos en la propuesta de trabajo  
(continuación)

Número	Distrito de Miahuatlán	Población	Gobierno
27	San Marcial Ozolotepec	1,525	SNI
28	Santa Catarina Cuixtl	1,496	SNI
29	San Nicolás	1,143	SNI
30	San Pedro Mixtepec	1,099	SNI
31	Santo Domingo Ozolotepec	913	SNI
32	San Juan Mixtepec	711	SNI
33	Sitio de Xitlapehua	705	SNI

**Fuente:** Elaboración propia.

## Conclusiones

De los municipios considerados, todos tienen como órganos de control, vigilancia y rendición de cuentas:

- La asamblea comunitaria a la que se informa anualmente del trabajo del cabildo.
- Comités de vigilancia para los órganos de los comités de educación, salud u otros.
- Asambleas informativas de obras.

Estos organismos comunitarios cumplen una función de control, seguimiento de obras y vigilancia del uso de recursos públicos. Son órganos de rendición de cuentas vertical de tipo social.

La asamblea además es la que elige a las autoridades para el siguiente periodo, de tal forma que las autoridades que desean representar algún cargo en el cabildo deben haber demostrado responsabilidad y honestidad en el cargo anterior. De tal forma que cumple una función efectiva de rendición de cuentas de tipo electoral.

Las leyes establecidas, si bien son un avance y son específicas en cuanto a las funciones no incluyen a todos los municipios de menos de veinte mil habitantes para el caso de tener la Contraloría Municipal, para el caso de

los municipios que no son sujetos obligados el órgano que es elegido no tendría plena autonomía porque es a propuesta del Presidente Municipal, lo cual no garantiza el cumplimiento pleno de sus funciones. Sin embargo, si se soporta en controlaría social como prevé la ley, puede tener efectividad. No obstante, debido a la debilidad ciudadana (baja participación) en municipios de régimen de partidos políticos, como sucede en San Mateo Río Hondo en la participación municipal, no es una garantía que por estar en la ley se realice.

En cambio, en los municipios de sistemas normativos indígenas es una práctica establecida que se debe recuperar, pero que por la influencia del régimen de partidos políticos se están debilitando estos órganos de vigilancia, en algunos municipios. Por lo tanto, es importante documentarlas, conocer más específicamente cómo funcionan y explicar la importancia de su consolidación y la recuperación para extenderlo a los municipios de régimen de partidos políticos, que es lo que se considera para profundizar el presente estudio.

## Referencias

- Auditoría Superior del Estado de Oaxaca-ASE (2015). *Informe de resultados de la revisión y fiscalización de la cuenta pública municipal para el ejercicio fiscal 2014*. 28 de agosto de 2015, de Auditoría Superior del Estado de Oaxaca Sitio web: <http://aseoaxaca.gob.mx/pdf/resultadoAuditoria/2014/cuentaPublica2014.pdf>
- Fernández-Tapia (2018) “La democracia y la ciudadanía latinoamericanas en el pensamiento de O’Donell. Question. *Revista especializada en Periodismo y Comunicación*, 1(59), e064. doi:<https://doi.org/10.24215/16696581e064>
- Gobierno de estado de Oaxaca. (2017). *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022*. agosto 27 , 2017, de Gobierno del Estado de Oaxaca Sitio web: <http://www.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2017/08/PED-2016-2022-Oaxaca.pdf>
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (2018). *Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca*. Oaxaca: Poder Legislativo.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015) *Perspectiva estadística Oaxaca*. Recuperado de [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/inte](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/inte)

- O'Donnell, G. (1997a). *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (Volumen 1). Madrid: Paidós.
- \_\_\_\_\_. (2003). Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos. En O'Donnell, G.; Iazetta, O. y Vargas Culleli, J. (Eds.). *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones Sobre la Calidad de la Democracia en América Latina*. Santa Fe: Editorial Homo Sapiens.
- \_\_\_\_\_. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), pp. 112-126.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Further Thoughts on Horizontal Accountability*. En Conference in Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America. Institute for International Studies, Norte Dame.
- \_\_\_\_\_. (2002). Las Poliarquías y la (In) Efectividad de la Ley en América Latina. En Méndez, J.; O'Donnell, G. y Pinheiro, P. S. (Comp.). *La (In) Efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- \_\_\_\_\_. (1997b). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad*, 152, noviembre-diciembre, pp. 143-167.
- \_\_\_\_\_. (2010). Revisando la democracia delegativa. *Revista Casa del tiempo*, III (31), pp. 2-8.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz (Eds.) (2002) *Controlando la Política, Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Editorial Temas.
- Peruzzotti, E. (2008). *Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas*. Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS). Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, pp. 1-16.
- \_\_\_\_\_. (2007) Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina, Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, 1 al 6 de octubre de 2007, Santo Domingo.
- Smulovitz, Catalina (Mayo, 2000) "Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship", in Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies.
- Ugalde Luis Carlos (2002) *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. México D. F.: Instituto Federal Electoral.





# RETOS ASOCIADOS AL REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS PARA LA TRANSPARENCIA, rendición de cuentas y combate a la corrupción (TRACC)

OLIVER MEZA

*Centro de Investigación y Docencia Económicas*

## Introducción

Las administraciones públicas municipales, a raíz de las reformas en materia de transparencia, archivos y contabilidad gubernamental, están sujetas a cambios de gran envergadura en sus procedimientos administrativos. Verdaderos cambios organizacionales es lo que se avecina y sin ellos no podrán concretarse los objetivos que mandata la ciudadanía para lograr mayor rendición de cuentas. Este documento está enfocado en discutir los principales retos que deben surcar los municipios para este cambio organizacional.

Los retos para lograr este cambio organizacional surgen a partir de un trabajo de acompañamiento realizado al municipio de León de los Aldama, Guanajuato, específicamente a la Tesorería del Ayuntamiento. Los detalles de este proyecto son públicos y pueden consultarse en los documentos que abajo señalo, aquí solo informo sobre los hallazgos de segundo orden que tiene que ver con los retos para el cambio organizacional.

Estos cambios implican al municipio trascender retos como lo es 1) lograr una visión clara del cambio en procedimientos que ofrezca certidumbre sobre el camino a tomar, 2) lograr el apoyo continuo de las autoridades correspondientes, 3) modificar la cultura de opacidad y secrecía que en materia de información pública se ha venido desarrollando en México, 4) virar hacia el desarrollo de nuevas capacidades para el funcionariado que anteriormente no tenía obligación de ejercer, 5) crear nuevos procedimientos que configuren rutinas a fines al trabajo, e incorporar nuevas estructuras de toma de decisiones que permita coordinar la cada vez más descentralizada tarea de transparentar y 6) adquirir la capacidad de ser dinámicos

para enfrentar tanto los cambios normativos que se deriven a partir de las reformas constitucionales y legales, sino también adquirir la capacidad de verificar el desempeño en la materia de manera que se pueda modificar en caso de no tener éxito con los procedimientos adquiridos.

A continuación, el trabajo ofrece los antecedentes a esta investigación, seguido de una definición conceptual sobre lo que implica el cambio organizacional para mejorar en Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (TRACC). Le sigue la descripción detallada de los seis retos para el TRACC y finalizo con un apartado de reflexiones a manera de conclusión.

## Antecedentes

Durante meses transcurridos entre el 2016 y 2017, el CIDE realizó un trabajo de acompañamiento para el Gobierno Municipal de León con el objetivo de la instalación de un sistema de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción (STRCA). Como explicaré más adelante, el sentido de la palabra *sistema* en este proyecto difiere sustancialmente al conjunto de organismos que configuran localmente lo que a nivel nacional se conoce como Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), o estatalmente como Sistema Estatal Anticorrupción (SEA o SLA). Por STRCA entendemos la configuración de un “diseño factible e institucionalizable para la consecución de [...] cuatro objetivos”, que de forma sintética aquí denomino como 1) capacidad para archivar, 2) capacidad para garantizar el acceso a la información, 3) capacidad para transparentar las finanzas públicas y 4) capacidad para realizar compras públicas, todo lo anterior en el marco de las nuevas reformas legales en la materia. Por tal motivo, en lugar de usar STRCA, en este documento usare TRACC que se refiere a las acciones emprendidas a favor de la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

El acompañamiento tuvo un tratamiento de cambio organizacional, y en aquella ocasión se atendieron las Unidades Administrativas que correspondían a la Tesorería del Ayuntamiento. La razón de ello era muy clara, y en el reporte del acompañamiento señalamos que “la tesorería es un espacio nodal encargada de publicar información que atiende directamente el marco legislativo señalado pero también en ella recae la recolección de información proveniente de muchas otras entidades municipales.”

Los hallazgos primarios del acompañamiento, es decir, aquello que corresponde a los diagnósticos de las áreas en las diferentes materias se puede encontrar en el reporte de investigación que es público. Este documento incorpora los hallazgos de segundo orden, y con ello me refiero a los retos que identificamos para provocar el cambio organizacional en la consecución de los cuatro objetivos del TRACC.

Los hallazgos de segundo orden, aquí expuestos, tienen como asiento empírico una serie de documentos y entrevistas realizadas a lo largo del acompañamiento. Puntualmente me refiero a los hallazgos surgidos después de analizar entrevistas con funcionarios públicos municipales y consultores, quienes fueron interrogados sobre los retos para el cambio organizacional. También me referiré a una pequeña encuesta aplicada al funcionariado de la tesorería.

## **El rediseño de instituciones**

El trabajo a favor de la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción significó por un lado i) identificar los actores responsables de la recolección y/o formulación de la información relevante y ii) el diseño de instituciones para la consecución de los cuatro objetivos particulares previamente planteados. Por instituciones me refiero a los hábitos y normativas que definen los procedimientos organizacionales que implica el cumplimiento de los cuatro objetivos señalados. Un cambio organizacional de gran calado, como el que el TRACC sugiere, afecta las maneras en que la administración pública viene trabajando.

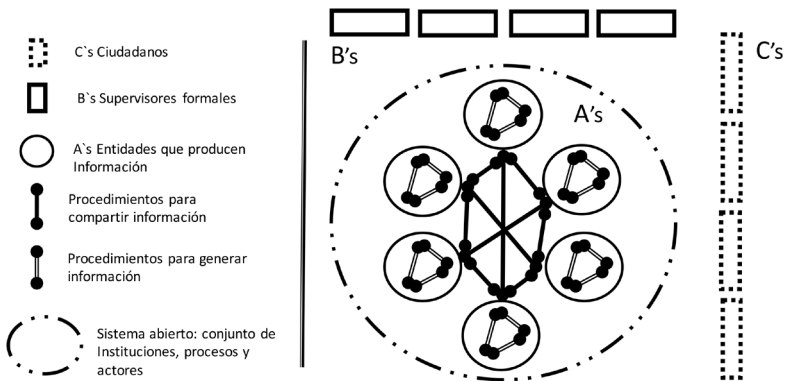
Cuando hablo de Rendición de cuentas, me refiero a ya conocido concepto que a continuación cito:

relación [explícita y formal] entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a algún asunto determinado, M). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a M) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento (Cejudo & Ríos, 2010) [...] Debemos precisar que la rendición de cuentas no se agota en una relación única entre A y B, sino que en realidad supone múltiples A's y B's. En este sentido, podemos hablar de un "sistema de rendición de cuentas" integrado por el conjunto de relaciones en-

tre A's y B's, soportado en un entramado institucional y legal en el que cada actor del sistema le rinde cuentas a otro(s) actor(es). Pero el modelo también supone un sustrato democrático comprometido con un tercer actor, al que podríamos llamar C, cuya existencia le da sentido público a la relación entre A y B. (Ayllón & Merino, 2010)

La figura 1 ofrece una referencia visual sobre lo que se entiende por rendir cuentas en el ámbito de entidades públicas municipales. Es un visor de lo que se pretendió modificar dentro del trabajo de acompañamiento realizado a la Tesorería. En resumen, las entidades públicas, de acuerdo al marco legislativo, tienen que generar nuevos procedimientos que les permita sistematizar la generación de información que es pública. Ello implica crear documentación e integrar expedientes que conformarán el archivo de trámite y luego el de proceso, llevado a cabo por cada una de las unidades administrativas (UA). Las entidades públicas también deberán generar nuevos procedimientos para compartir información entre las diferentes UA al interior, porque existe información que debe ser publicada a nivel entidad pero que es generada por las UA de manera descentralizada. Ello implica coordinación eficiente y eficaz para incrementar y asegurar el flujo de información interno.

**Figura 1.** Modelo de Rendición de Cuentas para Entidades Públicas



**Fuente:** Tomado del Reporte Proyecto de acompañamiento en la construcción del Sistema de Transparencia, Rendición de Cuentas y Anticorrupción en el municipio de León, Gto.

Todo lo anterior a la luz y acceso de dos actores clave en los municipios. Los supervisores formales que pueden ser desde la contraloría interna hasta los regidores y presidente municipal, y los supervisores informales, donde no existe una línea directa de control y comando pero que, por la naturaleza de la materia, el acceso a la información para la ciudadana debe estar garantizada y resguardada formalmente. En esto consiste el tamaño de la empresa que ahora los municipios deben lograr de alguna u otra forma.

## **Retos del rediseño institucional para mejorar la TRACC**

Encontramos, como era de esperarse, que la iniciativa trastocaría el trabajo del funcionariado fundamentalmente. Para lograr que este cuerpo se moviera hacia el lugar deseado, se identificaron seis retos que todo gobierno municipal deberá atender.

### *Visión clara*

Tener una visión clara sobre lo que implica atender los nuevos lineamientos en TRACC es uno de los principales retos. No me refiero poner en marcha un ejercicio de planeación estratégica, este tipo de ejercicios han sido criticados por su carácter poco dinámico e ineficacia en términos de la implementación y gerencia (Poister, Thomas, 2010). Una visión clara, en este sentido, significa una idea más o menos definida de los objetivos que se pretenden alcanzar a la luz del marco normativo que guía las acciones, pero también tomando en cuenta las limitaciones organizacionales. Sobre estas últimas, habrá que surcar muchas de ellas y una visión clara sobre lo que se quiere lograr indicará y jerarquizará los cambios que habría que ir procurando.

El nuevo marco regulativo concerniente a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción implica hacer cambios en la organización más allá de pequeñas reformas incrementales. Se trata de modificaciones de costos importantes en términos de recursos, tiempo, talento y disposición de los funcionarios públicos. Estos últimos son el recurso más importante, y difícilmente será posible hacer que ellos se muevan sin tener una visión clara del lugar al que se quiere llegar. En el marco del ejercicio que se hizo con el funcionariado sobre visión estratégica, entre los temores más apremiantes surgieron las menciones “Falta de planeación, [...]Falta

de información sobre los procesos, [y] que el proyecto no se aterrice en la realidad”. Falta de una visión clara fue también uno de los elementos que surgieron dentro del ejercicio FODA.

La falta de visión también impacta en la definición de características de cualquier nueva adquisición que pretenda abonar en materia de gobierno abierto. Por ejemplo, en el tema presupuestal existen softwares que compiten entre sí para sistematizar información presupuestaria y para generar diversos tipos de análisis y reportes, no obstante, desconocer exactamente que se busca con la nueva regulación, impide definir con certidumbre los componentes de este tipo de softwares. Como señaló uno de los consultores “la falta de conocimiento de la estructura y características de las bases de datos que genera y utiliza la aplicación informática [ya referida], también conllevaría un importante obstáculo para desarrollar acciones de mejora a corto plazo, basadas en la información contable y presupuestal procesada”. Este tipo de problemas fueron evidentes en otras áreas como, por ejemplo, softwares para seguimiento en compras y adquisiciones, para seguimientos de obra pública, para el análisis de información con base en indicadores susceptibles a ser publicados en el sitio web como parte de la estrategia de transparencia proactiva.

### *Apoyo de las autoridades*

La cadena de mando en los gobiernos municipales tiende a ser vertical y jerárquica (Meza & Gomez-Alvarez, 2017). Es común que los funcionarios municipales no sean proactivos en la implementación de nuevas regulaciones, hasta que la instrucción provenga de alguna autoridad incluyendo el presidente municipal. De ahí la necesidad de ofrecer un ambiente soportado por las autoridades para provocar cambios organizacionales. Como señalaban algunos de los entrevistados:

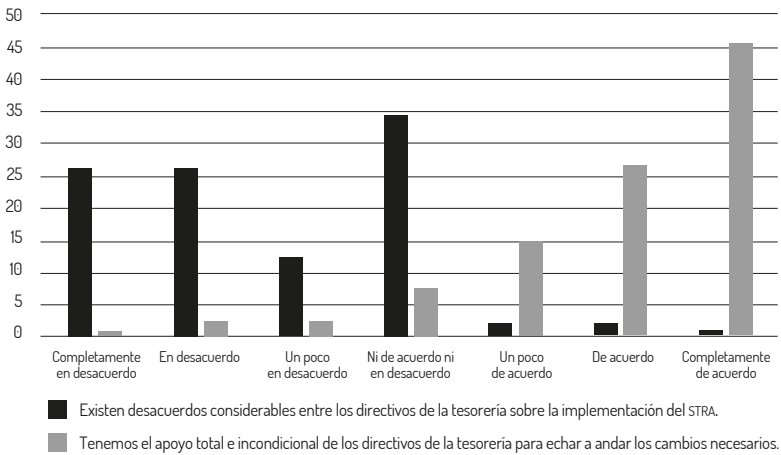
Uno de los retos más apremiantes era “lograr el apoyo y compromiso de los titulares de las áreas involucradas con su personal, para atender los trabajos a realizar”. (Consultor C).

“Los cambios [más importantes] los identifiqué a nivel dirección. La manera en que se puede transmitir un mensaje a los colaboradores para que a su vez ellos enfoquen su labor, esfuerzo y trabajo hacia el fin que se pretende.” (Funcionario APM 1)

Durante el taller de visión estratégica, uno de los retos internos identificados en el FODA fue Directivos que no se involucren con el sistema

[TRACC]. Esto representa un reto importante en los municipios. Principalmente derivado de la misma estructura municipal. El presidente es la máxima autoridad y su capacidad de atención a cada asunto disminuye en la medida que incrementa el número de asuntos que demandan su atención. Dado que el trabajo que implica la TRACC, requiere modificaciones en paralelo en diversas áreas municipales, sin una buena coordinación, estas actividades por separado compiten por la atención del presidente.

**Figura 2.** Percepción sobre las autoridades con respecto al TRACC



**Fuente:** Elaboración propia con base en la encuesta al funcionariado de la Tesorería

Entre las observaciones que hacían los funcionarios públicos es que las autoridades necesitan mostrar interés en el proceso y mantener posiciones cercanas o alineadas para persuadir al cuerpo burocrático a implementar nuevas acciones que requieren tiempo y esfuerzo adicional. En la encuesta realizada, los funcionarios de la Tesorería, señalaron percibir apoyo incondicional de la directiva. La figura 2., permite observar que la mayor parte de las respuestas se distribuyen hacia las opciones “de acuerdo” y “completamente de acuerdo”. No obstante, cerca del 35% de los entrevistados mostró duda sobre el reactivo que evidenciaba la claridad existente entre la directiva sobre la implementación del TRACC. Ligado con la sección anterior, una visión clara y apoyo por parte de las autoridades correspondientes son un ingrediente esencial para la implementación del TRACC en León y cualquier otro municipio Mexicano.



## *Cambios en la cultura organizacional*

De acuerdo a Oberfield, las instituciones cuya fuente es la cultura organizacional, tienden a ser resilientes a embates internos y externos (2010). Los gobiernos municipales, como cualquier otra institución, ofrece a sus operadores reducir incertidumbre y dar orden a las cosas (North, 1990). Las instituciones son fuente de estabilidad y entre ellas esta inserta la cultura de las organizaciones. En el caso de los municipios, señalan los entrevistados “no existía la cultura de dejar huella” (Funcionario APM 2) y “esta nueva versión de transparencia y rendición de cuentas dice que tenemos que documentar” (Funcionario APM 3). “La información pública estaba tapada para que muchos asuntos se consideraran secreto” (Funcionario APM 4). Las nuevas obligaciones de los administradores y operadores de programas públicos están sujetos al principio de máxima publicidad como señala el artículo 6 fracción I desde la CPEUM, y la normativa derivada en la materia.

Parte de este cambio cultural pasa por varias nuevas acciones que anteriormente las administraciones municipales no se veían obligadas a realizar. Por un lado, esta la cultura de archivar documentos y tener expedientes completos. “En la mayoría de las áreas administrativas no se integran expedientes, sino carpetas de correspondencia de entrada y salida [...] legajos” (Consultor R). Una precondition para realizar expedientes y para trabajar en aquello que implica tener un archivo ordenado y vigente es tener una cultura de dejar huella, de archivar documentación donde están escritas las decisiones que se toman bajo el manto del poder del Estado. “El tema más importante es lo de tener los archivos muy manejables, [y bien] resguardados [...] que de cada acto quede huella de porqué se tomó la decisión” (Funcionario APM 2).

Tema cultural es también atender la demanda que existe en cuanto a los formatos en los que se recopila y publica información pública. No solo deberán ser estos públicos sino deberán estar en formato reutilizable. La falta de cultura de transparencia es evidente en este aspecto. Los organismos públicos cumplen en forma con los requerimientos de transparencia, pero dejan de lado otros aspectos que inhiben el acceso a la información pública. Por ejemplo, publicar documentos en formatos PDF con candados o fotografías cuyo rastreo por medio de buscadores es difícil o imposible. Estas prácticas son contrarias a lo dispuesto como *Datos Abiertos* establecidos en el artículo 3° de la LGTAIP.

El cambio de cultura pasa también por la necesidad que tienen diferentes organismos del municipio para lograr mayor grado de descentralización y de coordinación. Mayor descentralización, en primer lugar, porque de acuerdo a los nuevos lineamientos de transparencia, son las áreas de ejecución las responsables de generar y publicar la información, y por tanto son agentes que directamente intervienen en velar por el derecho al acceso a la información de la ciudadanía. Lo anterior sin menoscabo del trabajo de las Unidades de Transparencia que de manera subsidiaria podrán trabajar en fortalecer las capacidades de las unidades ejecutoras en materia de transparencia. Particularmente en casos recientes, donde requerimientos por medio de la unidad municipal de acceso a la información pública habrían encontrado obstáculos serios; “en otro tiempo se hubieran preguntado cosas como ¿para qué la quieren? [ hacia la unidad de transparencia], ahora damos respuesta”. (Funcionario APM 4)

Y, por otro lado, de acuerdo a la LGTAIP, son los sujetos obligados en su conjunto los encargados de mantener vigente el derecho al acceso a la información y, por tanto, existen fracciones del catálogo de transparencia que implica cierta coordinación interna y comunicación entre las diferentes áreas generadoras de información para cumplir cabalmente con los requerimientos de transparencia. Como señala uno de los consultores en la materia “La consolidación de la información de este grupo depende de la capacidad de negociación entre las áreas involucradas para compartir información. No existen procedimientos que garanticen la consolidación”. (Consultor P)

### *Nuevas capacidades*

Para valorar las capacidades es necesario revisar los objetivos de las nuevas tareas que se persigue realizar. Municipios que han desarrollado capacidades en otras áreas tendrán que reconfigurar procedimientos y ello implicará diferentes capacidades. Algunos ejemplos claros al respecto son las capacidades para realizar expedientes y archivarlos apropiadamente. El trabajo de archivística es precondition de la transparencia de lo contrario no hay cuentas que mostrar. “Todos los responsables de los archivos tienen que dejar de hacer carpetas de correspondencia y empezar a establecer expedientes.” (Consultor R). Lograr lo anterior implica capacitarse en hacer expedientes, y dada la descentralización que ahora impera, todos los funcionarios públicos deberán saber cómo se generan expedientes, pues no

habrá un ente especializado exclusivamente de generar todos los expedientes y archivar. Serán los mismos funcionarios públicos de la administración municipal quienes dentro de sus tareas irán conformando los archivos. “Hace falta preparación, actualización, de cómo se debe llevar y archivo de cada área para que su búsqueda, cuando se requiera, sea de manera rápida.” (Funcionario APM 1)

Nuevas capacidades también se requieren en el manejo e integración de información en los formatos del INAI. Si bien este proceso fue algo complicado, desde las predisposiciones nacionales, los funcionarios municipales tendrían que “acercarse a los formatos del INAI (conocer estos formatos y saber usarlos) que se van a cargar a las plataformas.” (Consultor P). Dado que se pretende una plataforma única para todo el país, el trabajo de integración de información ha venido cambiando en la medida que corrige y modifica en función de requerimientos múltiples en todo el país.

Una tercera capacidad que habrá que tomar en cuenta es en la transparencia oportuna de “información financiera adicional, recomendada por las buenas prácticas en materia de transparencia.” (Consultor C). Se trata de capacidades para realizar análisis nuevos y diferentes cuyo consumidor o cliente será el público en general y no exclusivamente las autoridades. Abrazar esta nueva capacidad requiere un cambio de cultura, como ya he señalado pues modifica el foco de atención del funcionariado de uno que anteriormente solo miraba para arriba (autoridades directas), hacia otro que ahora debe atender hacia afuera (ciudadano). La adquisición de software apropiado podrá facilitar el trabajo, pero no sustituye la nueva capacidad de análisis de los funcionarios públicos.

### *Nuevos procedimientos y estructuras*

Los nuevos procedimientos y las nuevas estructuras predefinirán las capacidades que el funcionariado municipal requiera. Algunos de estos procedimientos se han esbozado anteriormente, pero existen otros a los que también habrá que poner atención. La digitalización de expedientes será un procedimiento rutinario de aquí en adelante. Gran parte de la información será transparentada y a la fecha el medio más solicitado es electrónico, de tal suerte que archivos físicos y digitales tendrán que existir y estar actualizados constantemente. “[...] obstáculo sería el hecho de que actualmente no se recaba de manera formal, los comprobantes electrónicos en formato

PDF y XML que se requieren como soporte del presupuesto público ejercido y pagado para la consecución de los diferentes programas del gobierno municipal.” (Consultor C) “Actualmente solo se digitaliza la petición del contribuyente, pero no todo el expediente.” (Funcionario APM 3).

Los cambios estructurales derivados de nuevos procedimientos serán muchas veces inevitables, pero éstos variarán en profundidad y dificultad. Algunos cambios estructurales de corte organizacional menores sería la asignación de un responsable de archivos al interior de cada unidad administrativa, así como se ha venido trabajando en la parte de transparencia. De acuerdo a los consultores, un cambio mayor será necesario para mejorar el trabajo de coordinación interinstitucional, por ejemplo, una entidad que coordine y dirija los trabajos relativos a los archivos de trámite y encargado del resguardo y actualización del archivo de concentración.

Otro cambio estructural, como lo señala uno de los directivos de la Tesorería, será el trabajo en tiempos diferentes a los que anteriormente se hacía. Mantener la operatividad del trabajo por la mañana y al mismo tiempo la integración de nuevas actividades será difícil por lo que “[se podría] hacer en el horario de la tarde. Hay áreas que no dan atención al contribuyente. Ahí sería más fácil hacer los cambios” (Funcionario APM 2). En realidad, esta nueva rutina traería cambios estructurales de gran calado, pues a la fecha, la mayoría de los municipios en México mantienen un horario matutino. De acuerdo a lo comentado durante las entrevistas, solamente algunos funcionarios de nivel medio y alto extienden sus horarios laborales por la tarde, y muchas veces lo hacen de forma subsidiaria, no formal. Con los cambios en procesos, probablemente habrá que modificar esta práctica recurrente en los gobiernos municipales.

### *Capacidad para el dinamismo*

El inicio del mandato legal para reformar la manera en que los gobiernos rinden cuentas ha estado marcado por cambio constantes. Las acciones y decisiones que han servido para operar el nuevo marco legal han sido modificadas en atención a retos que se van presentando en el camino. Por ejemplo, han cambiado los formatos en los que municipios suben información a la plataforma nacional del INAI. La legislación en torno a los archivos ha ido cambiando también reiteradamente. Incluso el trabajo relacionado con la armonización contable ha ido evolucionando en la medida que se

ponen a prueba nuevas tecnologías de la información, softwares, etc. La administración pública tradicional, que en principio ha estado sentado en la certidumbre y por lo tanto en la estabilidad, tiene un gran reto en la medida que intenta tener procesos vigentes con la normatividad y con los requerimientos dinámicos de la actuación pública. “La primera resistencia que me encontré es que siempre hemos hecho esto así, tenemos 20 años haciendo lo mismo.” (Funcionario APM 4)

Dinamismo es una de las capacidades más importantes que las administraciones públicas en México necesitan desarrollar. Ello puede implicar, como lo señala uno de los consultores “la revisión de cada proceso de manera analítica y detectar áreas de oportunidad que van a servir para transparentar cada uno de los procesos que hacemos” (Consultor C). Este trabajo de análisis será constante y podrá ir modificando los procesos y las rutinas. “De existir la necesidad de invertir en hardware y software adicional para atender los nuevos requerimientos, en función de la capacidad disponible, sería un obstáculo adicional” (Consultor C), no solamente por el lado de los recursos, sino también porque las versiones de softwares irán cambiando con respecto a las innovaciones tecnológicas del momento. Lo que anteriormente habría sido el principal recipiente de información como los CD, ahora ya no lo son. A esto también se refiere una funcionaria que dijo “Varios de los documentos asociados no son reutilizables; están en una versión PDF no transferible a archivo de texto” (Funcionario APM 6).

El trabajo con bases de datos grandes (big data) y los avances hacia lo que ahora se conoce como *machine learning*, requerirá la unificación de varias plataformas de información que anteriormente no se unían y ello abrirá espacios de oportunidad para rendir cuentas, pero también zonas de riesgo para las personas, especialmente para el resguardo de datos personales. Con cada innovación se mueven otras fichas del tablero que, si la administración pública no se prepara para atajar apropiadamente, las innovaciones tecnológicas que en principio se habrían visto como grandes facilitadoras provocarán también grandes catástrofes.

## Conclusión

Este pequeño artículo ofrece de forma esquemática seis principales retos que deberán ser observados para lograr meter a los municipios en el mejo-

ramiento de su TRACC. Estos seis retos surgen de la observación sistemática y continua que se hizo al ejercicio de acompañamiento en el municipio de León a la Tesorería. No obstante, las observaciones son entendibles, a la mayoría de los municipios mexicanos.

Más allá de la incorporación de nuevo cuerpo colegiado para combatir la corrupción o para delinear la política local de rendición de cuentas, lo más importante es identificar en qué consiste rendir cuentas y ser más transparente. Para los municipios mexicanos, las nuevas regulaciones mandadas al respecto representan un cambio organizacional de gran calado. No se resuelve con un colegio de personas atentas al desempeño sino con nuevas rutinas y prácticas que se puedan observar. En otras palabras, no podemos observar la rendición de cuentas sin tener un marco apropiado de trabajo inserto en las burocracias mexicanas.

## Referencias

- Ayllón, S. L., & Merino, M. (2010). “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos.” En M. Merino, S. L. Ayllón, & G. Cejudo (Eds.), *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México* (1ra ed., pp. 1–28). México D.F: UNAM y CIDE.
- Cejudo, G., & Ríos, A. (2010). “La Rendición de cuentas del gobierno municipal”. En M. Merino, S. L. Ayllón, & G. Cejudo (Eds.), *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México* (pp. 87–114).
- Meza, O. D., & Gomez-Alvarez, D. (2017). “Reglas electorales y desempeño gubernamental: aplicación de un experimento natural al caso de los regidores por demarcación del estado de Nayarit, México”. En *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), v.Pre-print 203-225.
- North, D. C. (1990). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. In *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*.
- Oberfield, Z. W. (2010). Rule following and discretion at Government’s frontlines: Continuity and change during organization socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 735–755. <http://doi.org/10.1093/jopart/mup025>
- Poister, Thomas, H. (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector : Linking Strategic Management and Performance Author ( s ): Theodore H . Poister Source: *Public Administration Review* , Vol . 70 ,

Supplement to Volume 70 : The Future of Published by : Wiley on beha.  
*Public Administrative Review*, 70(December), S246–S254.

# 5 . P A R T I C I P A C I Ó N C I U D A D A N A





## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CORRUPCIÓN Y VIDA LOCAL**

**ARTURO DURÁN PADILLA**

*El Colegio de Jalisco*

**D**urante las décadas recientes México ha transitado del acceso a la información a un complejo sistema de transparencia. En estos años han sido propuestos gobiernos electrónicos y gobiernos abiertos, a la vez, se ha procurado pasar de la rendición de cuentas a un sistema de combate en contra de la corrupción. No obstante, y en contraste a la instalación de estas iniciativas nacionales, en muchos municipios del país continúa pendiente el establecimiento de políticas abiertas.

Los resultados locales no son suficientes. La transparencia hasta ahora no es expedita ni clara, sino costosa y opaca. Las prácticas burocráticas tienen poco de gobierno y mucho de cerraduras. En frecuentes casos, la rendición de cuentas está lejos de consolidarse y más cerca de la subordinación a los mismos propósitos contra los que fue diseñada.

A pesar de múltiples iniciativas marcadas por amplias discusiones, no es del todo claro cómo debe crearse una nueva institucionalidad que conduzca a garantizar la vigilancia suficiente sobre los recursos públicos. Menos aún logran generarse proyectos precisos que propongan mejores maneras para construir mecanismos efectivos en contra de la corrupción en la vida local.

Vale cuestionar entonces ¿por qué la participación de la comunidad, siendo una pieza clave en los procesos de apertura de información pública y en el establecimiento de controles sobre los abusos en el ejercicio del servicio público, ha tenido un desarrollo fragmentado e incompleto en la vida local?

Al respecto, este trabajo revisa algunas tendencias que ha cobrado el establecimiento del combate a la corrupción municipal. El punto de partida analiza distintas nociones de la participación de los ciudadanos en el diseño

institucional. Se examinan algunas experiencias y mecanismos establecidos para hacer efectiva la rendición de cuentas en el ámbito municipal en el estado de Veracruz. Finalmente se propone un acercamiento comparativo entre prácticas tradicionales de corrupción y sus formas actuales con el propósito de identificar las limitaciones de los nuevos sistemas frente al reforzamiento de grupos locales de poder.

## 1. Participación e institucionalidad

Los gobiernos cambian junto a sus formas de administrar y de vincularse con la ciudadanía. Se insiste con frecuencia que este proceso ha tenido como contexto la transformación de un modelo de estado, el cual pasó de concentrar gran cantidad de funciones y atributos públicos a la liberalización de responsabilidades tutelares y económicas.

Hace tres décadas la apertura de la competencia en el mercado interno y el traslado de funciones públicas a las esferas particulares se sucedieron como respuesta al sobre proteccionismo y a una extrema burocratización. Ante el deterioro de las formas tradicionales y clientelares de organizar los gobiernos y las maneras de administrar los recursos públicos, la crítica exaltó los costos de una excesiva regulación y la incorporación de tareas que no correspondían al estado. El momento para Jürgen Habermas se tradujo en crisis de legitimidad, James O'Connor la denominó crisis financiera del estado y para Daniel Bell devino en crisis de las identidades culturales.

Pero las crisis de los estados son también la de sus administraciones. El agotamiento de las funciones gubernamentales conlleva al detrimento de la prestación de servicios y, las limitaciones de ambas esferas, recíprocamente incrementa efectos perniciosos. Ello representa el desgaste de las capacidades institucionales aunado al desencanto por el incumplimiento de promesas y expectativas ciudadanas. El momento se acompaña de la desconfiguración ideológica de los partidos políticos, su pérdida de consenso y de la falta de capacidad para representar demandas ciudadanas. Al mismo tiempo las organizaciones sindicales se vieron rezagadas al quedar los gremios asimilados al corporativismo quedando imposibilitadas para conducir las demandas de sus propios agremiados.

Frente a las limitaciones financieras, el abuso de los recursos y el deterioro de los servicios públicos, en los inicios de la década de los 80s en

México urgió renovar la estructura administrativa del gobierno. Se creó una contraloría dentro del poder ejecutivo, se descentralizaron funciones administrativas, se desregularon procesos comerciales, al tiempo se desincorporó un gran número de organismos paraestatales en el contexto de un programa de austeridad que condujo a la reorientación del estado tutelar. La fórmula se resolvía en desregular, desconcentrar, desincorporar y liberalizar. De modo sintético ello se tradujo en menos gobierno y más sociedad.

Al mismo tiempo, el impacto de tales tendencias influyó sobre la reconfiguración de una municipalidad contrastante. Dadas las diferencias regionales y las contingencias políticas, la reforma del artículo 115 constitucional orientada a brindar mayor autonomía a la esfera local no resultó una medida suficiente ni libre de conflictos. Por el contrario, en múltiples ocasiones las medidas para la descentralización contribuyeron a reforzar un conjunto de provincialismos pocos proclives a impartir justicia con procedimientos formales, distantes de patrones orientados por la racionalidad administrativa y mantenidos fuera de la competencia política.

De alguna forma, estas condiciones han marcado las maneras en que hoy se articula el desarrollo de las instituciones locales. Carente de disposición para sustituir las tradicionales prácticas autoritarias, junto a la ausente planeación de largo plazo, la repartición de prerrogativas administrativas se distribuye sobre bases de jerarquías patriarcales lo que forma un campo propicio a la continua concurrencia de irregularidades.

## **2. Sentido y participación**

Niklas Luhmann considera que los conceptos empleados dentro de las disciplinas académicas expresan un cierto margen de ambigüedad. Sucede también que con el empleo cotidiano estos términos llegan a adquirir nuevas referencias o contenidos diferentes a su sentido original. Esto puede explicar que, al momento del desmantelamiento del modelo tutelar de estado, la idea de participación ciudadana fue adquiriendo atención entre los campos académicos y entre la discusión pública, hasta llegar a desempeñarse como un componente significativo del discurso político.

Así la noción participación ciudadana ha ido haciéndose recurrente. Al trasladar funciones que tradicionalmente había concentrado el estado encontró en la sociedad un interlocutor privilegiado para articular demandas

y recuperar consensos políticos. No obstante, en otros casos, esta orientación más que conducir cambios dirigidos a fortalecer los vínculos entre las autoridades con la ciudadanía también llega a imponerse con propósitos burocráticos y apariencias cosméticas.

Existen diversas explicaciones de lo que comúnmente hoy procura afirmarse como “participación ciudadana”. La expresión hace referencia a las formas en las que las personas intervienen o inciden en la vida pública de su comunidad o, también de los procedimientos en que los individuos se reúnen para atender o resolver problemas en común. Esto que pareciera un razonamiento evidente o simple, pero no resulta tanto cuando se dificulta precisarse acepciones distintas. En la noción hoy prevalecen coincidencias y contrastes al momento de observarla como acción colectiva, política gubernamental o estatuto legal.

En su sentido de acción colectiva la participación ciudadana, se asume como una aspiración comunitaria. Supone una asociación de relaciones ordenadas por estructuras jerárquicas que en conjunto constituye un orden regulado con capacidad para actuar, deliberar y decidir frente a los intereses y problemas de su entorno.

Respecto de su carácter de política pública, la participación se remite a un recurso organizacional. La ciudadanía se hace partícipe dentro de las tareas de la administración que auxilian a un mejor conocimiento de necesidades, lo cual permite un ámbito de complemento y colaboración entre instituciones y organizaciones sociales. En consecuencia, las políticas públicas operan bajo normas impersonales establecidas dentro de un contexto de racionalidad administrativa.

No siendo la ciudadanía un agregado numérico, sino una construcción en lo jurídico se presupone un conjunto de pautas dispuestas a la regulación de relaciones y conflictos sociales. La ley se formaliza en hábitos, por motivaciones o paliativos de acuerdo a la subordinación de autoridades socialmente reconocidas. Para su aplicación, la ley presenta un orden vinculado a una territorialidad donde se dispone de conjuntos de sanciones y de la aplicación de controles estatales que mantienen el monopolio legítimo de la fuerza.

Lo jurídico se compone de un conjunto de condiciones normativas ordenadas para regir el cumplimiento de conductas dentro de un ámbito de correspondencia social. Tiene un énfasis obligatorio y, en su caso, su aplicación se dispone a prevenir, juzgar, sancionar y procurar restablecer los

daños causados. Su cumplimiento exige de la intervención de autoridades reguladoras.

Nuria Cunill (1991, 1997) ha observado con anticipación cuatro modos de participación: la social, la comunitaria, la política y la ciudadana. Por participación social entiende la pertenencia de asociación para proteger la integridad de sus miembros junto a otras instancias sociales. Lo comunitario lo constituye la acción colectiva para gestionar recursos benefactores y de asistencia frente a organismos estatales.

La participación política queda en relación a las maneras en que los ciudadanos se vinculan a las organizaciones de partidos y a los procesos de elección de representantes políticos. En tanto la participación ciudadana se refiere a la acción pública de los ciudadanos bajo una visión programática para definir y alcanzar propósitos colectivos (Cunill, 1991).

Entendido como *interfaz societal* el orden donde interactúan diferentes grupos sociales y gubernamentales de modo formal e informal con intereses propios en un espacio común, Ernesto Insunza sugiere entender la participación como una acción dentro de un ámbito de conflicto intercambio y negociación (Insunza 2006).

Con base en la diferenciación que hace Laurence Whitehead puede pensarse la especificidad de estos tres ámbitos. Como acción colectiva remite a la intervención por medio de acciones y prácticas que pueden reconocer o no colaborar con distintos niveles de autoridad para satisfacer propósitos de índole social. No pretende reemplazar autoridades ni acepta atribuciones en el servicio público, se conjunta para deliberar y gestionar propósitos específicos

Conforme al sentido de las políticas públicas, la participación resulta una suerte de lineamiento de práctica proyectos o tareas de planeación institucional. Es decir, a través de la participación ciudadana se formulan programas de acciones institucionales orientadas a promover y conseguir metas de interés público. Su propósito busca promover la acción estatal con la contribución ciudadana a partir de programas y acciones que toman como base la organización institucional.

Aunque coincidentes en algunas de sus formas, estas expresiones no necesariamente convergen respecto de sus procedimientos o en cuanto a los propósitos por realizar. En contraste y en ocasiones alcanzan a oponerse los fines de una ley frente al reclamo de necesidades colectivas, o al pretender establecer una política sin considerar los intereses y disposiciones de los grupos involucrados.

**Tabla 1.** Perfil de la participación ciudadana como acción colectiva, norma legal y política pública

<b>Acción colectiva</b>	<b>Norma legal</b>	<b>Política pública</b>
Su propósito no es la obtención del poder político sino satisfacer demandas sociales	La meta no es la satisfacción de demandas sociales sino la aplicación de la justicia	El objetivo no es la satisfacción de demandas sociales sino promover la acción estatal
No buscan remplazar a las autoridades estatales, no aceptan responsabilidades gubernamentales, independiente que sus miembros lo hagan a título personal	Procuran ordenar la autoridad de las instituciones del Estado	Coordinan tareas institucionales y procuran incorporar la acción comunitaria dentro de la acción gubernamental
Actúan relativamente independiente de las autoridades públicas y entidades privadas	Mantienen dependencia de las instituciones encargadas de su impartición	Son programas dependientes de organismos públicos y pueden derivar apoyos de entidades privadas
Deliberan y se asocian para acciones en defensa y promoción de intereses específicos	No hay deliberación sino aplicación institucional	Se ejecutan con propósitos institucionales
Son grupos intermediarios organizados que aceptan actuar dentro de reglas civiles o legales	Son códigos que establecen normas de legalidad	Son mecanismos organizacionales diseñados a acatar reglas civiles o legales.
Eventuales, numéricamente menores y participan en ámbitos locales	Permanencia indefinida conforme a la vigencia de criterios legales	Su permanencia es institucional conforme a programas establecidos, numéricamente mayores y tienden a participar en ámbitos nacionales

**Fuente:** Elaborado con base en Laurence Whitehead (1999).

### 3. Fiscalización municipal

Frente a las relaciones tradicionales de poder las recientes reformas legales en materia de transparencia y corrupción no responden tanto a las identidades y conflictos de la esfera local, ni mucho menos al comportamiento de la participación ciudadana. En su caso, estos sincretismos normativos están elaborados a partir de la reproducción de modelos globalizados, los cuales han dado pauta a múltiples adaptaciones de leyes federales (Rioseco, 2013).

En el ámbito municipal, la nueva generación de reformas, paradójicamente contra los propósitos por los que ha sido impulsada, propicia la adaptación de antiguas formas de irregularidades. A la vez, ha dado pauta a la transformación de redes que simulan, con mayor influencia e impunidad, el cumplimiento de la fiscalización de los municipios.

A pesar de la heterogeneidad y diversidad de capacidades institucionales, los municipios en México operan, con resistencias sujetas a prácticas arraigadas. En ocasiones, la prestación de servicios y las relaciones de los gobiernos con los ciudadanos dependen de estructuras basadas en usos y costumbres de la administración tradicional y formas patrimonialistas de poder. Bajo tales condiciones la heterogeneidad de la vida local puede representarse por tres paradojas:

- a) El municipio siendo la entidad más antigua de México, es la que presenta mayor rezago institucional.
- b) El municipio es una identidad jurídicamente autónoma, no obstante, mantiene gran dependencia de los recursos federales y estatales.
- c) Los municipios son sujetos de una extenuante fiscalización de recursos frente a un escaso número de sanciones por incumplimiento.

De modo especial, los dos primeros casos han sido ya discutidos ampliamente desde distintos ángulos y desarrollados en otros trabajos (Durán, 2016). De acuerdo a la tercera paradoja, pueden observarse los contrastes entre los precarios recursos municipales ante excesivos requisitos de fiscalización. Por caso, en el estado de Veracruz, frente a una copiosa regulación de procesos determinada por cerca de 12 normas generales, los sistemas y mecanismos locales, además de limitados, mantienen escasos recursos de capital humano. En su mayoría, se trata de administraciones desactualizadas, infraestructuras burocráticas reducidas, las cuales resul-



tan frecuentemente deficientes para alcanzar a generar información útil y de calidad.

**Tabla 2.** Leyes y normas de fiscalización municipal del estado de Veracruz

1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2	Ley de Coordinación Fiscal
3	Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios
4	Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado en el Marco del Sistema Nacional de Fiscalización, que celebran la Auditoría Superior de la Federación y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2017
5	Sistema Nacional de Fiscalización
6	Normas internacionales de auditoría
7	Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
8	Ley Número 72 Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
9	Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
10	Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
11	Reglas Técnicas de Auditoría Pública para el Procedimiento de Fiscalización Superior en el Estado de Veracruz, aplicables a la Cuenta Pública 2016, publicadas en la Gaceta Oficial del Estado Número Extraordinario 036 de fecha 25 de enero del 2017
12	Código Número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave Acuerdo de Habilitación de Días del Periodo Vacacional de Verano 2017, a efecto de que se Desahoguen todas y cada una de las Diligencias Relacionadas con la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del ejercicio 2016, publicado en la Gaceta Oficial del Estado Número Extraordinario 244, Tomo VI de fecha 20 de junio del 2017

**Fuente:** Elaboración propia.

Aunado a ello las alcaldías veracruzanas quedan sujetas al Congreso del Estado, la Contraloría General, al Órgano de Fiscalización Superior, amén de las obligaciones que supervisa el Instituto Veracruzano de Acceso a la

Información y Protección de Datos Personales, IVAI, así como de las evaluaciones anuales que realiza el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED, en conjunto con el Instituto Veracruzano para el Desarrollo Municipal, INVEDEM. Al mismo tiempo, destaca la frecuencia y los calendarios de fiscalización concentrada en la revisión de los siguientes rubros:

- Apego al régimen de transparencia y acceso a la información,
- Organización de ingresos propios,
- Revisión de participaciones y apoyos de programas federales,
- Organización de resultados de egresos,
- Administración de la deuda municipal,
- Desarrollo de capital humano,
- Profesionalización financiera y capacitación de la tesorería municipal,
- Desarrollo tecnológico de la administración municipal.

Este cuadro de responsabilidades ha obligado al establecimiento de portales electrónicos de transparencia municipal. Los usos de estos portales dependen de la disponibilidad, organización, calidad, continua agregación de registros y documentos presentados. En contraparte, la precariedad de los portales en Veracruz se caracteriza por el difícil acceso, la escasa información útil, el desorden de expedientes, la desactualización de registros y la falta de archivos históricos relevantes. Por encima de una respuesta proactiva, puede observarse que la disponibilidad de información de estos portales responde más a periodos de auditorías, calendarios electorales o coyunturas políticas.

En Veracruz con la elección de autoridades municipales cada cuatro años se imponen los cambios de cabildos, tesoreros, titulares de las unidades de acceso a la información, órganos internos de control y, entre tantos, deviene el remplazo de los cuadros encargados de la publicación de información fiscalizable. Con frecuencia los relevos administrativos rompen la continuidad de los procedimientos ya establecidos y obstruyen los flujos de información dejando la sensación de que los gobiernos electos tienen que instalar una nueva administración municipal cada nuevo periodo.

Mucho del desconocimiento y la falta de voluntad política obstruyen la adecuada publicación de información. Producto del aprendizaje en estas etapas los sistemas operan con lentitud y constantes deficiencias. Es carac-

terístico que el establecimiento de portales se realice en sitios cuyos hospedajes no son los apropiados. La organización de la información resulta incompleta y se presenta con frecuentes errores, mientras la disposición de documentos se hace fuera de los plazos establecidos. En términos generales, la información que registran cotidianamente las páginas electrónicas de los municipios presentan distintas peculiaridades:

- *Simulación de cumplimiento.* En algunas de las páginas municipales se colocan *links* o enlaces que remiten a la dirección electrónica del IVAI, el cual se desempeña como el órgano garante de acceso a la información en el estado.
- *Parcial y fragmentada.* Se publica documentación separada de procesos. Las listas de proveedores son incompletas, las relaciones de las licitaciones son parciales presentando documentación sin sellos ni firmas de los titulares. En ocasiones los materiales gráficos no registran las fuentes ni las referencias para acreditar la validez de la información mostrada. Se despliegan materiales ilegibles sin claridad ni pertinencia. La relación de archivos en formato Excel no contienen enlaces que remitan a información o documentación válida.
- *Desactualizada.* No guarda periodicidad o continuidad de publicación. Únicamente se registran datos y documentos de estados anteriores con documentación incompleta sin que haya correspondencia con periodos actuales y con frecuencia es publicada con retrasos. Tampoco hay sistematicidad para preservar archivos históricos administrativos, los cuales son eliminados por acumulación o temor de guardar evidencias de irregularidades de los procedimientos.
- *Incompatibilidad.* En ocasiones la información publicada en los sitios municipales no presenta unidad, coherencia, continuidad y sus definiciones responden, con frecuencia a criterios confusos o sus términos muestran inconsistencia, lo que dificulta la generación de correlaciones adecuadas o de inferencias estadísticas pertinentes. En otras palabras, la información municipal no llega a ser compatible con bases de datos estatales o nacionales. Los posibles indicadores no tienen afinidades metodológicas y sus categorías resultan dispares. Más aún, hay pocas oportunidades para vincular distintas fuentes de información debido a la disparidad de criterios. Al no contar con datos útiles o suficientes, no es factible asociar variables contrastables ni inferir tendencias probables de realidades empíricas de muestras representativas.

- *Proactividad.* Siendo Veracruz un estado donde existen numerosas poblaciones de grupos vulnerables, en la mayoría de los casos, los portales electrónicos resultan omisos y excluyentes al no contar con mecanismos que faciliten la consulta a grupos de discapacitados ni para atender a grupos étnicos.

En suma, se disponen documentos, pero sin relevancia ni utilidad para los usuarios. Ello revela manejos tendenciosos de la información. Por un lado, prevalece la idea de difundir información a reserva de que su empleo resulte favorable a las autoridades disponiéndose la documentación condicionada a solicitantes políticamente leales. En tal caso, la información se distribuye buscando elevar la imagen de los funcionarios municipales. Por otro, la información estratégica puede conseguirse solo como resultado de presiones y auditorias.

En casos extremos, empleados municipales reclaman dádivas por la información solicitada y en contextos donde la delincuencia y la corrupción han trastocado a los gobiernos municipales, persisten riesgos de inseguridad producto de las amenazas a ciudadanos o a periodistas que solicitan información.

La baja calidad de información y las dificultades de acceso a los portales despiertan la suposición de que las deficiencias y el mal diseño son deliberadamente creados en aras de mantener discrecionalidad y opacidad sobre prácticas irregulares. Resulta pertinente revisar las causas que motivan la falta de cumplimiento. Es de suponer que, si el daño patrimonial al erario público no tiene castigo, es menos probable que pueda sancionarse la mala calidad de la información.

Al respecto vale cuestionar ¿habiendo un gran número de agentes reguladores, un intenso ritmo de auditorías frente a una limitada capacidad municipal y escasos recursos técnicos, por qué prevalece un limitado número de sanciones a las revisiones de las cuentas públicas de los municipios? Las respuestas tentativas a tales cuestionamientos pueden resumirse en cinco supuestos:

- Los municipios cumplen adecuadamente y con integridad sus obligaciones financieras.
- Los agentes reguladores son eficientes y sus procesos de fiscalización son preventivos y precisos.

- Los agentes reguladores son omisos y sus procedimientos resultan insuficientes y laxos.
- Las sanciones obedecen a un sistema de “premios y castigos” y su aplicación corresponde a relaciones de clientelismo político.
- Los municipios y sus autoridades están desarrollando mecanismos eficientes que de modo irregular permiten disimular el cumplimiento y mantener suficientes márgenes de impunidad.

Las tres últimas respuestas se relacionan con la gran cadena de irregularidades que la porosidad de la ley permite, así como de un importante número de pautas y prácticas informales creadas para solventar las faltas administrativas en el manejo de los presupuestos municipales. Los administradores locales aprenden pronto que al no haber de por medio sanciones y castigos, puede entonces eludirse la publicación de información. Por ello se capacitan para presentar poca información buscando evitar mayores cargas de trabajo y omitir evidencias de irregularidades.

Algunas burocracias locales están encontrando en la simulación de la transparencia las posibilidades para un nuevo frente de opacidad. Lejos de resolver y hacer pública la información, administran sus usos, aprovechan y explotan sus recursos en beneficio de mantenerse en cargos municipales. Si estos supuestos resultan ciertos podría verse entonces que las formas autoritarias en lo local crean sus propias condiciones, mecanismos y agentes de corrupción e impunidad.

#### **4. Limitaciones estructurales**

En el amplio diseño del sistema anticorrupción faltan por considerarse las condiciones específicas de las prácticas de la administración de los ayuntamientos, así como la ausencia de garantías para el desempeño autónomo e imparcial de los organismos municipales. Desde múltiples puntos de vista, distintas perspectivas advierten evidencias que muestran los riesgos de la instalación de una administración más estructurada técnicamente, pero instalada bajo el control de intereses disimulados de mayores opacidades.

El nuevo sistema de combate a la corrupción implantado a nivel nacional despierta cuestionamientos respecto del diseño institucional, proceso legislativo, pautas de instalación, así como de las posibilidades de su futuro

desempeño. En general, se discute la politización de los nombramientos de los titulares de las nuevas instancias del sistema.

Llama la atención la debilidad de los procedimientos para iniciar las investigaciones y el seguimiento de vigilancia. Se observan las limitadas atribuciones ciudadanas para influir sobre la fiscalización de complejos procedimientos burocratizados. También se destacan los insuficientes recursos para llevar a sus últimas consecuencias la persecución de los delitos y sus sanciones penales (Durán, Galindo y Andrade, 2018).

Junto a la Fiscalía, el Tribunal de Justicia Administrativa y al Comité Ciudadano, los Órganos Internos de Control constituyen piezas claves para el funcionamiento del sistema dado que estas unidades tienen las responsabilidades de observar, investigar y atender prácticas irregulares, además de recibir y verificar el desarrollo del patrimonio de los servidores públicos a través del Sistema de Evolución Patrimonial.

Para su desempeño, requieren de autonomía suficiente respecto de las estructuras jerárquicas, así como el conocimiento y las competencias necesarias para gestionar el desarrollo de sus responsabilidades. No obstante, el diseño no anticipó que todos los sujetos obligados del servicio público convocaran a procesos de selección para renovar los órganos internos. Tampoco se fijaron garantías de probidad y capacidad para aplicar con solvencia e imparcialidad los requerimientos del sistema.

Tanto en el plano federal como en el municipal el sistema acusa limitaciones estructurales. Los pronósticos de la Secretaría de la Función Pública advierten de las precarias condiciones que padece el sistema. Prevalece la rotación de funciones y nombramientos bajo pautas políticas de conveniencia de intereses de grupos junto a las distorsiones del servicio público.

El diagnóstico de la Secretaría de la Función Pública identifica que la designación de los órganos internos de control en los niveles de gobierno federal y municipal: “no cumple con los criterios estipulados en la ley, pues su método cuenta con poca credibilidad externa, baja capacidad técnica y material, así como fragmentación en sus procesos de reclutamiento, discrecionalidad y simulación” (SFP, 2018, 3).

En el plano estatal los diagnósticos son coincidentes. Por caso, en Veracruz, las propias instancias gubernamentales reconocen que la gran mayoría de los órganos de control de los 212 ayuntamientos veracruzanos carece de recursos para atender las obligaciones del sistema estatal anticorrupción. Según la estimación del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, de

una muestra de 182 municipios, únicamente 105 satisfacen el perfil académico que la ley exige, lo que representa solo el 57.69%.

Respecto de la experiencia suficiente para el desempeño, las áreas municipales reportan un escaso 38%, en tanto que: “las áreas de Investigación y Substanciación solo el 11%; mientras que el 89% no cuenta con ellas, aun cuando es importante recordar que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece que los Órganos Internos de Control tendrán la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y substanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones” (ORFIS, 2018).

En la esfera municipal, no resultan ajenas las inercias autoritarias, las disputas entre grupos o prácticas clientelares entre las unidades administrativas y los requerimientos del servicio público (Grindle, 2007). Este ambiente favorece la fragmentación de funciones y la descoordinación de los trabajos de los ayuntamientos. Aunado a ello, prevalece cada vez más la tendencia que impone la sobrerregulación normativa de códigos complejos y exógenos propiciando la burocratización de los servicios y la reducción de la capacidad de gestión de los ayuntamientos (Hevia, Durán, 2017).

La incorporación desmesurada de nuevas reformas, cambios en los regímenes de propiedad, obligaciones fiscales y la creación de figuras administrativas alternas está producido una fuerte simulación de legalidad, que afecta la dimensión territorial de autoridad. En contraste a la intensa regulación normativa que obliga el cumplimiento en el manejo de recursos públicos, habría que preguntar cuáles condiciones favorece y qué condiciones limitan o impiden la participación ciudadana en los entornos locales. En el estudio realizado por la comunidad de investigación PIRC para el caso de Veracruz en 2018, solo se localizaron dos organismos dedicados a la rendición de cuentas y al combate a la corrupción: la Organización Nacional Anticorrupción, ONEA y Nosotrxs.

Conforme a la relación de integrantes de la Coordinación Universitaria de Observatorios (CUO) de la Universidad Veracruzana, entre sus miembros no hay organismos dedicados a evaluar políticas de transparencia. Existen otras organizaciones constituidas en observatorios locales y representaciones de organismos nacionales como el Observatorio y la Contraloría Ciudadana A.C, o la representación del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra), sin embargo, no cuentan con actividades de evaluación de transparencia en Veracruz.

Conforme a la Contraloría General del Estado de Veracruz, existe un marco normativo para la acción de contralorías sociales y contralorías ciudadanas. De acuerdo al Artículo 67° del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, las contralorías sociales son organizaciones constituidas por los beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de entidades de la administración federal dedicadas al seguimiento, supervisión de la ejecución de dichos programas, así como de la aplicación de los recursos asignados a los mismos.

Por su parte, los comités de contraloría ciudadana son instancias constituidas independientes de las entidades de gobierno. Se integra por la ciudadanía, principalmente beneficiaria o usuaria, interesada en actividades de seguimiento, supervisión, vigilancia y evaluación de las obras, acciones, trámites o servicios que llevan a cabo las entidades de la administración pública estatal.

## 5. Reconfiguración de las prácticas de corrupción local

Las relaciones entre las estructuras del poder local y las formas de construcción institucional han cambiado. Hay una reorganización del sistema patrimonialista basado en el intercambio y la distribución arbitraria de las oportunidades económicas y la lealtad política. Esta conformación prolifera entorno a los cambios del sistema estatal (Calculli, 2011). Contrastar las prácticas tradicionales de corrupción con las formas actuales, para conocer las limitaciones de los sistemas de control y fiscalización de la administración municipal, requiere de un acercamiento múltiple.

Josiah Heyman advierte que la recurrencia de prácticas ilegales pone a prueba las capacidades y limitaciones de los gobiernos al verse potenciadas o constreñidas por la complicidad ilegal entre agentes y sujetos (Heyman, 1999). Bajo tal correspondencia, el sentido de *corrupción*, en este estudio, no es entendido como un proceso cultural, abstracto ni como una acepción de carácter moral o delimitado solo por variables jurídicas.

No se pretende alcanzar una categorización unívoca de la idea de corrupción, sino explorar algunos de los rasgos particulares de la manera en cómo se manifiesta y desarrollan estas prácticas entre los gobiernos locales. Al respecto, puede considerarse que no hay un tipo único de corrupción, ni tampoco existe una que se mantenga invariablemente a lo largo del tiempo.



Por lo contrario, la corrupción es múltiple y diversa. No existe fuente única para las prácticas de corrupción ni un único núcleo que la genere. Como cualquier otra práctica irregular, sus actores operan a manera de enlaces, cómplices o puede llegar a ser sus propias víctimas.

La corrupción ofrece acceso a los encargos públicos y a sus recursos, los cuales son asumidos como bienes patrimoniales de grupo, familia o de las personas que integran la red de complicidades. Se realiza en escalas y en tiempos distintos. Actúa sobre premisas de conveniencia, interés y temor. Las garantías de impunidad se sostienen sobre la base de complicidades compartidas que posibilitan la protección para ejecutar nuevos actos de corrupción en contextos específicos.

Los empleos de la corrupción son multifuncionales. Por un lado, sirve como vacuna administrativa para que los grupos depuren sus procedimientos y hacer más efectivos sus métodos de operación. En pequeñas dosis la anticorrupción resulta como especie de vacuna que previene y fortalece las redes de corrupción. Por otro, en la competencia electoral, acusar a los oponentes de corruptos es altamente redituable tanto que su comprobación ocupa un presupuesto secundario el cual no necesariamente exige la inmediata argumentación sino su enunciado y propagación.

Robert Kliegaard considera que la corrupción presenta tres distintos componentes: a) control de las decisiones, b) discrecionalidad y c) ausencia de transparencia unida a una reducida vigilancia social (2000, 26). Una segunda observación de Kliegaard relaciona el fortalecimiento de la corrupción y el crimen organizado con el deterioro del control de los gobiernos centrales y, también con el traspaso de funciones federales a las administraciones locales.

Bajo tales circunstancias poco sorprende la coincidencia entre descentralización de funciones, transición política, sobre regulación administrativa e incremento de la corrupción en los estados subnacionales. En México, con la descentralización de funciones administrativas de la federación a los estados pudo observarse que, entre más autonomía estatal, persistían mayores condiciones propicias a la proliferación de irregularidades administrativas.

Se requiere entonces revisar cuáles son las condiciones por las que habiendo sido promovida una extensa reforma constitucional, adecuadas y armonizadas las legislaciones estatales y habiéndose creado organismos autónomos especializados, el establecimiento de este conjunto de estrategias

resulta insuficiente para enfrentar las prácticas de corrupción en las esferas de los gobiernos locales. Bajo estas condiciones vale llamar la atención sobre tres aspectos de la vida local que pueden resultar influyentes en la adaptación de prácticas tradicionales de corrupción y, a la vez, permiten o propician tendencias para la conversión en redes de mayor influencia e impunidad.

El antiguo conjunto de prácticas de irregularidades realizadas en contubernio dentro de las burocracias tradicionales de los ayuntamientos estaba asociado a un sistema extractivo de recursos y servicios controlados de modo patrimonial por grupos locales. Tendía al uso de prácticas irregulares sin mayores cuidados para mantener la secrecía de sus operaciones. No eran sujetos a la rendición de cuentas externa ni a procesos de auditorías continuas. En su gestión no mediaba normatividades estrictas en tanto que sus formas de evasión dependían de voluntades políticas jerárquicas.

Con el establecimiento de los regímenes de transparencia y las políticas de combate a la corrupción, estas prácticas tienden a corporativizarse desarrollándose con un perfil de tareas especializadas. Entre las redes actuales de corrupción los beneficios están distribuidos de modo piramidal. En ocasiones sus utilidades son distribuidas para pagar cuotas políticas o para el financiamiento electoral de los beneficiarios o aliados de la red. Estas relaciones clientelares de corrupción no necesariamente son permanentes. Su durabilidad depende de la ubicación de las posiciones institucionales en que se encuentran los proveedores o facilitadores, así como a las restricciones y resguardos de los bienes o servicios de los cuales se benefician.

Ello marca tres tendencias distintivas. Primero, la operación se ejecuta con base en estructuras de redes para realizar la extracción o desvío de fondos públicos. Segundo, existe mayor apego a la simulación de cumplimiento normativo y se realiza con mayor secrecía por procedimientos administrativos y contables especializados. Tercero, su impunidad se base en la capacidad para neutralizar las revisiones de auditorías y la aplicación de sanciones administrativas de responsabilidades públicas y penales.

## **6. Consideraciones finales**

En el pasado, una de las grandes dificultades de la investigación en torno al problema de las prácticas de la corrupción radicaba en el escaso interés por

explicar la naturaleza de este fenómeno. Por lo contrario, desde hace algunas décadas se ha comenzado a divulgar una amplia variedad de estudios que intentan explicar los orígenes, percepciones y consecuencias de este fenómeno al punto de pensar en una “corruptología” del caso (Rabotnikof, 1999). No obstante, entre la bastedad y repetición de estudios y de evaluaciones, se disponen de escasos trabajos que analicen los contextos, las dimensiones y los alcances de las prácticas locales del problema.

Por tal motivo, se hace necesario continuar discutiendo las contradicciones entre las entidades locales marcadas por los antiguos rezagos sociales y los nuevos proyectos institucionales. Siendo contrarios en el pasado a las reformas administrativas determinadas por el poder central, hoy los grupos tradicionales no solo se adaptan a las nuevas condiciones normativas, sino también se disponen a incorporarse dentro de las nuevas instituciones dedicadas a la rendición de cuentas. Tales grupos resultan de una mezcla de burguesía fragmentada, líderes sindicales agrarios y grupos formados bajo la dependencia de los presupuestos públicos (Durán, Galindo y Andrade, 2018).

Ello anticipa que estas entidades quedarán subordinadas a la estructura “tradicional” y sus actividades estarán sujetas a los intereses ajenos de lo que sustentó las bases de la reforma. Bajo este resultado, es de suponer que las unidades de control interno de los organismos autónomos continuarán siendo cajas negras y con ello la corrupción se vacunará disponiendo de más elementos para encubrir los procesos que el mismo sistema ha pretendido combatir.

Una estructura de este tipo, sin transparencia, sin equilibrios ni contrapesos de vigilancia corre el riesgo de transformarse en un sistema cerrado y autoritario. En esta lógica, no resultará casual que algunos recursos tecnológicos de la información sean utilizados por grupos tradicionales, que aprovechan nuevas alternativas y recursos técnicos para continuar explotando y extrayendo recursos públicos o para generar nuevas influencias políticas.

El propósito de incorporar un desmesurado número de reformas, obligaciones fiscales, figuras administrativas alternas está producido una fuerte simulación de legalidad que afecta la dimensión territorial de autoridad. En su momento al actuar renuentes a la actualización administrativa, los grupos locales pronto han aprendido y adoptado a su modo las nuevas condiciones que impone el cambio de una economía liberal y de una modernidad compleja.

Estas políticas bajo el control patrimonialista parecen más cercanas a un renovado populismo. Los grupos tradicionales están aprendiendo a fabri-

car el cumplimiento y hacer que la rendición de cuentas se convierta en un recurso de propaganda y de promoción electoral. En un nuevo marco jurídico de formalidades abiertas, las oposiciones y resistencias estos grupos se reconvierten de forma recíproca: mientras los populistas se adaptan a los modos tecnocráticos, los tecnócratas están aprendiendo de la demagogia del populismo.

Bajo ese contexto, la idea original de participación ciudadana ha cedido su energía que caracterizaba las potencialidades colectivas de las organizaciones sociales. Ante las dificultades de encausar un camino que acredite la creación y aplicación de proyectos gubernamentales el discurso político encontró, en la semántica de la participación y en el contenido ideológico de la ciudadana, recursos básicos para recuperar credibilidad. Valga recordar a Tocqueville: “Cayó el dominador, su administración continuó viviendo, y cada vez que ha querido abatir el poder absoluto, todo lo hecho ha sido poner la cabeza de la libertad sobre el cuerpo de un esclavo”.

Nuestro tiempo está significado por múltiples paradojas: mucha información y escaso conocimiento; coexistencia de alta tecnología con pobre desarrollo; abundancia de ingresos en contraste de miserias extremas, exceso de leyes y poca justicia, mucha política bajo libertades restringidas. Continúa haciendo falta un pensamiento crítico que, sin ignorar las particularidades de la vida local, permita entender esa compleja relación entre modernidad técnica y las viejas prácticas autoritarias. La base de este vínculo continúa siendo una mezcla de obediencia y control, de temor y subordinación.

## Fuentes de consulta

- Calculli, Marina (2011). *Neo-Patrimonialism and the Weakness of the Arab inter-State System. Power Structure and State-Building in Egypt and Syria* (1970-2011). Università Cattolica del Sacro Cuore.
- Cunill, Nuria (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
- Díaz Rioseco, Diego (2013). “Explaining the emergence of the international anti-corruption regime”. En *Revista de Gestión Pública*, volumen II, núm. 2, Chile.

- Durán Padilla, Arturo (2016). *Globalidad, federalismo y vida local*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Veracruzana, México.
- Durán, Andrade y Galindo (2018). *Sistema Estatal Anticorrupción: el caso de Veracruz*. CIDE-PIRC, en proceso de edición.
- Hernández, Rogelio (2015). *El Refugio del PRI durante la alternancia*. Foro Internacional, 219, el Colegio de México.
- Hevia, Felipe y Durán, Arturo (2017). “Iniciativa de Gobierno Abierto local en México. ¿Gobiernos abiertos en entornos analógicos?”. En *Revista de Gestión Pública*, volumen VI, núm. 1. Chile.
- Insunza, Ernesto (2006). El reto de la confluencia. Las interfaces societales en el contexto de la transición política mexicana. En *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México
- Heyman, Josiah M. and Smart Alan (1999). “States and Illegal Practices: an Overview”, en Heyman, Josiah McC., *States and Illegal Practices*, Berg, Oxford and Nueva York.
- Grindle, Merilee S. (2007). *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton University Press. Princeton.
- Klitgaard, MacLean-Abaroa, and Parris (2000). *Corrupt Cities*. Institute for Contemporary Studies (ics), World Bank Institute Washington, Estados Unidos.
- Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (2018). Mensaje del Auditor, consultado el 2 de mayo de 2018, en: <http://www.orfis.gob.mx/mensaje-del-auditor-general/?id=291>
- Rabotnikof, Nora (1999). “Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sentimentales”. En *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, México.
- Secretaría de la Función Pública (2018). *Diseño de una política pública de designación de titulares de órganos internos de control y unidad de responsabilidades*, SFP, México.
- Tocqueville (1982). *Antiguo régimen y la revolución*, vol. I, Alianza Editorial. Madrid.
- Whitehead, Laurence (1999). *Bowling en el Bronx: los intersticios inciviles: entre la sociedad civil y la sociedad política*. Perfiles Latinoamericanos núm. 14, Flacso, México.

## 6. PROFESIONALIZACIÓN



# LA PROFESIONALIZACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO: UNA TAREA PENDIENTE

MARÍA DEL CARMEN PARDO

*Centro de Investigación y Docencia Económicas*

## Introducción

La administración pública es el conjunto de normas, instituciones y funcionarios que interactúan para poner en marcha las decisiones políticas mediante la elaboración e implementación de políticas públicas, al tiempo que atiende y responde a la demanda ciudadana a través de la provisión y gestión de los servicios públicos. En México y en otros países de América Latina durante los últimos 50 años, las estructuras de las administraciones públicas han estado ordenadas y moldeadas de forma importante por dos paradigmas: el modelo tradicional de administración pública resultado de la aplicación de los preceptos weberianos de racionalidad instrumental orientada a fines; y la nueva gestión pública (NGP). Esta última puede considerarse una instrumentación de los principios neoliberales que definieron de manera más general el cambio en los gobiernos de distintos países a raíz de la crisis del modelo tradicional y del Estado de Bienestar durante las últimas tres décadas del siglo xx.

En este trabajo se busca hacer un breve análisis sobre los condicionantes de la profesionalización del servicio público en México y en particular del nivel municipal de gobierno, planteando de forma sintética los alcances del concepto profesionalización y sistema de carrera, para en un segundo apartado analizar lo que ocurre en México a nivel municipal, para concluir con un apartado de consideraciones que apuntan hacia una propuesta para mejorar el desempeño de los funcionarios en ese nivel de gobierno.



## *Profesionalización vs. esquemas de carrera*

Las nociones actuales de modernización y profesionalización administrativa surgieron desde las lógicas de estas doctrinas administrativas; no obstante, es importante subrayar que el modelo tradicional y los principios de la NGP no se lograron incorporar cabalmente en América Latina. Por un lado, los elementos del modelo tradicional no se implementaron en su totalidad, tanto por la ausencia o creación tardía y limitada de esquemas de servicios de carrera, como por incipiente consolidación de mecanismos de control y rendición de cuentas, y de la aplicación de medidas efectivas para combatir la corrupción. Por otro, los principales factores que determinaron la profundidad y el grado de éxito de las distintas reformas administrativas inspiradas en principios de la NGP han sido: el grado de politización de la burocracia y del blindaje institucional necesario para implementar reformas; la capacidad de liderazgo ejecutivo; el grado del consenso político y la prioridad otorgada a estos cambios en la agenda gubernamental; no está de más mencionar que este último aspecto, a su vez, está condicionado por los montos presupuestales asignados a estos propósitos.

De ahí que, pensar en modernización o profesionalización necesariamente implica hablar del entorno administrativo en el que este tipo de procesos pueden llegar a tener lugar. Como normalmente no se trata de una sola entidad unificada y homogénea, la tensión es inherente al funcionamiento de cualquier esquema de administración pública. El éxito en la obtención de resultados positivos depende en buena medida de las capacidades organizacionales y estructurales para incorporar, resolver o limitar las resistencias que genera la propuesta de cambio y las contradicciones que existen en las estructuras y operación de las administraciones públicas. Esta tensión se explica en parte por la coexistencia de las lógicas de ambos los paradigmas mencionados, los que otorgan dirección y sentido muchas veces a impulsos contrarios. Ejemplos de ello, pueden ser la toma de acciones para otorgar autonomía a agencias, al mismo tiempo que permanece la tendencia para mantener el control administrativo desde el centro. De igual forma, tratar de innovar y flexibilizar decisiones y acciones, al mismo tiempo que se intenta mantener cierta estabilidad administrativa. Finalmente, mejorar la calidad de los servicios, pero reduciendo costos, o multiplicar agencias, pero insistiendo en la necesidad de una mejor capacidad de coordinación gubernamental.

En México hasta el año 2000 se logró promulgar la Ley del Servicio Profesional de Carrera que instauró un esquema de servicio civil que intentó ser de carácter general. Debido al entorno mediado por intereses de diversos grupos, su implementación distó mucho de ser la esperada y terminó por ser aplicado en un universo muy reducido en términos del número total de plazas que se esperaba incorporar a este sistema.

No obstante, es importante señalar que los principios que orientaban su implementación buscaban una cabal profesionalización de los funcionarios públicos. Se intentó crear un sistema para integrar a los funcionarios a un esquema de carrera mediante subsistemas de ingreso, capacitación y certificación, evaluación del desempeño, desarrollo profesional, planeación de recursos humanos, teniendo como eje el mérito como criterio de selección y ascenso. Todo esto con el objetivo de igualar las oportunidades de acceso, generar mayor estabilidad en la administración pública, mejorar el desempeño de los funcionarios y contar con una más eficiente formulación de las políticas públicas. A pesar de lo positivo que pueden resultar estos sistemas, no puede suponerse que de su puesta en marcha necesariamente se derivará un más 'asentada' profesión de servicio público, puesto que estos procesos toman tiempo, maduran y deben interiorizarse para que las organizaciones las hagan suyas. En otras palabras, tanto en los intentos en materia de la profesionalización como respecto a la incorporación de mecanismos de evaluación del desempeño, es evidente que la sola norma no basta para modificar el comportamiento en las organizaciones y para alterar inercias burocrático-administrativas internas.

### *El ámbito del gobierno municipal en México*

Los cambios y la recuperación de facultades y atribuciones del orden municipal no pueden entenderse sin considerar el proceso de democratización del sistema político mexicano durante el último tercio del siglo xx: la pérdida de legitimidad y gobernabilidad del orden federal y las negociaciones políticas entre el partido hegemónico y la oposición durante el largo proceso de transición colocaron al orden municipal en el centro de discusión. Desde la reforma al artículo 115 constitucional en 1983, el diseño institucional de los gobiernos municipales ha cambiado drásticamente. La recuperación de facultades del orden municipal también se explica a raíz de las crisis económicas de la década de 1980, pues las restricciones pre-

supuestarias del nuevo modelo privilegiaron la descentralización y delegación de las funciones de la administración pública federal. Actualmente el orden del gobierno municipal tiene asignadas cuatro funciones principales: la prestación de servicios públicos urbanos, construcción, mantenimiento y ampliación de la infraestructura urbana, regulación de la convivencia en las comunidades, los pueblos y las ciudades, y la seguridad pública local.

En los últimos años, los principales cambios en este orden de gobierno se han caracterizado por la ampliación de responsabilidades, mayor participación en programas de otros niveles de gobierno, y mayor autonomía de gestión y gasto, así como mayor cantidad de recursos. Es importante señalar que esto último generalmente ha estado relacionado con la situación de violencia en el marco de la lucha contra el narcotráfico, cuyo impacto en términos administrativos es particularmente visible en la cantidad de recursos presupuestales y humanos que se ejercen en materia de seguridad pública. Sin embargo, incluso con el incremento de facultades y atribuciones, en la práctica los espacios de gobierno municipal en varios ámbitos todavía son entendidos como agencias administrativas dependientes o subordinadas a otros órdenes de gobierno. En este sentido, sus acciones pueden ser percibidas simplemente como acciones enfocadas a la prestación de servicios sin la calidad necesaria por el desarrollo incipiente de capacidades técnicas y profesionales, las cuales se expresan particularmente en problemas de coordinación y ausencia de colaboración.

De igual forma, a pesar del proceso político de apertura y democratización que caracterizó al nivel federal en los últimos años del siglo pasado, a nivel subnacional uno de los efectos no anticipados del “nuevo federalismo” fue la generación de condiciones para el mantenimiento, e incluso fortalecimiento, de autoritarismos locales. Actualmente el nivel municipal en muchos casos continúa presentando fuertes liderazgos personales desde los presidentes municipales, aunado a la tensión existente entre las tareas ejecutivas llevadas a cabo por el presidente municipal, y las tareas de gobierno que deben desempeñar los regidores. También resulta relevante analizar la brecha de género que caracteriza estos entornos y puestos político-administrativos: en 2016 sólo 39.5% de los síndicos son mujeres; en el caso de las regidoras la cifra no superaba 40%. Por último, a pesar de registrar una tendencia creciente en las últimas tres mediciones, apenas 11.5% de las presidencias municipales y jefaturas delegacionales estuvieron a cargo de mujeres. Del total de funcionarios en este cargo, 48.3% de ellos contaba con estudios de licenciatura.

Este tipo de condiciones han dificultado el afianzamiento de esquemas institucionales de profesionalización; sin embargo, parte del problema ha sido también la falta de entendimiento de los entornos locales por parte de instancias que simplemente buscan la instauración de estructuras generadas en otros ámbitos. En el caso de la profesionalización administrativa, desde la instauración de un servicio profesional de carrera federal se ha buscado replicar este modelo en los gobiernos estatales municipales. Sin embargo, a quince años de distancia no ha surgido ninguna propuesta claramente exitosa, reduciendo los intentos a experiencias cortas y delimitadas geográfica o sectorialmente. A pesar de que ha habido municipios con servicios civiles autónomos aprobados mediante reglamentos de sus ayuntamientos, han tendido a operar únicamente durante un periodo de gobierno para ser discontinuados en el siguiente.

En consecuencia, a falta de un proyecto legislativo exitoso los gobiernos federales y estatales han creado programas de tecnificación de altos mandos municipales, reduciendo su profesionalización a la impartición del conocimiento básico y necesario para que puedan cumplir sus funciones. Sin embargo, las decisiones han sido incompletas: algunos estados normaron los servicios civiles municipales, pero la ambigüedad en las redacciones de estas normas acabó por lo identificarlos más como opción que como obligación. Se estableció una agenda de desarrollo municipal que acabó estando determinada más con la agenda política o fiscal, que con la administrativa impulsando la profesionalización. De igual forma, se crearon Organismos Estatales de Desarrollo Municipal sin autonomía ni presupuestal para el diseño e implementación de programas con esta orientación.

La capacidad institucional de un gobierno puede medirse a través de la calidad y eficiencia de la provisión de servicios públicos, el fortalecimiento de prácticas democráticas como participación ciudadana y transparencia gubernamental, y los niveles de bienestar social en los indicadores de salud, educación, vivienda y seguridad de la población. En este sentido, uno de los principales recursos para la capacitación de funcionarios está articulado mediante el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias (Conocer) del Sistema Nacional de Competencias de la Secretaría de Educación Pública. En coordinación con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), se propusieron cinco estándares de competencia: ejecución de las atribuciones de la secretaría del ayuntamiento, ejecución de las atribuciones de la contraloría municipal,

administración de servicios públicos municipales, inscripción de actos y hechos jurídicos relativos al estado civil de las personas, y transversalización de la perspectiva de género en la administración pública municipal. De igual manera, el Inafed emitió en 2014 la Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM), la que establece los componentes siguientes: planeación del territorio, servicios públicos, seguridad pública y desarrollo institucional. Se añadieron los de la llamada Agenda ampliada, obligatorios sólo para los municipios con población mayor a 200,000 habitantes: desarrollo económico, social y ambiental. De esta forma, la ADM tiene como propósito llevar a cabo una suerte de evaluación del cumplimiento o no de las funciones mínimas mediante un sistema de auditoría basada en indicadores, establecidas en el artículo 115 constitucional que el municipio debe desempeñar

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 elaborado por INEGI con datos 2016, a nivel municipal existen 41 mil 952 organismos institucionales, de los cuales 93.4% pertenecen a las administraciones centrales de su demarcación. Los tipos de institución más frecuentes en este nivel de gobierno son de tesorería o secretarías de finanzas, secretarías del ayuntamiento, servicios públicos, obras públicas y centros de Desarrollo Integral de la Familia. Estas instituciones de las contaban con 1 millón 012 mil 348 servidores públicos, de los cuales 33.7% eran mujeres. Las tres funciones con mayor porcentaje de empleados eran: seguridad pública (15.9%), servicios públicos (14.9%) y obras públicas (7.7%), mientras que los trámites y servicios más frecuentes fueron el pago del impuesto predial (50.1%), pago de derechos por suministro de agua potable y drenaje (13.2%), y emisión de copias certificadas de actas del registro civil (4.2%).

En términos de escolaridad los funcionarios municipales y delegacionales, un 21.6% contaban con estudios de secundaria y un 20.1% con educación media superior; sólo 0.2% había obtenido un título o grado de educación superior. Esto es particularmente relevante dado que algunas investigaciones recientes sugieren que el diseño y la implementación de programas no es sólo consecuencia de la capacitación de los funcionarios, sino resultado de su formación académica profesional y de su conocimiento local como habitantes. Cuando los titulares carecen de ambas, repercute en el hecho de no poder echar a andar programas de inicio a fin, estatales o federales, y menos aún diseñar los propios.

Otro tema relevante en las dinámicas laborales del nivel municipal es la alta rotación del personal. Sin embargo, a pesar de ser nociva por fomentar

la continuidad en las carreras de potenciales funcionarios públicos, es necesario analizar los efectos inmediatos de este fenómeno para atender sus causas. La alta rotación también tiene una función 'positiva' al favorecer que más ciudadanos interesados puedan obtener un empleo. En una situación disfuncional del mercado de trabajo de un municipio, generalmente en contextos de falta de empleo y apremiantes necesidades económicas, la administración municipal puede ser considerada como una fuente de empleo, lo que, también hay que decir, puede acabar distorsionando el sentido de la competencia electoral y atribuir a la administración pública una función atípica. En consecuencia, más que esquemas de profesionalización en estos casos es necesario que se adopten medidas orientadas a la creación de empleo y de diversificación de actividades económicas.

Finalmente, el Censo de 2016 presenta datos a partir de los cuales se puede inferir la prevalencia de un ejercicio simulado en cuanto a políticas de transparencia y rendición de cuentas. A pesar de que se otorgó algún tipo de información al 86.8% de las solicitudes de acceso a la información respondidas, la calidad y oportunidad de esta información sigue representan un tema que es necesario atender. Por otra parte, en 2016, sólo el 6.8% de las administraciones públicas municipales contaba con un plan o programa anticorrupción. De igual manera, sólo 10.5% contaba con programas de formación, capacitación y/o profesionalización: Los cinco temas más frecuentes de estos programas fueron: consecuencias de infringir leyes o normas anticorrupción (41.4%), control interno (26.7%), rendición de cuentas (20.7%), administración de riesgos (19.9%) y mecanismos de combate a la corrupción (17.7%).

Asimismo, de las 9,809 sanciones determinadas a través de procedimientos disciplinarios como resultado de una auditoría, 55.6% fueron administrativas de las cuales 46.2% fueron amonestación privada o pública, 16.6% suspensión del empleo, cargo o comisión, y 12.4% inhabilitación temporal. Los principales motivos de sanción fueron omisión en declaración patrimonial (41.6%), negligencia administrativa (25.3%) y violación a leyes y normatividad presupuestaria (13.9%). Estos datos refuerzan el argumento nada novedoso de que en materia de transparencia y rendición de cuentas, es necesario implementar sistemas más minuciosos de control y comprobación del gasto a nivel municipal.

## *Consideraciones para una mejor administración municipal*

La ausencia de políticas de profesionalización depende de la superación de la visión de gobierno y programas como medios de obtención de un botín electoral. Se debe seleccionar y explicitar una agenda pública clara y concreta para priorizar acciones, mediada por las restricciones en cuanto al periodo de gobierno, composición de ayuntamientos, respaldo público, medios financieros, capital humano y capacidad de gestión. Se debe incluir un indicador en el instrumento de medición para recabar los años de experiencia que cada funcionario tiene en el sector público local. De esta forma se puede plantear qué proporción de los funcionarios tiene carrera laboral, al menos informalmente.

De igual forma, es condición fundamental reconocer y aceptar la diversidad de los municipios que integran el país. Las políticas públicas deben basarse en diagnósticos de las relaciones específicas entre política, administración y sociedad en cada municipio, ya que basarse en lecturas externas puede ser incluso perjudicial. Una política o iniciativa de profesionalización deber ser suficientemente flexible para reconocer las relaciones específicas de cada municipio. En principio podría estar determinada por la distribución de la responsabilidad a los gobiernos municipales, en relación con cada entidad y el orden federal.

Es necesario considerar la realidad y viabilidad política de cada propuesta, considerando las exigencias de entrada para establecer el tipo de incentivos que se busca generar y la adecuación del marco jurídico. Al insistir en la profesionalización de los gobiernos locales se busca incorporar nuevas formas de gobernabilidad democrática a través del desarrollo de capacidades que permitan crear y fortalecer vínculos entre autoridades inmediatas y ciudadanía. En temas de control y manejo de personal, la reforma laboral del sector educativo de este sexenio debería servir de experiencia para evitar la toma de decisiones unilaterales. Una parte importante de plazas continúa sujeta a esquemas sindicales o patrimoniales que carecen de mecanismos de control. Es indispensable que estas prácticas dejen de existir, para ello, debe procurarse una negociación para adoptar mecanismos reales de rendición de cuentas y transparencia permitan favorecer la profesionalización, en lugar, de como ha sucedido plantearlos como medidas incluso no solo contrarias sino hasta antagónicas. En consecuencia, se requiere una reforma de carácter político-electoral acompañada, no antagonizada con las reformas administrativas.

Se debe combatir la tendencia a la imitación acrítica y la improvisación sin fundamentación lógica basada en el entorno administrativo e incluso ampliado al panorama social general. En este sentido, es importante considerar los cambios en las dinámicas demográficas del país. A raíz de la urbanización de la población, se ha dispersado la población rural. Esto conlleva al incremento de la demanda de servicios e infraestructura urbana en una situación de recursos limitados y una fuerte dependencia de programas federales. Ante una concentración de poblaciones ‘objetivo’, las políticas públicas tienen que partir del análisis de estos contextos y evitar de manera muy decidida la sobrerregulación.

Finalmente, se debe considerar la heterogeneidad de los gobiernos municipales. No en todos los municipios existen las mismas necesidades y prioridades, por lo que no todos los gobiernos locales desempeñan las mismas funciones y, en consecuencia, no es pertinente establecer los mismos requerimientos de profesionalización para sus administraciones. La profesionalización de cada municipio debería estar claramente relacionada con las circunstancias específicas de su entorno. Más que imponer diagnósticos externos, se debe acompañar a las administraciones para desarrollar capacidades que les permitan reconocer y adaptarse mejor y con más eficiencia a las necesidades, demandas y problemas específicos de su jurisdicción.

## Referencias bibliográficas

- Arellano, David y Enrique Cabrero, “The Dilemma for the New Administrative Culture in Mexican Public Administration: Esprit de Corps or Individualist Bureaucracy?”, *International Journal of Public Administration*, 13(2013), pp. 940-952.
- Cornelius, Wayne, “Huecos en la democratización: la política subnacional como un obstáculo en la transición mexicana”, Ortega Ortiz, Reynaldo Y. (ed.), *Caminos a la democracia*, México, COLMEX, 2001, pp. 241-266.
- Crozier, Michel, “Pour une sociologie de l’administration publique”, *Revue Française de Science Politique*, 6 (1956), pp. 750-769.
- García del Castillo, Rodolfo, “La profesionalización en México: el caso de los gobiernos locales”, en Mauricio Merino (ed.), *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, CIDE, 2006, pp. 135-188.



- Méndez, José Luis, “La gestión del personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada” en María del Carmen Pardo y Guillermo M. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, Colmex, 2016, pp. 185-224.
- Merino, Mauricio (ed.), *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, CIDE, 2006.
- Ruíz, Héctor, *La profesionalización de la burocracia local en México: una asignatura pendiente*, Madrid, Fundación Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset-Universidad Complutense de Madrid, 2010.

# LA NUEVA CENTRALIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL PARA LA TRANSPARENCIA y el combate a la corrupción

CUAUHTÉMOC PAZ CUEVAS |

## Introducción

Vivimos tiempos inéditos. La nación mexicana se encuentra entre la esperanza derivada de la alternancia política por la vía electoral y pacífica, mientras que, por el otro, la incertidumbre de algunos cambios propuestos comienza a generar entre ciertos sectores una sensación de molestia y desconfianza.

El federalismo mexicano, si bien durante los últimos años ha sido cuestionado en su eficacia y eficiencia, hoy se encuentra mucho más amenazado que en otros momentos del pasado reciente.

Por otra parte, los servidores públicos, columna vertebral de las administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno, hoy también son foco del descontento social que llevó a una abrumadora mayoría de mexicanos a optar por un cambio aparentemente radical.

En conjunto, ambas tendencias esbozadas por el nuevo grupo político gobernante apuntan a la vulnerabilidad del servicio público local. Durante décadas, expertos municipalistas y funcionarios de los tres órdenes de gobierno han trabajado y pugnado (por desgracia con muy escasos resultados), por la profesionalización de los servidores públicos locales como medio, primero, para la efectividad de los gobiernos municipales y la mejora de sus capacidades de respuesta ante las demandas y aspiraciones ciudadanas; pero también para garantizar al propio servidor público la estabilidad laboral y las condiciones necesarias para que su trabajo le permita prosperar en lo individual y en lo familiar.

Los resultados de esos esfuerzos, sin embargo, han sido magros con relación a la particular necesidad que hoy plantea hacer frente al entorno discursivo contrario al servidor público. Hoy, de manera particular, urge

ver en el servidor público municipal, una figura central en la reforma del Estado que se requiere a fin de garantizar, desde la base, desde el gobierno surgido de la propia soberanía popular, que toda la ciudadanía goce de sus derechos reconocidos, particularmente, el del acceso a la información pública, del que se derivan la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Urge también un cambio de perspectiva hacia los gobiernos municipales. Es imperativo dejar de verles como el gobierno más cercano a las decisiones centralizadas y por tanto, el más complicado para ser abordado desde los diseños legales, institucionales y programáticos en materia de combate a la corrupción. Por eso, hablamos de reformar el Estado, por lo impostergable que resulta revertir la visión de nuestra estructura federal y comenzar a construir, desde el gobierno local, las instancias de gobierno abierto y transparente que este país requiere (aunque no necesariamente demanda), con servidores públicos profesionales y orientados a dar resultados de su quehacer a la ciudadanía.

En ese sentido, el presente documento esboza algunas ideas por donde se plantea debe guiarse en parte dicha aspiración reformista, tratando de ajustarla al propósito del panel en que se presenta: profesionalización del servicio público local y combate a la corrupción.

## I

La escena pública en México posterior a la jornada electoral del 1° de julio de 2018 plantea a los mexicanos una situación *sui generis*. Por un lado, parece haberse logrado el ambiente propicio para una transición ordenada y tranquila entre el gobierno saliente y el nuevo gobierno de alternancia electo, generando un clima de confianza que abona, principalmente, a la estabilidad económica.

Por otra parte, sin embargo, el encono social exacerbado a lo largo del sexenio por finalizar y acentuado durante el proceso electoral federal de 2018 no se ha diluido; por el contrario, amplios sectores de la sociedad siguen reclamando un “ajuste de cuentas” con las autoridades y funcionarios públicos salientes, ante los agravios generados durante años de violencia, excesos y corrupción, así como sus consecuencias manifiestas en un deficiente ejercicio gubernamental.

En consecuencia, el discurso del gobierno electo ha buscado ser empático con esta demanda social a partir del anuncio de un conjunto de medidas que, entre otras, consideran un recorte en las plantillas de servidores públicos de confianza, así como la reducción de sueldos y de prestaciones para mandos medios.

La opinión generalizada en estos sectores resentidos es que el enemigo hoy es el burócrata, el servidor público, quien ha de pagar con su salario y sus prerrogativas, e incluso con su mismo empleo, los años de corrupción y excesos del sistema político al que ha servido y para el cual trabajó.

Se asume entonces, en un juicio *a priori*, que el servidor público, por trabajar para el gobierno, es cómplice del sistema corrupto y derrochador, en perjuicio de la mayoría de los mexicanos.

¿Qué tiene que ver esto con la gestión municipal? Mucho. En México, la replicabilidad de buenas prácticas requiere años de difusión, esfuerzo y mucha voluntad política. Sin embargo, las malas prácticas se reproducen con extrema facilidad, más aún cuando quienes ponen el ejemplo son los gobiernos de ámbito territorial mayor, como los estados o la misma federación. Asumir, al menos en el discurso “oficial” (en el sentido de que se trata ya de un gobierno formalmente electo), un revanchismo social contra el servidor público, como un tema de primer orden en la agenda de gobierno, fácilmente será reproducido en los órdenes estatal y municipal. Más aún, validará en estos últimos casos la práctica ya común de remover a todos los servidores públicos heredados de las administraciones anteriores, pero ahora con el respaldo de una sociedad que demanda culpables y venganza social.

Ciertamente, el cáncer de la corrupción es uno de los grandes males de nuestras administraciones públicas. La apropiación de lo público por quienes deberían desempeñarse en un marco de responsabilidad y transparencia, así como la visión de trabajo público como medio para el enriquecimiento personal, ha sido uso y costumbre en nuestro sistema político, independientemente del orden de gobierno e, incluso, sin distinguir de la fuerza partidista que encabece cada gobierno.

Sin embargo, hemos errado en nuestro diagnóstico como sociedad, al no ubicar el lugar preciso donde ese cáncer se ha enquistado. Hemos pensado que la naturaleza del servidor público es corromperse, antes de observarlo inmerso en un contexto de incentivos positivos y negativos frente a las tentaciones de corrupción. Es pertinente retomar aquí el señalamiento

de Mauricio Merino (2017): “Si el combate a la corrupción se confunde con una obsesiva persecución de corruptos, puede terminar en un fracaso permanente, pues las causas originales de la corrupción quedarán intactas y se seguirán reproduciendo” (p. 17).

Todavía más. Medidas como las anunciadas, no sólo no van contra aquellos a quienes, con elementos reales, se les ha comprobado alguna corruptela, sino de manera generalizada, es decir, contra el grueso de los funcionarios de confianza, presuponiendo que el servidor público *per se* es corrupto y, por tanto, foco del revanchismo social.

Bernardo Kliksberg (2012), al discutir acerca de algunos mitos sobre el Estado a fin de reivindicarlo como el único actor histórico que puede garantizar a largo plazo el cumplimiento de los derechos sociales en su conjunto, considera mítica la idea de que el funcionario es el enemigo y “el gran obstáculo para el progreso con sus prebendas y sus niveles de vulnerabilidad, la corrupción y su falta de capacidad de gestión” (p. 41). Esta es sólo una de un conjunto de ideas que estorban la visión que se requiere para hacer del Estado y el gobierno, actores efectivos para que todas las personas puedan acceder y disfrutar de sus derechos en la más amplia acepción de la palabra.

En ese sentido, el funcionario público sirve, en buena medida, motivado por la idea de beneficiar por medio de su trabajo a sus conciudadanos. En el caso mexicano, sobre todo a nivel municipal, hemos visto incontables casos de funcionarios locales dispuestos a innovar y cambiar la ética y la manera de hacer las cosas, no importando limitaciones presupuestales, institucionales y presiones políticas, a fin de llevar mejor la capacidad de respuesta del gobierno para el que trabajan y con ello elevar la calidad de vida de sus comunidades.

## II

La administración pública es el brazo ejecutor del gobierno. Fuera de oficinas, presupuestos, organigramas, manuales y reglamentos, las personas son el espíritu, alma y cuerpo de las administraciones públicas. El servidor público no puede ser reducido a la idea del “recurso humano”, equiparado a los recursos materiales, financieros o tecnológicos de las administraciones públicas.

El burócrata vive en un contexto, en un lugar y responde a una historia de vida, sea como individuo o parte de una familia. Todo empleo público

debe entonces estar en la categoría de trabajo decente y digno, que aporte los elementos necesarios para que quien lo ejerza viva de manera adecuada, satisfaga sus necesidades y le plantee expectativas de desarrollo y prosperidad para él y los suyos.

Desde luego, el servidor público debe desempeñar el cargo que ocupa con profesionalismo, a partir de saber hacer y realizar el trabajo para el cual se le paga. La responsabilidad y las competencias probadas del servidor deberán corresponderse con un sueldo acorde también al contexto socioeconómico de la comunidad a la que sirve.

Sin embargo, en distintos niveles de la burocracia mexicana, independientemente del orden de gobierno al que nos reframos, muchos funcionarios públicos trabajan con bajas remuneraciones y prestaciones mínimas, condenándolos a la vulnerabilidad económica que representaría la eventual pérdida de su fuente de trabajo. No todos los servidores públicos son ministros de la corte, legisladores federales o locales, ni son los funcionarios designados políticamente. Existe una gran franja de servidores públicos que realizan su trabajo día con día, sin los excesos ni prerrogativas de la alta burocracia política.

La gran agenda social, económica y política que el país requiere, sin duda, necesita de un servicio público profesional, capacitado y adiestrado para poder llevar a nuestra ciudadanía al pleno goce de sus derechos.

No caben, en este contexto, visiones del pasado reciente que consideran al aparato administrativo público y quienes le integran, como estorbo para alcanzar los cometidos sociales. En ese sentido, la visión anti-burocrática sustentada en el revanchismo social, termina por impregnar el discurso de un presunto de gobierno izquierdo con un muy fuerte tufo de derecha.

El servidor público es aliado, no enemigo, para alcanzar las aspiraciones sociales de todas y todos los mexicanos, desde la perspectiva del enfoque de derechos. Por ello, la inversión racional en el desarrollo de competencias, capacidades y habilidades de distinto tipo en los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno no debe escatimarse.

La profesionalización del servicio público debe ser ingrediente indispensable de la reforma del Estado que hoy día México demanda para superar las condiciones de anomia y conflictividad social derivadas de la desigualdad, es decir, la ofensiva brecha existente entre opulencia y miseria, polvorín que amenaza conflagrarse con las chispas de los excesos y la corrupción.

Un servicio público profesionalizado, articulado a una nueva concepción de la coordinación política que debe realizar el Estado, se circunscribe también en la transformación de las estructuras y del auténtico funcionamiento de nuestro régimen político republicano, representativo, democrático, laico y federal establecido en el artículo 40 constitucional, que además transite hacia un Estado cuya actuación se guíe bajo una nueva concepción de la ética pública, la transparencia y la rendición de cuentas; que sea empático y establezca un proceso de comunicación abierto y en un lenguaje coloquial con la ciudadanía; que garantice, respete y cumpla el total de derechos humanos reconocidos y exalte el potencial productivo de su población. Esa debe ser la mística de una urgente reforma del Estado.

Rolando Cordera (2013) explica que “la reforma del Estado adquiere aquí una impronta estructural que no puede abordarse con expedientes reduccionistas, como el de la minimización del Estado, pero tampoco de engrosamiento sin más de los aparatos públicos. [...] Desde esta apelación a la política, podemos añadir que una vinculada expresamente con la igualdad tiene que cimentarse en una cultura cívica y una ética pública congruente con sus fines y motivaciones, para aspirar a ser estable y duradera en el tiempo” (pp. 7-8).

### III

En el marco la construcción de las estructuras institucionales para combatir la corrupción en nuestro país, se ha hecho hincapié en la necesidad de un sistema nacional de carácter integral que abarque e incluya a los tres órdenes de gobierno como parte del Estado mexicano.

Ello implicaría que también existan 32 sistemas subnacionales anticorrupción y más de dos mil cuatrocientos sistemas municipales. La necesidad imperiosa de frenar los excesos y la corrupción en cada órgano y nivel del Estado mexicano ha llevado a pensar en diseños planteados desde el centro, que deben ser implantados en cada realidad estatal y municipal por más heterogénea que ésta sean.

En el caso de los municipios, sin embargo, el diseño e implantación de sistemas municipales anticorrupción debe plantearse a partir de los siguientes elementos:

1. Entender al Municipio Libre como primera expresión de la soberanía popular y, por tanto, primer garante de derechos, entre ellos, acceso a la información pública.

- En ese sentido, es urgente revertir la visión de “El gobierno más cercano a la sociedad”, cuya implicación también es la del “más lejano de las decisiones centralizadas” y, por tanto, el más difícil de alcanzar, el último lugar al que los esfuerzos centrales deben llegar.

Esta visión predominante ha llevado a ni siquiera considerar a los municipios en las reformas nacionales, bajo los argumentos de que: “son muchos”, “son débiles”, “son tema de los estados”.

Esa perspectiva es la principal causa de la debilidad de los gobiernos municipales frente a las tentaciones de corrupción y a los poderes fácticos de los grupos de poder económico, político e, incluso, del crimen organizado.

Lo que urge es reconocer al Ayuntamiento, órgano de gobierno municipal, como gobierno de primer orden, producto de la expresión de la soberanía popular y, por tanto, abierto a ella, transparente y que dé la cara al rendir las cuentas a sus representados.

- Revertir esa visión nos dará, no sólo las herramientas sino también el marco del que debe partir el derecho de todo ciudadano por conocer e intervenir en las decisiones públicas que se tomen en su nombre y representación por parte de sus mandatarios.
- El Ayuntamiento, por tanto, siempre ha debido ser abierto, participativo, descentralizado, apropiado por los ciudadanos. En consecuencia, también lo debe ser su administración pública.

2. A partir de reconocer al Municipio como gobierno surgido de la comunidad, la relación con la ciudadanía se convierte en tema fundamental para la toma de decisiones en materia de normatividad, presupuesto, adquisiciones y obras públicas, mejora regulatoria, evaluación del desempeño de los servidores públicos y de la gestión municipal, orientación a resultados, satisfacción del usuario, seguimiento a la obra, entre otros temas.

- La apertura del gobierno a la ciudadanía, garantizará la transparencia y la rendición de cuentas, e inhibirá con mayores posibilidades las tentaciones de corrupción.



3. Hablar del acceso a la información, por lo tanto la transparencia y la rendición de cuentas, así como el combate a la corrupción, es un asunto de derechos de la ciudadanía. En ese sentido, ningún municipio, por pequeño que resulte, por lejano que parezca o por ser de usos y costumbres indígenas, debe estar exento de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de sus habitantes. No debe haber situaciones de excepción.
  - La disparidad en el cumplimiento entre municipios de sus obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, no son sino consecuencias, en buena medida, de que las herramientas y técnicas son diseñadas a partir de criterios y parámetros centrales, aplicables quizá al gobierno federal y a algunos de los de los estados del país, pero inadecuados para la gran mayoría de municipios mexicanos.
4. La corrupción es ofensiva para todos y dolorosa para los más desfavorecidos. Por eso, no deben existir diferenciaciones entre los tamaños de la corrupción. No hay excusa para hablar de “pequeña corrupción” (la mordida a un funcionario para agilizar un trámite o salvar la presentación de un requisito en la ventanilla) o la de los grandes actos fraudulentos de corrupción (la vinculada al gran capital, los permisos a desarrolladores, la asignación oscura de obras o contratos a contratistas y proveedores, entre otras).
  - En los municipios la “pequeña corrupción” es el pan de cada día. Quizá la suma de los aparentemente pequeños actos de corrupción termine implicando mayores daños económicos y morales que la gran y escandalosa corrupción de “cuello blanco”.

En consecuencia, el diseño de sistemas municipales anticorrupción pasa por una nueva concepción y un nuevo diseño del entramado constitucional del Estado mexicano, que afecta directamente a nuestro sistema federal tripartita.

Me atrevo a decir que el principal eslabón de la cadena anticorrupción debe ser el municipio, como espacio de organización política de la sociedad y surgido de ella misma. Por tanto, más que un sistema, debemos entender el diseño del gobierno municipal (el Ayuntamiento) y su administración pública, como abiertos y transparentes de origen y, consecuentemente, blindados por la misma ciudadanía ante las posibilidades de ser sujetas de corrupción.

En esta aspiración, el servidor público se vuelve en elemento prioritario de nuevos gobiernos municipales abiertos, que rindan cuentas y no cedan a la corrupción. La nueva relación entre servidor público y ciudadanía, debe ser consecuencia natural de una nueva visión del gobierno surgido de la soberanía popular.

#### IV

La profesionalización del servicio público local contribuiría, en la perspectiva planteada, a un gobierno abierto, transparente y sujeto al escrutinio público, al poner a disposición de la ciudadanía criterios claros para la contratación de personal público acorde a perfiles adecuados, méritos académicos y profesionales probados, así como a competencias profesionales certificadas. El seguimiento y la evaluación del desempeño del funcionario también serán elementos probatorios de un servicio público realizado correctamente y el ciudadano se sentirá.

La existencia de instancias ciudadanizadas y profesionalizadas, con cierto grado de autonomía de las designaciones políticas de los integrantes de los ayuntamientos o del presidente municipal (institutos municipales de planeación, por ejemplo), son una opción bastante viable para aquello que se requiere construir desde los municipios del país.

El primer acto de corrupción que puede cometer un servidor público es permitir ser contratado en un empleo para el cual no tiene el perfil ni las habilidades necesarias para desempeñarlo correctamente. Peor aún es el caso de quienes cobran un salario público sin presentarse a desempeñar sus labores.

Esquemas profesionalizados pueden garantizar al mismo servidor público reglas claras para su ingreso, promoción, ascenso, estabilidad laboral y eventual salida de la administración pública, sirviendo como estrategia para disminuir la terrible carga financiera que se ha convertido para los municipios la liquidación de laudos y pasivos laborales derivados de los grandes despidos injustificados. Criterios claros y transparentes, con la vigilancia ciudadana respectiva, aseguran al servidor público un empleo digno, decente y estable, al mismo tiempo que resultados para la ciudadanía.

En suma, la transformación que se requiere hoy en día, pasa por una reforma del Estado que reconozca a los municipios como producto de la

organización misma de la sociedad y por lo tanto estén abiertos en su ejercicio de gobierno ante ella. Esto claro está, de la mano y con el apoyo del servidor público, en el marco de un esquema profesionalizado, transparente y orientado a resultados, en el que los mecanismos anticorrupción estén articulados y sean inherentes a una nueva relación entre ciudadanía-servidor público.

## ¿Conclusión?

Un gobierno municipal reconocido en la estructura formal del Estado como parte integrante de la federación, como expresión de la soberanía popular que reside en el pueblo, debe ser en términos prácticos un gobierno abierto plenamente a su ciudadanía. La información generada por sus procesos administrativos y por la toma de decisiones en sus órganos directivos y de gobierno, es decir, los acuerdos del Ayuntamiento, debe naturalmente estar siempre a disposición en tiempo real de su ciudadanía.

Un elemento fundamental para garantizar dicha aspiración es el servidor público. En la reforma que se requiere, el servidor público es soporte sin el cual no sería posible avanzar en gobiernos eficaces, eficientes y efectivos, basados en una nueva ética del ejercicio de gobierno. El ámbito básico para desplegar esta nueva perspectiva es, desde luego, el del gobierno surgido en primera instancia de la propia ciudadanía.

Los esfuerzos hasta ahora diseñados para disminuir las posibilidades de corrupción en los tres órdenes de gobierno han cometido, entre sus principales errores, el de pensar que todas las administraciones públicas son iguales, responden a la misma racionalidad, tienen las mismas dimensiones y se manejan de manera parecida. Al ser ideadas desde el centro, la heterogeneidad municipal de nuestro territorio hace que los “expertos” en la materia terminen por rendirse y dejar el tema de los ayuntamientos y sus estructuras administrativas al ámbito de los estados.

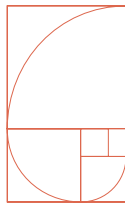
Otro error, quizá en el extremo de la perspectiva anterior, es pensar que el tamaño de los municipios puede ser excusa o atenuante para el incumplimiento en materia de transparencia y combate a la corrupción. Por ser temas derivados del derecho humano fundamental de acceso a la información, no hay excusa para que ningún gobierno municipal, por heterogéneo, pequeño o alejado que parezca, los evada.

Por eso coinciden, desde esta perspectiva, una reforma de nuestro sistema federal a partir de gobiernos municipales, expresión de la voluntad y la organización política de la comunidad, con servidores públicos que respondan con capacidad y una nueva ética a los anhelos y necesidades de los gobernados.

En ese sentido, el servidor público es actor fundamental de las medidas de política pública que hoy se requieren a favor de administraciones públicas municipales abiertas, transparentes y guiadas bajo los principios relativos a la honestidad, honorabilidad y bienestar colectivo. Por ello, se requiere garantizar también al mismo sus derechos laborales y brindarle la oportunidad de que, a partir de su desempeño en el gobierno local, pueda contar con la remuneración y beneficios suficientes para realizar su trabajo de manera honesta y efectiva, en favor de sus conciudadanos.

## **Bibliografía y fuentes**

- Cordera, R., (2014); *El desarrollo ayer y hoy: idea y utopía*, México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM, 29 pp.
- Klikberg, B. (2012); *Los nuevos roles del Estado en nuestro tiempo*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 86 pp.
- Merino, M., Hernández, J., y Avilés, E. (2017); *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada*. Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 294 pp.
- Somavía, J. (1999); *Memoria del director general: Trabajo decente*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo
- <http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>.



*Gobierno local y combate  
a la corrupción. Un nuevo diseño  
municipal en México, terminó  
de imprimirse en marzo de 2019.  
Para su composición se usaron  
los tipos Minion Pro y Whitney.  
El tiro fue de 176 ejemplares  
en papel cultural de 75 g.*

