

▶ REDUCCIÓN
DE RIESGOS
DE CORRUPCIÓN
EN GOBIERNOS
MUNICIPALES

*Hacia la construcción de administraciones
municipales cercanas*



CIDE



CONACYT
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología





CONACYT
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología



REDUCCIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN GOBIERNOS MUNICIPALES

Hacia la construcción de administraciones municipales cercanas

Mauricio Merino Huerta (coordinador)

Jaime Hernández Colorado

Lourdes Morales Canales

Proyecto “Construcción de un modelo de rendición de cuentas y combate a la corrupción durante la atención de la crisis por la COVID-19 en los tres niveles de gobierno en México”, realizado con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)

Autores: Mauricio Merino Huerta (coordinador), Ajime Hernández Colorado y Lourdes Morales Canales.

Corrección de estilo, edición y corrección ortotipográfica: Bárbara Lara/La Hoja en Blanco. Creatividad Editorial.

Diseño editorial, portada y fomación: Alberto Nava/La Hoja en Blanco.

Primera edición, 2020

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE)
Carretera México-Toluca 3655,
col. Lomas de Santa Fe,
01210 Alcaldía Álvaro Obregón,
Ciudad de México
www.cide.edu.mx

© Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)
Av. Insurgentes Sur 1582, col. Crédito Constructor
03940 Alcaldía Benito Juárez,
Ciudad de México
www.conacyt.gob.mx

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.

Impreso en México *Printed in Mexico*



ÍNDICE

07 INTRODUCCIÓN

Liberalización: 1977-1994, 09

Transición: 1995-2002, 10

Desencanto: 2003-2018, 11

19 GOBIERNOS LOCALES CERCANOS, RECEPTIVOS, ABIERTOS

27 EL MODELO DE ACCIONES MUNICIPALES PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Etapa 1. Transparencia legal como base mínima para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, 29

Etapa 2. Mejora de la gestión y buenas prácticas en todos los ámbitos de la cadena de la rendición de cuentas, 30

Etapa 3. Política de transparencia proactiva y gobierno electrónico, 31

Etapa 4. Procesos administrativos simplificados para la transparencia y la rendición de cuentas permanentes, 32

35 GOBIERNOS LOCALES CERCANOS



INTRODUCCIÓN

En el debate público reciente en México, la vinculación entre la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y los gobiernos municipales es endeble. Hasta ahora se ha entendido poco la naturaleza institucional y las prácticas de los estos últimos, al grado de haberlos dejado de lado en el diseño del modelo nacional de combate a la corrupción. De unos años a la fecha, en el contexto de las discusiones que ha desarrollado el Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), ha resurgido el debate acerca de cómo incorporar al municipio a la dinámica de la política nacional, siendo que los gobiernos locales deben responder a los retos que han impuesto las leyes generales en diferentes materias al imponerles obligaciones específicas.

Para la discusión respecto al papel del municipio en el escenario del combate a la corrupción, conviene recuperar la idea



de libertad municipal de los zapatistas. En la exposición de motivos de la Ley General sobre Libertades Municipales, de 1916, se establecía un vínculo estrecho entre estas y la democracia, entendida como la participación de vecinas y vecinos en los asuntos de la comunidad, con ayuntamientos vigilados y controlados por su ciudadanía y con mecanismos para la exigencia de cuentas respecto del ejercicio del gobierno, así como garantías para resguardar el interés público frente a los eventuales malos manejos del funcionariado municipal:

[...] considerando que la libertad municipal resulta irrisoria, si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad; pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los ayuntamientos, se logrará únicamente el establecimiento de un nuevo despotismo, el de los munícipes y regidores identificados o manejados por los caciques de los pueblos, que vendrían a reemplazar a los antiguos jefes políticos; y por eso conviene, para evitar abusos y negocios o tráficos inmorales, someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más importantes de la existencia comunal, tales como enajenación de fincas.¹

El diseño propuesto por Zapata vinculaba la gestión municipal a la rendición de cuentas (incluso recurría a este término) y ponía en el centro las necesidades y participación de quienes habitaban los municipios. Lo anterior viene a cuento,

1 Emiliano Zapata, Ley general sobre libertades municipales, 1916. Se puede consultar en Acedo, Blanca (2015). *Soberanía y libertad municipal 1811-2014. Compilación de materiales legislativos*, vol. 1. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República/Colegio de la Frontera Norte, pp. 31-32.

no sólo para recuperar el legado del caudillo acerca de esta temática, sino también porque es urgente discutir respecto del concepto *municipio libre*, en particular para resolver las confusiones entre lo que es la institución incorporada en la Constitución —el municipio libre— y el ayuntamiento.

Para entrar en el debate, conviene recuperar la trayectoria de los gobiernos municipales en las últimas décadas. La periodización que propone Mauricio Merino es de gran utilidad para ubicar los cambios que han sufrido las instituciones municipales en el contexto político-institucional del país.

Liberalización: 1977-1994

En el periodo que Merino denomina *liberalización* debe destacarse la circunstancia política según la cual la mayoría de los municipios del país se hallaba gobernado por el mismo partido. De acuerdo con datos publicados por Alonso Lujambio, en 1989 sólo 39 de 2,387 municipios eran gobernados por partidos distintos al Partido Revolucionario Institucional (PRI), representando 1.84% de la población.² Tres reformas constitucionales que se aprobaron en esos años tendrían gran impacto en la trayectoria de los municipios en México:

1. La reforma política de 1977, que incorporó, entre otras disposiciones, el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de los muni-

2 Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido: un ensayo sobre la democracia mexicana*. México: Océano, p. 78.

cipios con 300,000 mil o más habitantes y el derecho de los partidos políticos nacionales de participar en elecciones locales;

2. La de 1983, que precisó el ámbito propio, las competencias de los municipios y extendió la obligatoriedad de incorporar la representación proporcional en el gobierno de todos los municipios del país, y
3. La de 1994 que facultó a los municipios para presentar controversias constitucionales.

Transición: 1995-2002

Esta etapa se caracterizó por una suerte de “efervescencia municipal”. De ella resultaron los estudios municipales de mayor impacto en las discusiones legislativas del periodo de la transición a la democracia. En un principio, los entonces denominados partidos de oposición disputaron las regidurías de representación proporcional y, posteriormente, las presidencias municipales. A finales del año 2000, de acuerdo con datos registrados por Alonso Lujambio, el PRI gobernaba a 44.11% de la población en el espacio municipal, el Partido Acción Nacional (PAN) a 37% y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) a 15%.³

Para entonces la agenda de la reforma municipal estaba presente en la discusión pública. Algunas de sus principales

reivindicaciones las compartían diversos partidos políticos, en la medida que se consolidaba el pluralismo local y estaban orientadas a la exigencia de mayores recursos económicos y autonomía para ejercer las facultades constitucionales de los municipios. En 1999, como resultado de la relevancia del tema municipal en la discusión académica y legislativa, se aprobó una reforma constitucional que reconocía a los municipios como una entidad de gobierno, reforma que fue avalada por todos los partidos políticos con presencia en el Congreso de la Unión, pero que también fue insuficiente, ya que no reflejaba el nuevo régimen municipal al que se aspiraba.

Desencanto: 2003-2018

La etapa a la que Mauricio Merino denomina *desencanto* se ha caracterizado porque la pluralidad y la alternancia política no tuvieron impacto en la consolidación democrática de las instituciones municipales. Merino ha señalado enfáticamente el error de que, como consecuencia de los cambios políticos que vivió el país, no se haya diseñado una nueva institucionalidad y, por el contrario, se haya montado la pluralidad sobre las viejas estructuras.⁴ De tal suerte que, como ha señalado el propio Merino, la transición en México derivó en un federalismo y un municipalismo oligárquicos, no democráticos, con las consecuencias que esto ha tenido en la

4 Merino, Mauricio (2007). "La transición votada", en: Francisco González Ayerdi y Francisco Reveles Vázquez (coords.), *Sistema político mexicano. Antología de lecturas*. México: FCPS-UNAM.

articulación de redes de corrupción, tráfico de influencias y abuso de poder en los niveles estatal y municipal de gobierno.

En un texto publicado en 2007, Merino advirtió la captura que se avecinaba: “[...]abandonar la reforma de las instituciones democráticas para cederle la plaza a los poderes fácticos puede ser una tentación grande y más vale tenerla presente”.⁵ En efecto, la alternancia política en los municipios derivó en la captura de los programas públicos, puestos y presupuestos, tanto por parte de los partidos políticos como de los poderes fácticos, cualesquiera que fuera su anclaje —ya económicos, ya criminales, ya caciquiles.

El momento del desencanto también ha sido el proceso de ajustes nacionales que ha derivado —sin detenerse hasta el momento— en la concentración del poder en las instituciones nacionales; en suma, en el viraje del péndulo de la descentralización a un nuevo proceso de concentración de facultades en el orden federal de gobierno. Esto se ha evidenciado en temas tan disímiles como la seguridad pública y la regulación urbana y, más recientemente, en materia de combate a la corrupción.

Como se sabe, en el periodo de gobierno de Felipe Calderón Hinojosa hubo un aumento en las cifras de violencia en el país. Este aumento se ha cebado en los municipios. Según

5 Merino, Mauricio (2007). “Las instituciones políticas: quebrantos, afirmaciones y desafíos”, en: Enrique Florescano (coord.), *La política en México*, México: Taurus, pp. 248-249.

han señalado varios autores, como Azuela,⁶ Berber⁷ y Guerrero,⁸ las consecuencias de ciertas estrategias sobre los municipios, en particular la de seguridad pública, han sido muy negativas. No sólo si se tiene en cuenta el aumento de la violencia como dice Guerrero:

el número de municipios en los que se registró al menos una ejecución mensual, prácticamente se cuadruplicó: pasó de 51, en 2007, a 194, en 2012. Aunque esta última cifra constituye menos de 10% de los municipios del país, en esos 194 municipios reside casi la mitad de los mexicanos.

La narrativa de entonces identificó en las incapacidades municipales la razón por la cual proliferó la violencia. También recuperando a Guerrero, en su artículo citado, este factor no necesariamente permite explicar el problema, pues argüir que la “incapacidad” de las instituciones municipales de gobierno habría permitido el aumento estrepitoso de la violencia en esos años implicaría admitir que, con anterioridad, no existía tal incapacidad. Con el tema de la seguridad pública como botón de muestra se aclara lo dicho: los municipios han venido sufriendo una merma en su espacio de acción, a favor

6 Azuela, Antonio (2011). “¿Algo que no sepamos? Casi todo”, *Nexos*, México. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14122> (consultado el 17 de septiembre de 2020).

7 Berber, Miguel A. (2017). “Intermediarios violentos: el uso y la organización de la fuerza como negocio en Ayutla de los Libres”, *Estudios sociológicos*, vol. 35, núm. 104. Disponible en: <https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/1508> (consultado el 17 de septiembre de 2020).

8 Guerrero, Eduardo (2012). “La estrategia fallida”, *Nexos*, México. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=15083> (consultado el 17 de septiembre de 2020).

de la esfera federal de gobierno. A esto debe sumarse otro argumento igual de poderoso: los gobiernos municipales empezaron a sufrir las consecuencias de una estrategia de seguridad pública de ámbito nacional que no sólo los ignoró como autoridades concededoras del espacio local, sino que destruyó los arreglos institucionales que favorecían el orden y control de territorios que desconocían las autoridades federales.

Otro de los temas que ha revelado la vulnerabilidad de las autoridades municipales ha sido el problema de la corrupción. Con asuntos como el de los “moches” o los informes de resultados de la mayoría de las entidades de fiscalización superior estatales, se evidencia que los gobiernos municipales son espacios en los que existen riesgos elevados de malas prácticas administrativas y hechos de corrupción, al margen de que son también los eslabones más débiles respecto del cumplimiento de otro tipo de obligaciones relacionadas con rendición de cuentas, por ejemplo, en materia de transparencia y contabilidad gubernamental, por no decir las de archivos que recientemente han configurado un nuevo esquema obligatorio para los municipios mexicanos.

Tan sólo los dos temas mencionados permiten identificar las áreas de oportunidad en el régimen municipal prevaleciente en el país. Queda claro no sólo que los municipios se encuentran en desventaja por la obsolescencia de su diseño respecto de un cúmulo de obligaciones constitucionales y legales que les exigen rendir cuentas a ciudadanas y ciudadanos. Es destacable que estas obligaciones, que se han ido sumando paulatinamente, al menos hace tres lustros no constituían

elementos de mayor complejidad, pues la mayoría entraban en el terreno de la innovación. Es decir, hace quince años los municipios desarrollaban estrategias innovadoras de transparencia, gobierno abierto, archivos, contabilidad gubernamental, compras y obras públicas, entre otros temas vinculados con la rendición de cuentas. Esas estrategias podrían ser, entonces, una base sólida para que los gobiernos municipales se destacaran en el ámbito nacional e incluso participaran en competencias de mejora de la gestión, como el Premio de Gobierno y Gestión Local otorgado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

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 verticales como horizontales. 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 esos sujetos obligados sean consecuentes con lo ordenado por las leyes

y, en caso contrario, cuentan con la atribución de imponer sanciones. A esto se debe sumar el contexto de exigencia y de expectativas elevadas que han tenido los gobiernos municipales a partir de la crisis de la pandemia por la COVID-19.

En la actualidad, dado que la mayoría de esos espacios de innovación han sido consagrados como obligaciones constitucionales y legales, se ha entrado en una paradoja. Si, anteriormente, los gobiernos municipales competían con buenas prácticas en esas materias, ahora se limitan a cumplir con lo que dicen las normas, que las más de las veces se reducen a establecer un piso mínimo, no a garantizar las mejores prácticas. De suerte que el proceso de centralización que ha caracterizado al momento de “desencanto” ha venido acompañado de la burocratización de la rendición de cuentas.

Las herramientas de rendición de cuentas se han vuelto de uso obligatorio y la verificación del cumplimiento se ha asignado a instituciones de carácter nacional con homólogas estatales que no necesariamente cuentan con los medios humanos y técnicos para verificar de manera permanente que los gobiernos municipales del país cumplan. De ahí que la burocratización de los mecanismos de rendición de cuentas haya colocado a los gobiernos municipales entre el cumplimiento improvisado o la mera simulación, sin que siempre haya consecuencias.

La trayectoria de la institución municipal en las últimas décadas nos permite identificar que los municipios han sido cada vez más sujetos de obligaciones en el marco normativo

nacional y los estatales, sin que necesariamente se haya reparado en sus capacidades institucionales y presupuestales para hacer frente a esos retos.

La pandemia provocada por la COVID-19 durante 2020 ha evidenciado los problemas de las administraciones municipales; sin embargo, también ha permitido identificar las buenas prácticas que se llevan a cabo en algunos gobiernos locales que son, a la vez, ejemplos excepcionales y tipos ideales para aquellos municipios que no han instrumentado estrategias novedosas para adaptar sus administraciones a las exigencias de la situación de emergencia.

La circunstancia crítica en la que entró el país con la pandemia ha obligado a los gobiernos locales a dar respuestas rápidas y concretas a ciertos problemas subsidiarios que habrían podido aflorar ante cualquier otro tipo de crisis. En el escenario de 2020, los gobiernos municipales se han visto constreñidos a diseñar respuestas de política pública dirigidas a aminorar las consecuencias de la pandemia en los ámbitos económico y social, sobre todo en términos de sus atribuciones constitucionales. Estas respuestas tendrán éxito en la medida en que generen confianza por parte de la ciudadanía, siempre que se ciñan a los criterios de transparencia y rendición de cuentas, a la par de que estos tengan la capacidad de disminuir los riesgos de corrupción. En la gestión de una crisis es común que los procesos administrativos se ajusten a las necesidades de urgencia que establecen esas emergencias. Lo anterior puede redundar en un relajamiento de la observancia de las reglas dispuestas en la normati-

vidad para esos procesos, por ejemplo, los de contrataciones públicas a la vez que una disminución de la vigilancia de las instituciones contrapeso. Este escenario podría constituir un marco propicio para las malas prácticas y la corrupción, si se tiene en cuenta que la realidad administrativa municipal en el país no garantiza que haya transparencia plena de lo público ni consolidación de los mecanismos de rendición de cuentas.

Frente a un contexto complejo y exigente como el provocado por la pandemia, aumenta la pertinencia de proponer ajustes cuya naturaleza no es legal, sino práctica, para favorecer la transformación de las administraciones municipales en espacios de gobierno abiertos que rinden cuentas, con vigilancia y acompañamiento ciudadanos. De nuevo, la pandemia ha exigido que los gobiernos locales respondan con celeridad a problemas inesperados.

Si en un escenario no crítico es pertinente la introducción de estrategias de rendición de cuentas -sobre todo en los gobiernos locales, reconocidos como los más cercanos a la ciudadanía-, en el periodo de atención a una crisis esta pertinencia se convierte en un imperativo, a riesgo de que su incumplimiento desemboque en una pérdida de la confianza ciudadana en los gobiernos elegidos democráticamente. Conviene tener en cuenta la idea según la cual la rendición de cuentas es la expresión administrativa fundamental de la democracia, lo cual traduce la importancia de los mecanismos para rendir cuentas, en tanto se constituyen en herramientas para la renovación del mandato político otorgado a los gobiernos en los periodos electorales.



GOBIERNOS LOCALES CERCANOS, RECEPTIVOS, ABIERTOS

En la concepción según la cual la corrupción es un problema

multifactorial y de manifestaciones diversas, por cifrarse su causas en el funcionamiento sistémico de las administraciones públicas, la rendición de cuentas y la transparencia significan los conceptos de mayor importancia en el diseño de estrategias abarcadoras para la transformación de los gobiernos en espacios abiertos y cercanos. Esta necesidad se ha fortalecido a causa de la pandemia. Los gobiernos municipales tienen que responder no sólo con celeridad, sino también con creatividad y estrategias innovadoras para favorecer la confianza de la ciudadanía en las respuestas a la crisis.

La corrupción engloba al conjunto de acciones y estrategias que permiten la captura de lo público, es decir, la transformación de aquello que pertenece a todos en medios y recursos que responden a una lógica distinta al interés público.

En la propuesta de Nora Rabotnikof debe reconocerse que cada que alguien hace suyo lo que es de todos, cada que alguien hace cerrado aquello que debería ser abierto y cada que alguien excluye a personas y grupos de aquello que debería ser incluyente, entonces sucede la corrupción, pues se ha despojado a lo público de su naturaleza, subsumiéndolo a intereses privados. En el mismo sentido, el abuso de los mandatos otorgados —públicos— a quienes integran las administraciones públicas, también constituye la corrupción del Estado y su transfiguración en una maquinaria que tiene la capacidad de generar beneficios a cualquiera que logre manipularla, en demérito del interés general.

A esta conceptualización de la corrupción se puede oponer los dos conceptos que se consideran fundamentales para el cambio de paradigma en las administraciones públicas municipales: transparencia y rendición de cuentas. Por una parte, la transparencia permite vigilar que las decisiones, acciones y políticas públicas no se sujeten a criterios que atentan contra el interés público. No sólo desde el ámbito ciudadano, sino ofreciendo herramientas a la ciudadanía para utilizar los mecanismos institucionales de fiscalización y control gubernamental, para buscar el establecimiento de sanciones a quienes sean responsables de malas prácticas y hechos de corrupción. En sentido general, la transparencia permite —más allá de cumplir con las normas inherentes a ese tema en los ámbitos federal y estatal— garantizar que las ciudadanas y los ciudadanos conocen, paso a paso, la trayectoria de las decisiones públicas desde que se toman y hasta que concluye su implementación. En la idea de transparen-

cia se incorporan los más novedosos conceptos de transparencia proactiva y gobierno abierto, que implican la apertura absoluta de la información y la generación de herramientas de traducción de esa información en lenguaje accesible para cualquier tipo de usuaria o usuario, además del uso de formatos que ahondan en la accesibilidad, la disponibilidad y la reutilización de la información.

Otra de las vertientes conceptuales que se vincula con el combate a la corrupción, dado que se puede traducir en acciones concretas para la apertura o el ensanchamiento de los cauces de la vigilancia y participación ciudadanas es la rendición de cuentas. Se reconoce que los mecanismos de esta permiten la repetición permanente del ejercicio de informar, explicar y justificar, además de sustentar cada una de las decisiones públicas y los procesos posteriores que las traducen en acciones concretas.

La rendición de cuentas implica la construcción de mecanismos de explicación y justificación de las decisiones públicas en dos vertientes: frente a la ciudadanía y frente a las instituciones contrapeso (rendición de cuentas vertical y horizontal, respectivamente). A la rendición de cuentas 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.

El concepto de *responsiveness*, a la par de los tres que se han enunciado, resulta importante para explicar la necesidad de la introducción de prácticas de transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos municipales. Al margen de que los conceptos tratados se pueden aplicar también a los gobiernos estatales o al gobierno federal, se pone énfasis en los gobiernos locales por su relevancia en el desarrollo de acciones adicionales a las sanitarias, en el contexto de la pandemia, que tienen efectos directos sobre los problemas que afrontan ciudadanas y ciudadanos. Conviene insistir en que la coyuntura de la pandemia es particularmente compleja, pero las recomendaciones contenidas en este cuaderno, igual que el resto del material que lo acompaña, tienen la intención de ser útiles en cualquier momento crítico que enfrenten los gobiernos en México.

La idea de *responsiveness* (*receptividad/capacidad de respuesta*) remite a la capacidad de ofrecer respuestas concretas a las necesidades de la población.⁹ Esto es particularmente importante en momentos de emergencia, cuando se evidencian problemas que son derivados del problema general que origina la crisis, pero también dilemas surgidos de las debilidades institucionales propias de los gobiernos locales. En ese sentido, *responsiveness* también engloba la capacidad de los gobiernos de responder a las expectativas que tiene la ciudadanía, cuando se hace frente a problemas públicos determinados, mucho más cuando estos tienen características que limitan las posibilidades de respuestas, como la condi-

9 Pennock, J. Roland (1952). "Responsiveness, responsibility and majority rule", en: *The American Political Science Review*, vol. 46 (3), p. 790.

ción de urgencia que se requiere cumplir cuando se atiende emergencias.

Otro de los elementos relevantes del concepto de *responsiveness* tiene que ver con la capacidad de la administración pública de asimilar las demandas de ciudadanas y ciudadanos: la capacidad de escuchar, como señala Stivers.¹⁰ Esto determina en alguna medida las respuestas que se ofrecerán a algún problema determinado. Tratándose de una emergencia, la respuesta de las administraciones públicas no necesariamente estará determinada en primera instancia por lo “escuchado”. Puede suponerse que en un momento inicial, las administraciones no responderán, pues no han tenido oportunidad de “escuchar”, pero en una segunda etapa, es fundamental que se garantice que la respuesta gubernamental tendrá en cuenta las consideraciones planteadas por grupos de la sociedad civil -organizada y no-. Esto permite vincular con otra de las vertientes de interpretación del concepto de *responsiveness*, que es el de cumplir expectativas.

Además de cumplir expectativas, *responsiveness* se entrelaza con los conceptos de transparencia y rendición de cuentas, pues implica “poner atención”, como lo señala Stivers. Según esta autora, “la administración pública democrática debe poner atención para mejorar su propia capacidad de responder, con acciones concretas, a las exigencias de los ciudadanos”.¹¹

¹⁰ Stivers, Camilla (1994). “The listening bureaucrat: Responsiveness in Public Administration”, en: *Public Administration Review*, vol. 54 (4), pp. 365-368.

¹¹ *Idem*.

De ahí que el concepto de *responsiveness* no sólo remite a la evaluación de la capacidad de respuestas y el cumplimiento de expectativas que hay de los gobiernos. En una situación crítica, la presión sobre los gobiernos es mayor y las respuestas ni siquiera tienen que garantizar su efectividad, sino su eficiencia en función de la naturaleza de los problemas y la visión diagnóstica que prevalezca en un gobierno. La eficiencia entonces se añade como elemento complementario en los escenarios de respuesta gubernamental a los momentos de crisis. Para decirlo en una frase: durante la atención a emergencias no sólo se evalúa la receptividad de los gobiernos —para atender aquellos problemas emergentes que afectan a la población—, sino también la eficiencia que tengan esas respuestas sobre los problemas que dañan a las personas.

En tal sentido, la eficiencia se refiere a la inversión óptima de los recursos públicos, en relación con los objetivos y metas que se hayan planteado en la estrategia rectora de atención a la emergencia. También se refiere a la generación de respuestas rápidas frente a los problemas que están generando las crisis y a la capacidad del Estado para que esas respuestas se instrumenten desde las estructuras preestablecidas para la atención de diferentes problemas.¹² Esto no sólo permite vincular el concepto de eficiencia con el de receptividad, sino aclarar que el sentido general de la respuesta de los gobiernos a una situación de emergencia debe ser la adaptación de los procesos y rutinas de las administraciones a una nueva

12 Scott, Ian (2010). *The public sector in Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong University Press, p. 232.

lógica, de crisis. Estas exigencias no sólo ponen a prueba la capacidad de adaptabilidad de las administraciones públicas, sino los medios de vigilancia que tienen los contrapesos institucionales para monitorear el ejercicio gubernamental en periodos no críticos.

En ese sentido, el modelo de intervención que se propone para los municipios, siguiendo el objetivo de mejorar los cauces de la vigilancia ciudadana y reducir las posibilidades para la corrupción, tiene que ver con los conceptos fundamentales que se han mencionado, aunque incorporando la visión de urgencia que ha introducido la pandemia en el escenario nacional, en 2020.



EL MODELO DE ACCIONES MUNICIPALES PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

El modelo es una estrategia integral de política pública

que se enfoca en que los municipios lleven a cabo acciones que, iniciando por la transparencia, articulen etapas superiores y concluyan con la construcción de un andamiaje sólido de herramientas de rendición de cuentas que también disminuirán al máximo los espacios opacos y discrecionales de las administraciones públicas, que son aquellos donde suceden los hechos de corrupción.

Asimismo, el modelo tiene sustento en buenas prácticas recuperadas de organizaciones internacionales en materia de archivos, fiscalización, compras públicas, contabilidad, mo-

nitoreo y evaluación, información pública y asignación presupuestal.

En tercera instancia, el modelo toma en cuenta las reformas constitucionales y legales que, en el ámbito nacional y los estatales, han dado forma a los sistemas nacionales de transparencia, fiscalización y anticorrupción, así como sus correspondientes estatales. En tal sentido, con sus cuatro etapas, propone acciones específicas para cada municipio, según su situación particular, que les permite no sólo cumplir con las leyes, sino hacerlo de la mejor manera, construir políticas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción que estén a la altura de las mejores prácticas internacionales y, además, lograr que el cumplimiento sea permanente, mediante la implementación de nuevos procesos administrativos simplificados que establezcan rutinas administrativas eficientes.

El modelo propuesto busca solucionar ese problema ofreciendo a los municipios la oportunidad de innovar y desarrollar alternativas novedosas de rendición de cuentas, para fortalecer la participación y vigilancia ciudadanas en el ámbito de gobierno más cercano a la ciudadanía y, por ello mismo, más susceptible de convertirse en aliado de las necesidades sociales; en particular, en el contexto generado por la pandemia de la COVID-19.

Este modelo, llamado Modelo pirc, consta de cuatro etapas y sigue la metodología de la política pública, según la cual es fundamental conocer la naturaleza de un problema antes

de ofrecer alternativas para solucionarlo. Esto permite que el modelo pueda adaptarse siempre a las condiciones de cada municipio y ofrecerle recomendaciones particulares, acordes a su situación y a sus problemas específicos.

Etapa 1. Transparencia legal como base mínima para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción

En la idea de que el cumplimiento de las obligaciones legales de transparencia es el escalón inicial para la construcción de un mecanismo exitoso de rendición de cuentas y combate a la corrupción, el modelo inicia con acciones que aseguran ese cumplimiento y optimizan la ventana electrónica mediante la cual el municipio pone a disposición de ciudadanas y ciudadanos esa información.

Acciones a desarrollar:

- 1.1. Diagnóstico de la situación que guarda el municipio respecto de las obligaciones de transparencia de la legislación general y la ley estatal en la materia.
- 1.2. Estudio de cumplimiento actual de las obligaciones de transparencia, en el cual se incluyen también las recomendaciones puntuales a efectuar para lograr el cumplimiento total de las obligaciones legales y el tiempo máximo para la instrumentación.
- 1.3. Diagnóstico de la situación que guarda la plataforma web de transparencia del municipio. Además, la identi-

ficación de problemas y recomendaciones de solución, con tiempo específico para la instrumentación.

- 1.4. Acompañamiento para la instrumentación de las recomendaciones de mejora de la página de transparencia del municipio y para el cumplimiento total de las obligaciones de transparencia.

Etapa 2. Mejora de la gestión y buenas prácticas en todos los ámbitos de la cadena de la rendición de cuentas

En la propuesta conceptual que se ha expuesto, la segunda etapa hace énfasis en la mejora de la gestión e introducción de buenas prácticas en todas las vertientes de la cadena de la rendición de cuentas. Es decir, una vez que se ha garantizado que se cumple totalmente con las obligaciones de transparencia, entonces el modelo se dirige a garantizar que el municipio produzca la información que se pondrá permanentemente a disposición de la ciudadanía en la plataforma de transparencia optimizada.

Acciones a desarrollar:

- 2.1. Diagnóstico de la situación que guardan los mecanismos de rendición de cuentas del municipio. Las vertientes por analizar son: archivos; gestión de la información pública; contabilidad; gestión del presupuesto; compras y obras públicas municipales; monitoreo y evaluación, y fiscalización (gestión de la información que se presenta a la entidad de fiscalización superior).

- 2.2. Estudio de identificación de problemas y recomendaciones específicas para la mejora de la gestión en cada una de las vertientes de la cadena de la rendición de cuentas, así como la definición de un calendario de implementación.
- 2.3. Capacitación a personas que lideran los equipos municipales en cada una de las vertientes de la cadena de la rendición de cuentas.

Etapa 3. Política de transparencia proactiva y gobierno electrónico

Esta etapa constituye un paso superior hacia la construcción de un modelo de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción que vaya más allá del promedio de las administraciones municipales en el país. El elemento central de esta etapa consiste en articular una política municipal de cumplimiento permanente de obligaciones que vaya aparejada con acciones adicionales; es decir, de ampliación de las obligaciones de transparencia. De forma proactiva, los gobiernos municipales podrán establecer herramientas de acceso a la información pública que faciliten al máximo la vigilancia ciudadana, así como mecanismos de gobierno electrónico que acerquen el gobierno municipal a la ciudadanía.

Acciones a desarrollar:

- 3.1. Estudio analítico de la plataforma web general del municipio para integrarla en una lógica de transparencia transversal.

- 3.2. Propuesta para una política de transparencia proactiva municipal, en la cual se incluya información adicional a la de las obligaciones legales y, además, se ofrezca la información pública de oficio con herramientas amigables que favorezcan la vigilancia y el seguimiento ciudadano a las acciones del gobierno municipal.
- 3.3. Recomendaciones, con calendario de ejecución y acompañamiento en la instrumentación de herramientas web que permitan dinamizar el uso de la plataforma web municipal, por ejemplo, herramientas de seguimiento a obras públicas; de cálculo de predial; de trámites y servicios; de acceso a información contable, entre otras.

Etapas 4. Procesos administrativos simplificados para la transparencia y la rendición de cuentas permanentes

A partir de las acciones desarrolladas en las tres etapas anteriores, esta se dirige a establecer los medios para consolidar en el largo plazo esas buenas prácticas. La intención del diseño de nuevos procesos administrativos simplificados es la de instrumentar nuevas rutinas que involucren un cambio de paradigma organizacional en las administraciones municipales. La meta es garantizar el cumplimiento permanente de las obligaciones de transparencia, transparencia proactiva y rendición de cuentas, encaminando a las administraciones a cumplir sin que ello implique actividades adicionales.

Acciones a desarrollar:

- 4.1. Diagnóstico de los procesos administrativos en transparencia y las vertientes de la cadena de la rendición de cuentas. Este diagnóstico tiene como objetivo establecer las condiciones en que funciona la administración, de forma rutinaria, para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y el desarrollo de los procesos de la cadena de rendición de cuentas.
- 4.2. Mapeo de todos los procesos administrativos involucrados en la transparencia y las vertientes de la rendición de cuentas.
- 4.3. Diseño de nuevos procesos administrativos simplificados para la transparencia y las vertientes de la rendición de cuentas.
- 4.4. Diseño de flujos de cada proceso administrativo simplificado.



CONSIDERACIONES FINALES

Las etapas propuestas para la mejora de las administraciones municipales en el modelo se deben considerar fundamentales para la construcción de espacios gubernamentales confiables y cercanos en el ámbito local, en circunstancias no críticas. Sin embargo, debido al momento de emergencia que viven los municipios mexicanos, los ajustes que se proponen afirman su importancia.

En ese sentido, debe reconocerse que la propuesta tiene la característica del mediano plazo para su ejecución, lo cual no le resta importancia para la mejora de la gestión de situaciones de crisis. Por el contrario, conviene enfatizar que la introducción de los ajustes administrativos propuestos podría mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales a circunstancias críticas, pues establecería un parámetro de regularidad en la publicación de información

sobre las decisiones, acciones y políticas públicas, de modo que, ante la obligación de atender una emergencia, los procesos de producción de información y su puesta en ventanillas ciudadanas serán ya rutinarios.

En suma, el conjunto de propuestas que se concentran en este cuaderno se encamina a modificar la realidad administrativa municipal que, en la actualidad y ante la pandemia por la COVID-19, no ha permitido que la ciudadanía dé seguimiento pleno a las acciones de los gobiernos municipales y, al mismo tiempo, sean capaces de vigilar y evaluar las respuestas gubernamentales a los problemas derivados de la pandemia.

► REDUCCIÓN
DE RIESGOS
DE CORRUPCIÓN
EN GOBIERNOS
MUNICIPALES. *Hacia la construcción
de administraciones municipales cercanas*

terminó de imprimirse en octubre de 2020. Para su composición se utilizaron los tipos Nixie One y Alegerya Sans. El tiro fue de 300 ejemplares impresos en papel couché mate de 130g y cartulina sulfatada de 14 pts.

En el debate público reciente en México, la vinculación entre la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y los gobiernos municipales es endeble. Hasta ahora se ha entendido poco la naturaleza institucional y las prácticas de los estos últimos, al grado de haberlos dejado de lado en el diseño del modelo nacional de combate a la corrupción. De unos años a la fecha, en el contexto de las discusiones que ha desarrollado el PIRC del CIDE, ha resurgido el debate acerca de cómo incorporar al municipio a la dinámica de la política nacional, siendo que los gobiernos locales deben responder a los retos que han impuesto las leyes generales en diferentes materias al imponerles obligaciones específicas.



RUPCIÓN