

▶ GUÍA PARA LA
IMPLEMENTACIÓN
DEL MODELO DE
RENDICIÓN DE
CUENTAS Y COMBATE
A LA CORRUPCIÓN
EN LA SITUACIÓN DE
CRISIS POR COVID-19
EN EL ÁMBITO
MUNICIPAL

*Criterios básicos para responder a emergencias
generando confianza ciudadana*



CIDE



CONACYT
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

GUÍA



CONACYT
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología



GUÍA PARA LA EJECUCIÓN DEL MODELO DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA SITUACIÓN DE CRISIS POR LA COVID-19 EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Crterios básicos para responder a emergencias generando confianza ciudadana

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
- 13 LA PANDEMIA DESDE
LO LOCAL
- 21 EL MODELO DE
RENDICIÓN DE
CUENTAS Y COMBATE
A LA CORRUPCIÓN
EN LA SITUACIÓN
DE CRISIS POR LA
COVID-19



INTRODUCCIÓN

El 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” se planteó como un esfuerzo de investigación para identificar áreas de oportunidad en la gestión de la situación de emergencia generada por la COVID-19, en 2020. Al margen de la especificidad del proyecto, un objetivo transversal ha sido la generación de recomendaciones derivadas del análisis de las acciones llevadas a cabo hasta el momento por los tres órdenes de gobierno en el país. Estas recomendaciones buscan configurar un modelo abarcador para la mejora de la gestión de circunstancias de crisis en el país.

En ese sentido, el proyecto también prefiguró alcances más allá de la emergencia generada por la COVID-19, pues las recomendaciones que articulan el modelo propuesto pueden tomarse en cuenta en otro tipo de circunstancias críticas, que también han sido frecuentes en los últimos años en México,

sobre todo las relacionadas con fenómenos naturales como los terremotos, huracanes, sequías, entre otros. De ahí que el conjunto de líneas de acción identificadas como de atención prioritaria en contextos de emergencia han permitido construir un esquema de aplicación general en México que, además, tiene anclaje en el marco normativo nacional de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción que se ha ido configurando en el país en los últimos lustros.

Conviene destacar como elementos básicos del modelo de rendición de cuentas y combate a la corrupción a los siguientes:

- **Transparencia.** En el marco legal mexicano, la evolución de la regulación de la transparencia y el derecho de acceso a la información ha sido incremental, en tal sentido, debe considerarse a la transparencia como un elemento transversal a tomar en cuenta en los procesos institucionales de atención a las consecuencias diversas de una emergencia o crisis, en particular una de proporciones considerables, como la desencadenada por la covid-19. En ese sentido, la transparencia implica la observancia y cumplimiento de la estructura de obligaciones establecida en las legislaciones general, federal y estatal, a la vez que en el diseño constitucional mexicano. En otro sentido, la transparencia también es, por su condición transversal y de cumplimiento permanente en las administraciones públicas, el conjunto de mecanismos que permiten llevar a cabo acciones para poner a disposición información y formatos adicionales a los establecidos por las leyes. Esto quiere decir que la transparencia es un vehículo para la máxima

disponibilidad de la información sobre decisiones, presupuestos, políticas y acciones públicas. El componente proactivo de la transparencia debe convertirse en el ideal alrededor del cual se planteen las actividades de configuración de la política gubernamental de transparencia, sea de orden federal, estatal o municipal. Se entiende por proactividad aquella condición propia de las estrategias de transparencia que presupone el uso de las tecnologías de la información y gobierno abierto para garantizar la publicidad permanente de la información pública, una vez que se genera. Esto significa que la información debe estar a disposición plena de la ciudadanía, con el objetivo de que cualquier persona pueda dar seguimiento, vigilancia y, en su caso, exigencia respecto de las decisiones, acciones y políticas públicas. Estas características no son válidas únicamente para momentos de emergencia, sino para cualquier etapa de lo público, aunque reafirman su pertinencia durante circunstancias críticas. El ejercicio del gobierno en la atención de problemas públicos, como la pandemia por la covid-19 debe garantizar no sólo la gestión adecuada, eficiente y eficaz de los recursos públicos para atender las causas, consecuencias y problemas subsidiarios generados por la pandemia, sino también que cada una de las decisiones tomadas por las instituciones públicas tiene salida pública, en tanto la documentación que le da soporte también guarda esa condición.

- **Rendición de cuentas.** A la par de la transparencia, el conjunto de vertientes que configuran la rendición de cuentas deben considerarse elementos transversales para cualquier

estrategia gubernamental para la atención de situaciones críticas. La rendición de cuentas es el ejercicio permanente de informar y justificar las decisiones públicas. De ahí que la transparencia y la garantía y ejercicio del derecho de acceso a la información sean condiciones sin las cuales no es posible la rendición de cuentas. Sin embargo, no son condiciones suficientes para decir que los gobiernos rinden cuentas. Esta es el resultado de un conjunto de buenas prácticas que, en efecto, tienen su base en la transparencia, pero que no se agotan en ella. Las vertientes de la rendición de cuentas son líneas temáticas o ámbitos de la gestión pública que garantizan la existencia, disponibilidad y calidad de la información sobre lo público: decisiones, presupuestos, acciones y políticas. En ese sentido, la rendición de cuentas no puede existir si no se garantiza la existencia de soportes documentales y, en suma, de información sobre cada una de las etapas de los procesos de gobierno que son, a la vez, etapas de las decisiones públicas desde que se toman y hasta que concluye su ejecución y son sujetas a los procesos de fiscalización superior (control externo).

La transparencia y la rendición de cuentas son dos imperativos para la gestión adecuada de los gobiernos en momentos de emergencia o crisis. La pandemia desatada por la COVID-19 ha significado un reto para gobiernos de todo el mundo, no únicamente por su aparición, sino porque las situaciones críticas a las que se había hecho frente en años recientes no necesariamente reunían características similares al problema sanitario internacional actual.

La COVID-19 ha abierto un espacio para la innovación y adaptación de las respuestas gubernamentales a un problema público emergente. El momento en que hizo su emergencia la pandemia también es relevante, pues desde hace dos décadas, al menos, se ha transformado el espacio político en buena parte de los países del mundo; México no ha sido la excepción. Al menos en los últimos tres lustros, el fortalecimiento de la sociedad civil organizada y la cotidianidad del uso de las tecnologías de la información y la comunicación han exigido respuestas específicas de las instituciones públicas. En el caso mexicano esto ha sido evidente, pues en esos mismos años se ha impulsado la construcción de mecanismos legales de vigilancia, acompañamiento y exigencia ciudadanas a los gobiernos. De tal suerte que la pandemia de la COVID-19 no sólo ha afirmado su importancia como problema público desde el ámbito sanitario, sino también por haber sucedido en un momento en el que la discusión pública es cada vez más abierta e incluyente.

A la par de esas consideraciones debe tenerse en cuenta la relación virtuosa entre la transparencia y la rendición de cuentas con la idea de combate a la corrupción. Partiendo del concepto de este como la apropiación ilegítima de lo público, que sucede cada vez que alguien hace suyo lo que es de todas y todos, cada vez que alguien excluye de lo que debería ser inclusivo y cada vez que alguien cierra lo que debería ser abierto, entonces se entiende que la transparencia y la rendición de cuentas son las bases mínimas del combate a la corrupción. Esta sucede también cuando se abusa de la autoridad o el mandato otorgado para la obtención de be-

neficios privados, es decir, cuando se pervierte la naturaleza de lo público para ignorar el interés general y, en su lugar, atender el interés privado. En el mismo sentido, debe tenerse en cuenta que la corrupción no sólo sucede rompiendo la legalidad o actuando al margen de ella, también puede ocurrir cuando se siguen los preceptos legales y aún así alguien corrompe lo público.

A partir de esa idea se aclara la relevancia de la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas. Estos se pueden entender como herramientas de ciudadanas y ciudadanos para contribuir al seguimiento y control de las acciones gubernamentales. En el escenario de una crisis reafirman su importancia, pues se entiende que los gobiernos deben responder con celeridad y acciones concretas para atender las consecuencias negativas inmediatas de un problema. No obstante, también debe reconocerse que la rapidez con la que se tomen las decisiones públicas y que estas se transformen en acciones o políticas no es limitante para el funcionamiento de un modelo de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción que, entre sus resultados beneficiosos, tendrá el aumento de la confianza de la ciudadanía en las acciones de los gobiernos.



LA PANDEMIA DESDE LO LOCAL

En los últimos años, los gobiernos municipales en México han ido convirtiéndose en sujetos de cada vez más obligaciones debido al diseño de la estructura de reglas nacionales y estatales relacionadas con la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Estas nuevas obligaciones han significado un reto importante para las administraciones municipales, no sólo porque implican el desarrollo de estrategias nuevas en el funcionamiento administrativo, sino porque no han traído consigo recursos adicionales o medios de profesionalización de funcionarias y funcionarios públicos.

En ese sentido, la pandemia de la COVID-19 se presenta en un momento en que los gobiernos municipales mexicanos aún no han logrado responder de manera uniforme a las obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción que les han sido asignadas en los últimos años. A pesar de ello, esta condición no es limitante para el desarrollo

de estrategias innovadoras en el ámbito local mexicano. Teniendo en cuenta que las atribuciones de los municipios no los obligan a responder con acciones en materia de atención hospitalaria, se puede considerar que la pandemia articuló una oportunidad para la introducción de estrategias de trabajo que fortalezcan a los gobiernos municipales, tanto desde la confianza ciudadana, como desde la práctica de nuevas rutinas administrativas que podrían mejorar la gestión local en el largo plazo.

La gestión de los momentos críticos requiere respuestas de, al menos, dos tipos: unas inmediatas y otras de mediano plazo. Estas respuestas deben vincularse de modo que giren en torno de un núcleo de planificación común, con el objetivo de que sea posible evaluarlas y, si es el caso, modificarlas para garantizar su eficacia en la atención y disminución de las consecuencias negativas del problema de que se trate.

En el contexto de la estrategia nacional de atención a la pandemia, los gobiernos municipales tienen espacios amplios para el desarrollo de acciones concretas que contribuyan, desde lo local, a atender las consecuencias del problema generado por la COVID-19. En principio, debe reconocerse que esas consecuencias o problemas subsidiarios no son sólo sanitarios, sino también económicos y sociales. En tal sentido, los gobiernos municipales están en condiciones de diseñar respuestas propias a la emergencia, no únicamente como aporte a las estrategias estatales y nacional, sino también como respuesta a la confianza depositada por ciudadanas y ciudadanos en sus gobiernos locales.

El desarrollo de una estrategia municipal para la atención de la pandemia —o de cualquier otra crisis que sobrevenga en el futuro— debe ceñirse a los siguientes criterios básicos:

- **Respuesta planeada a la emergencia.** Las respuestas a la emergencia deben distinguir entre las acciones inmediatas y las acciones de mediano plazo. Esto significa que los gobiernos municipales deben tener claridad acerca de cuáles de las actividades que ponen en marcha se enfocan en la atención paliativa de las consecuencias de la emergencia que requiere de toma de decisiones rápida.

Estas acciones se deben instrumentar con la mayor celeridad posible, teniendo en cuenta que la situación crítica está generando consecuencias negativas en las vidas de las personas, por lo cual la intención es resolver la problemática y enfocarse en la protección de los derechos de los individuos, pero también en que esa protección se aplique de forma inmediata.

De otro lado, las acciones de mediano plazo deben responder a un diagnóstico mínimo de la situación o momento crítico. Los gobiernos municipales deben conocer, al menos en sentido general, el problema al que se enfrentan, sus consecuencias y ramificaciones y, en función de esa estructura diagnóstica, diseñar vertientes de acción que sean complementarias a las de atención inmediata.

Cualquier emergencia establece parámetros de exigencia a los gobiernos que son superiores a aquellos existentes

en circunstancias normales. De ahí que las respuestas gubernamentales deban ser también excepcionales. Ambos tipos de respuestas a la emergencia –inmediatas y de mediano plazo– deben articularse en torno de un núcleo inamovible que será la definición del problema, el conocimiento básico de las consecuencias que tiene o tendrá y la forma en que se pretende intentar mantener la regularidad anterior al momento crítico.

En ese entramado de acciones gubernamentales debe tenerse como elemento transversal la lógica de la política pública, es decir: 1) que las acciones respondan a un conocimiento claro del problema, esto es, que el gobierno municipal se allegue de los recursos de información disponibles para saber a qué se enfrenta; 2) que el gobierno municipal sepa qué quiere hacer (defina objetivos), cómo pretende gestionar las consecuencias de la crisis (cursos de acción), cuáles son las vertientes de trabajo inmediatas y cuáles de mediano plazo (etapas de implementación), y 3) que el gobierno municipal, en función de lo planeado, diseñe un mecanismo de seguimiento y monitoreo de la ejecución y otro de evaluación final de las acciones instrumentadas. Este entramado constituye el método más sencillo para que los gobiernos municipales sepan qué pretenden resolver, cómo lo planean hacer y, finalmente, qué resultados tienen las acciones instrumentadas.

- **Mentalidad de crisis.** Este criterio se refiere a la articulación de todas las acciones gubernamentales en los mu-

nicipios hacia la emergencia; a saber, que los gobiernos municipales enfoquen todas sus actividades y, en general, la gestión cotidiana de los asuntos locales a la atención de la crisis. Lo anterior implica que todos los mecanismos disponibles en los gobiernos se adapten para responder a las necesidades usuales, pero también a las generadas por la situación crítica. De ahí que se considere que los momentos como la pandemia por la covid-19 establecen exigencias adicionales para los gobiernos, pero también que configuran oportunidades para ofrecer respuestas concretas y eficientes. Las consecuencias de un gobierno municipal que se adapta a la emergencia y que mantiene la mentalidad de crisis en su ejercicio cotidiano, respondiendo a la nueva normalidad, pueden cifrarse en la mejora de la confianza ciudadana y el acompañamiento de grupos sociales organizados a las acciones municipales. En ese sentido, el mantenimiento de la mentalidad de crisis también exige que los gobiernos municipales pongan en marcha una estrategia de comunicación directa que utilice un lenguaje claro y sencillo para dirigirse a todas y todos los ciudadanos, explicar y justificar paso a paso las decisiones y su transformación en acciones gubernamentales y políticas públicas.

- **Eficiencia.** Este criterio debe ser transversal a todas las acciones que tomen los gobiernos para enfrentar una crisis como la pandemia por la covid-19. Como se sabe, los recursos económicos, humanos y materiales que tienen los gobiernos municipales son limitados. En el proceso de atención a una circunstancia crítica, esos recursos siempre

serán insuficientes. Partiendo de esa idea, las decisiones de los gobiernos locales en la atención de una situación crítica deben enfocarse, además de en resolver el problema —que es su objetivo primigenio—, en solucionarlo con la mayor eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos. Se trata de que los gobiernos municipales consigan permanentemente que el gasto público y, en general, el uso de los recursos que tienen disponibles, ofrezcan la mayor eficiencia en la atención de la emergencia. Cuando las decisiones públicas se transforman en acciones o políticas públicas debe garantizarse que los recursos invertidos en ellas se ejercen maximizando los resultados posibles.

- **Coordinación, acuerdo y consenso.** En el ámbito municipal —dado el diseño de los gobiernos locales en México—, quienes conforman los ayuntamientos están llamados a desarrollar vínculos y alianzas para construir decisiones en acuerdo con todos los grupos representados en el cabildo. Este criterio remite a que las decisiones que se tomen e instrumenten durante la situación de emergencia deben construirse de forma coordinada, no sólo con los otros dos órdenes de gobierno, sino, en específico, entre todos los actores que tienen representación en los cabildos, así como otro tipo de actores privados y de la sociedad civil que tienen intención de ofrecer su trabajo y recursos para contribuir a la atención de la situación crítica. La necesidad de que los gobiernos municipales establezcan coordinación y espacios de diálogo para el acuerdo con ese tipo de actores tiene que ver con el interés público. Si existen organizaciones o individuos con la voluntad de

colaborar en la atención de la emergencia, los gobiernos locales deben evitar duplicar esfuerzos, de modo que las acciones de los actores no públicos se añadan a aquellas desarrolladas desde las instituciones públicas y, como consecuencia, aumenten las posibilidades de resolver el problema que generó la crisis.

Los criterios básicos enunciados son fundamentales para dirigir las respuestas de los gobiernos municipales frente a una situación crítica. Estos elementos tienen en cuenta la situación actual de los gobiernos locales mexicanos y sus limitantes institucionales. La mayor fortaleza de este esquema-base es la concreción. Los gobiernos municipales pueden articular sus respuestas a la emergencia a partir de esos tres criterios, con la garantía de que, al menos, generarán un contexto de mayor confianza ciudadana en las acciones de los ayuntamientos. La cercanía es la ventaja comparativa de los gobiernos municipales frente a los otros dos órdenes de gobierno. Esta ventaja también resulta en beneficio para el diseño de las políticas públicas locales, pues permite allegar información específica sobre los problemas públicos. Tratóndose de la pandemia de la COVID-19, los gobiernos municipales tienen la capacidad de conocer de primera mano la magnitud, características y alcances de las consecuencias no sanitarias de la crisis en sus ciudadanas y ciudadanos y responder a estas con políticas públicas que las resuelvan.



EL MODELO DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA SITUACIÓN DE CRISIS POR LA COVID-19

¿Qué es el modelo?

Como resultado de la investigación desarrollada en el marco del 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”, se articuló un modelo en materia de rendición de cuentas y combate a la corrupción con la finalidad de reunir las recomendaciones para la mejora de la gestión en situaciones de emergencia, en los tres niveles de gobierno en México.



¿Cuáles son las bases del modelo?

En términos generales, el modelo responde a la necesidad de acabar con las ausencias de información en procesos de atención de emergencias, así como de establecer rutinas administrativas que garanticen la permanencia de la información generada en espacios de difusión públicos para contribuir a la confianza ciudadana en las acciones gubernamentales. En el mismo sentido, el modelo se enfoca en el cumplimiento de obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción ya establecidas en el marco legal mexicano, pero también en la introducción de una lógica de gestión que sea sencilla, clara y eficiente para responder a la urgencia de los problemas generados por la crisis. En el caso de la pandemia por la COVID-19, el modelo será de utilidad si se introduce en las administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno para los meses que resten al momento crítico. No obstante, por sus características, el modelo también será de utilidad si se instrumenta en situaciones de atención a emergencias surgidas de otro tipo de hechos, como terremotos, huracanes, sequías, entre otros.

¿Cuáles son los objetivos del modelo?

El modelo tiene como objetivo simplificar los procesos de gestión de una crisis. Además, tiene anclaje en la transparencia y la rendición de cuentas como elementos de base para la disminución de los riesgos de corrupción. Las vertientes del modelo contienen líneas de acción concretas que, en el ámbito municipal, se pueden poner en marcha sin necesidad de

modificaciones orgánico-funcionales y atendiendo las consecuencias generadas por una situación de emergencia, como problemas públicos que afectan los derechos de las personas.

¿Para qué sirve el modelo?

El modelo es una estructura de organización de las decisiones, la información y la salida pública de los datos generados por los gobiernos durante la atención a una emergencia, como la pandemia generada por la COVID-19.

No sustituye los mecanismos de control (interno y externo) ni los procesos administrativos a seguir para las adquisiciones y contrataciones públicas ni los procesos de transparencia y acceso a la información.

El modelo, entonces, plantea recomendaciones para la adaptación provisional de las administraciones públicas a las exigencias de una situación crítica que debe resolverse con acciones concretas y políticas públicas, por el periodo que dure la emergencia. Además, se puede instrumentar en los tres órdenes de gobierno, sin necesidad de modificaciones legales o reglamentarias, pues se enfoca únicamente en la adaptación de procesos y rutinas administrativas; es decir, la modificación del comportamiento burocrático para responder con urgencia a situaciones de emergencia.

El modelo parte de la idea de que los gobiernos requieren, ante momentos críticos, de la confianza ciudadana en las estrategias de respuesta.

¿Cuáles son las vertientes del modelo?

Son tres: 1) toma de decisiones; 2) sistemas de información, y 3) portal unificado de información en internet. Estas se enfocan en la sistematización y rutinización de los flujos de información sobre el o los problemas que se enfrentan para que las decisiones públicas estén guiadas por criterios anclados en la evidencia empírica sobre el fenómeno que se pretende atender. En ese entramado, las decisiones se vigilan tanto por los mecanismos habituales (controles interno y externo), como en el ámbito de una instancia superior de planeación y control (“gabinete de crisis”). Los sistemas de información se enfocan en la generación permanente de información y datos sobre el estado que guardan los problemas generados por la crisis para proveer permanentemente información para la toma de decisiones. En el mismo sentido, introducen un tamiz a toda la información que generan las instituciones públicas para identificar toda aquella relacionada con la atención de la emergencia. Finalmente, el portal unificado de información en internet responde a las necesidades de información de la ciudadanía, además de tener anclaje normativo. Esto significa que la plataforma debe homologar toda la información generada por un orden de gobierno y que se refiere a la atención de la crisis. Los elementos técnicos de la plataforma deben permitir que la información sea reutilizable, se encuentre en formato de datos abiertos y se actualice periódicamente, además de estar clasificada por ámbitos temáticos para facilitar la disponibilidad y accesibilidad de la información.

Conviene tener en cuenta que las vertientes que se proponen para el modelo plantean una modificación o adaptación del funcionamiento de las administraciones públicas durante un proceso de atención a emergencias. Esto no implica que se pausen o ignoren los mecanismos de vigilancia y control (interno y externo), de transparencia y rendición de cuentas, sino, por el contrario, que a esas herramientas de control gubernamental se añadan otras cuyo objetivo es responder con inmediatez, durante una crisis, para garantizar que, ante cualquier eventualidad, la ciudadanía sigue teniendo medios de vigilancia, acompañamiento y exigencia con base en información confiable. Todo el entramado planteado por las tres vertientes del modelo se dirige a la generación de confianza ciudadana en las decisiones, estrategias y políticas que pongan en marcha los gobiernos para la atención de una circunstancia de emergencia.

¿Cómo se implementa el modelo en el ámbito municipal?

1. Toma de decisiones

La vertiente de toma de decisiones plantea acciones concretas para la claridad de las decisiones públicas, así como para su justificación y explicación a la ciudadanía.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- a. *Conformación de una instancia superior de planeación y control.* En el caso de los gobiernos municipales, esta instancia puede articularse en el marco de los cabildos con

la incorporación de funcionarias y funcionarios públicos municipales de todas las áreas involucradas en las respuestas de atención a la crisis. En el ámbito nacional, el Consejo de Salubridad General es un modelo, por la variedad de las áreas del Ejecutivo federal que se encuentran representadas en él. Debe insistirse en que esta instancia superior de planeación y control es un “gabinete de crisis”, por lo cual no únicamente tiene la misión de abarcar todas las áreas del gobierno municipal, sino también mantenerse en sesión permanente para responder de forma eficiente a los cambios que puedan suceder en el momento de emergencia. En la instancia superior de planeación y control concurrirán todos los proyectos y propuestas de acciones y políticas públicas para llevar a cabo en la atención de la crisis. También se allegará la información requerida para sustentar esas propuestas y proyectos y justificar las decisiones que se tomen, a la vez que para dar seguimiento y evaluar los resultados de las decisiones tomadas para modificarlas, de ser necesario.

- b. Identificación de liderazgos temáticos en la administración municipal.* Es decir, a la par de la conformación de una instancia superior de decisión que es, en la práctica, un “gabinete de crisis”, se debe desarrollar una estrategia rápida de identificación de liderazgos en los diferentes temas que tienen relación con la gestión de la emergencia. En el caso de la pandemia por la COVID-19, los gobiernos municipales tienen la oportunidad de enfocarse en atender más allá de las consecuencias sanitarias de la crisis. De ahí que los liderazgos temáticos a que se hace refe-

rencia no únicamente serán aquellos cuyas actividades y mandatos tengan relación con el ámbito sanitario, sino con otro tipo de espacios institucionales diversos, acorde con las atribuciones de provisión de servicios públicos que tienen los municipios.

- c. *Simplificación de flujos de información.* Los liderazgos identificados estarán encargados de la coordinación de equipos temáticos que se enfoquen en dos líneas de trabajo:
- i. Acopio y análisis de información sobre la emergencia. Esta línea de trabajo tiene por objetivo proveer de la mayor información posible a la instancia superior de decisión sobre diferentes temas, de modo que el “gabinete de crisis” esté siempre informado de los avances de los problemas generados por la emergencia y de las mutaciones de estos.
 - ii. Generación de proyectos y propuestas de acciones y políticas públicas municipales para la atención de la emergencia. Esta línea de trabajo desarrollará tanto las propuestas y proyectos de acciones de atención inmediata, como aquellas de mediano plazo. La pertinencia de que ambas actividades estén a cargo de los líderes de los equipos temáticos tiene que ver con que las acciones y políticas públicas tengan bases empíricas que justifiquen la adopción de las alternativas elegidas. Las propuestas y proyectos que se generen no sólo deberán tener sustento empírico, sino también un diseño lógico básico que identifique los objetivos de la intervención pública, las metas que

se pretenden alcanzar con esta, los cursos de acción que se tomarán para la intervención pública, el arco temporal y calendario de ejecución, el modelo de monitoreo y los indicadores para la medición de los resultados de la intervención pública. Estos elementos básicos vinculan al modelo, en general, con su aplicación municipal, siendo que estos se mencionan como criterios básicos para las respuestas de atención a la crisis por la COVID-19.

- c. **Identificación de nodos de decisión.** Esta línea de acción tiene por objetivo que la instancia superior de planeación y control tenga claridad acerca de quién o quiénes toman las decisiones en todas las áreas temáticas involucradas en la gestión de la emergencia. Ello no únicamente permitirá que esa instancia ponga atención sobre los procesos de decisión que se dirigen a atender la crisis, sino también que vigile puntualmente el sustento y justificación de las decisiones. Debe tenerse en cuenta que los nodos de decisión se tornan riesgosos cuando un conjunto de decisiones, cuyas consecuencias son considerables en el ámbito organizacional o presupuestal, dependen de un solo individuo. Es decir, aquellos nodos en los que la decisión pública recae sólo sobre una persona pueden ser propicios para las malas prácticas o, sencillamente, susceptibles de que se tomen decisiones poco justificadas, poco eficientes o sin sustento.
- d. **Anclaje normativo.** En un gobierno municipal, esta línea de acción estará a cargo de la Secretaría del Ayuntamiento,

en coordinación con la oficina de la Sindicatura. La labor de estas instancias es la de garantizar que las decisiones que se toman y las acciones y políticas derivadas de ellas tienen sustento normativo, en términos de las facultades de los gobiernos municipales. Esta línea de acción es de importancia superlativa si se tiene en cuenta que, en el escenario de una crisis, las decisiones públicas deben tomarse con rapidez.

- e. **Adquisiciones y contrataciones públicas.** El ámbito de las contrataciones públicas es uno de los de mayor complejidad en la toma de decisiones en todos los órdenes de gobierno en México, pues además de que es exigible que las decisiones tengan fundamento, estas también deben tomarse atendiendo el criterio de eficiencia en el ejercicio del gasto público y, en el momento de emergencia, deben hacerse con celeridad y enmarcándose en el plan rector de la estrategia de atención. Todos estos elementos prefiguran una complejidad superior del área de adquisiciones sobre el resto de las áreas temáticas del gobierno municipal, de ahí que se considere una línea de acción específica de la de vigilar las decisiones tomadas para comprar bienes y servicios requeridos para la ejecución de las políticas públicas municipales. Esta línea de acción implica que la instancia superior de planeación y control y, al mismo tiempo, la ciudadanía, conozcan quiénes son las funcionarias y los funcionarios responsables de tomar las decisiones de adquisiciones y contrataciones; cuáles son los flujos de esas decisiones; quiénes son las personas proveedoras contratadas; cuáles son los bienes

y servicios que proveerán; cómo se justifica cada asignación de contratos en términos de eficiencia y oportunidad; cuáles son los estudios de mercado que dan base a las contrataciones, y de qué manera contribuye cada contrato a los objetivos y metas del plan rector y de cada proyecto o propuesta de política pública específica.

En suma, en esta vertiente de toma de decisiones las líneas de acción propician que:

- Se garantice que el gobierno municipal atiende la crisis conforme a una lógica única, basada en un diagnóstico del problema, en objetivos y metas determinados y siguiendo la ejecución y evaluando los resultados finales.
- La estrategia general o plan rector se determina desde una instancia de planeación y control superior, que es la que vigila las decisiones que toman las áreas del gobierno municipal, da seguimiento y evalúa los resultados para decidir mantener o modificar los cursos de acción.
- Las áreas especializadas en diferentes temas en el gobierno municipal trabajan bajo la coordinación de un liderazgo específico, que es el portavoz de su equipo ante la instancia superior de planeación y control.
- Las áreas especializadas en diferentes temas acopian, analizan y producen información para sustentar los proyectos y propuestas que elaboran para acciones y políticas públicas municipales de atención a la crisis.
- La información especializada que generan los equipos temáticos mantienen la actualización de datos sobre la emergencia a la instancia superior de planeación y control.

- Las decisiones que toman funcionarias y funcionarios públicos municipales y las acciones y políticas públicas que se ponen en marcha se insertan en el plan rector definido por la instancia superior de planeación y control.
- Los nodos de decisión están identificados. Se sabe quién decide qué y las justificaciones de las decisiones.
- Los nodos de decisión problemáticos estén vigilados, tanto por la instancia superior de planeación y control, como por el órgano de control interno y la ciudadanía que vigila las decisiones.
- Las decisiones públicas tengan sustento legal pleno y se ejercen las facultades de los gobiernos municipales.
- Las decisiones públicas, que en su mayoría se traducen en ejercicio de recursos públicos, se vigilan desde que se toman y hasta que se evalúan sus resultados.
- Las decisiones sobre adquisiciones y contrataciones públicas concentradas todas en el área especializada de la administración municipal, son transparentes, justificadas, acordes con los criterios de eficiencia y oportunidad, apegadas a la legalidad y consecuentes con los objetivos y metas del plan rector y de los planes específicos de las políticas públicas y acciones municipales para la atención de la emergencia.

El esquema general de esta vertiente del modelo está dirigido a la identificación clara de quién hace qué en las administraciones municipales; de quién o quiénes son las responsabilidades por cada decisión; quiénes deben rendir cuentas por cuáles decisiones y si las decisiones públicas responden al plan rector definido por el ayuntamiento para la atención de la emergencia en su municipio.

Los elementos señalados establecen un parámetro aceptable para garantizar que los procesos de toma de decisión durante la atención a la emergencia sucederán de forma rutinaria y rápida, acorde con la prontitud que exigirán los problemas generados por la situación de crisis.

2. *Sistemas de información*

Esta vertiente se enfoca en la generación y actualización permanente de datos sobre el problema que se atiende, las modificaciones y efectos de las acciones públicas sobre este, además de datos sobre las intervenciones de las instituciones públicas para modificar la situación problemática.

Tiene como objetivo establecer parámetros de regularidad para alimentar los productos de información públicos sobre el o los problemas que se enfrentan.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- a. *Tablero de control.* Esta línea de acción asigna a un área especializada de la administración el manejo, gestión y análisis de las bases de datos generadas por los sistemas de información.
- b. *Sistema especial de gestión documental.* Durante el periodo de la situación crítica, se habilitará un sistema especial de documentación, que permita crear un fondo documental de identificación temática, que incorpore a todas las evidencias archivísticas que den sustento y establezcan

la trayectoria de las decisiones tomadas durante el periodo de emergencia. Esto implica el diseño de criterios básicos de identificación de la información para que el sistema especial de gestión documental procese toda la evidencia documental generada por la administración en el periodo crítico y seleccione toda aquella que se vincule explícitamente con decisiones, acciones y políticas públicas puestas en marcha para la atención de la crisis, con la finalidad de analizarla, elaborar síntesis en lenguaje ciudadano, clasificarla por tema y trasladarla a la plataforma unificada de información para su publicación, en formato de datos abiertos.

- c. *Sistema de gestión de bases de datos.* Este sistema responderá a la necesidad de construir bases de datos sobre los diferentes temas de relevancia en la atención de la crisis. El ejemplo de la pandemia por la covid-19 permite distinguir todos los asuntos en los que se generan las bases de datos. En el caso de la Ciudad de México, la Agencia Digital de Innovación Pública está a cargo de este tipo de sistema de gestión en el que se unifican los criterios de las bases de datos a construir, relacionadas con el ámbito sanitario, pero no únicamente, pues también se debe generar otro tipo de información. Cada decisión pública y sus consecuencias presupuestales debe consignarse en una agrupación de datos que sea susceptible de ser reutilizada al ponerse a disposición del público. Esto significa que el sistema de gestión de bases de datos será la instancia concentradora que gestione, con base en las directrices técnicas definidas por el tablero de control, toda

la información generada por la administración municipal durante el arco temporal que abarque la atención de la emergencia. En ese sentido, todas las áreas de la administración deberán reportar cifras al sistema de gestión de bases de datos, en formatos especialmente diseñados, para garantizar el vaciado ordenado, rutinario y permanente de la información que genera la administración.

- d. *Sistema de compras y contrataciones públicas.* En materia de contrataciones públicas, al igual que el resto de las áreas administrativas, se reunirá la información generada para reportarla en los formatos establecidos al sistema de gestión de bases de datos. Sin embargo, el sistema de compras públicas tendrá el cometido de acopiar la información que dé sustento y motivación a las asignaciones de contratos durante todo el periodo de atención a la pandemia, de acuerdo con un mecanismo de clasificación y gestión de la información sobre contrataciones que permita seguir la ruta de las decisiones públicas desde que se toman, hasta que se convierten en adquisiciones pagadas, pasando por el registro detallado de los tipos de bienes adquiridos, las cantidades, los montos de las adquisiciones, las justificaciones y descripciones de las órdenes de compra, los tipos de adquisiciones y, de ser el caso, los informes justificatorios exigidos por la legislación para las adjudicaciones directas, además de los estudios de mercados y los expedientes de los procesos de licitación, de ser este el tipo de adquisiciones. El sistema de compras y contrataciones al que se hace referencia es un sistema de gestión de información. Los procesos de contratación

deberán seguir gestionándose conforme a lo establecido en la legislación, aunque, en consonancia con la lógica de este modelo, esos procesos generarán los insumos de información que sustenten las contrataciones, así como la información detallada que se incluirá en las bases de datos de contrataciones públicas.

- e. **Sistema especial de comunicación pública.** Este sistema será la instancia coordinadora que traduzca la información publicada en la plataforma unificada, así como la información generada por la instancia superior de planeación y control, para ofrecerla a la ciudadanía. La pertinencia de un sistema especial tiene que ver con las condiciones de urgencia bajo las cuales debe actuar un gobierno en la atención de una circunstancia de crisis. La comunicación gubernamental no puede seguir operando bajo la lógica de los momentos no críticos, sino que debe adaptarse al sentido de emergencia y responder con mensajes sencillos, que ofrezcan información completa a la ciudadanía sobre las acciones y decisiones que toman los gobiernos en relación con la crisis.

Como complemento a la vertiente de toma de decisiones, en la de sistemas de información se pretende asegurar que los flujos de información, tanto dentro de la administración como hacia fuera, son regulares y útiles. Esto implica que la información que se genera está a disposición de la ciudadanía, pero también que sirve a las diferentes áreas de la administración para tomar decisiones de gestión de la emergencia.

Uno de los objetivos específicos del modelo de rendición de cuentas tiene que ver con el conocimiento de la estrategia para atender los problemas generados por la emergencia, en este caso, la pandemia por la COVID-19. La información abierta y accesible favorecerá el seguimiento ciudadano a las acciones instrumentadas desde el gobierno municipal y, como consecuencia, mejorará la confianza de ciudadanas y ciudadanos en las acciones y políticas públicas.

3. Portal Unificado de Información en Internet

La vertiente que se refiere al portal unificado tiene como cometido la presentación pública y plenamente accesible de toda la información referente a la respuesta gubernamental a la emergencia. Se parte de la idea según la cual una ventana única de información evitará la dispersión de información, profusión de información falsa y permitirá la sistematicidad y homogeneidad de los criterios con los que se genera, gestiona y presenta la información a la ciudadanía.

- a. El portal unificado de información sobre la atención a la emergencia debe diseñarse conforme a los siguientes criterios:
 - i. Responder a los principios de máxima publicidad de la información y buena fe. El primero de ellos tiene que ver con la garantía, mediante criterios técnicos, de que toda la información es pública, no sujeta a criterios de reserva más allá de los establecidos por la legislación general, por lo cual la plataforma debe

garantizar también que toda la información publicada sea localizable, accesible, reutilizable, abierta y comprensible. El segundo principio tiene que ver con la confianza ciudadana en la información generada y publicada por los gobiernos. La puesta a disposición de los datos públicos sobre los procesos de atención a momentos de emergencia debe considerarse un medio para fortalecer institucionalmente la confianza ciudadana en la estrategia gubernamental de respuesta a los problemas emergentes y a sus consecuencias.

- ii. Incorporar los criterios de usabilidad, accesibilidad, compatibilidad, encontrabilidad y navegación, con el objetivo de que la experiencia de usuario sea sencilla y, al mismo tiempo, que la información se encuentre clasificada en función de los criterios determinados por el Sistema Especial de Gestión Documental.
- iii. Disposición de la información de acuerdo con un diseño de interfaz que sea amigable a cualquier tipo de usuario, además de una arquitectura de información que se adapte a la lógica de clasificación establecida por el Sistema Especial de Gestión Documental.
- iv. Establecimiento de esquemas de actualización de la información que permitan, al menos, mantener dichas actualizaciones en períodos de 15 días. El objetivo ideal sería que la información se pudiera actualizar en tiempo real o cada tercer día.
- v. Diseño acorde con los volúmenes de información gestionados por la administración, en este caso, municipal. Esto implica que la inversión presupuestal

para el diseño y puesta en marcha del portal se adapte a la magnitud de la información que se publicará.

- b. El portal unificado debe ser la ventana en la que confluya la información gestionada por los sistemas de información sobre la atención a la emergencia. Debido a esta condición, su diseño y la lógica de clasificación de la información deben ser consecuentes con los criterios de clasificación de los sistemas de información a que hace referencia la vertiente II, pues se requiere que los procesos de actualización de la información sean eficientes, de modo que no se ralenticen por necesidad de homologación de criterios entre las etapas de generación de información y la de publicación.
- c. En el caso de las administraciones municipales, en particular, los portales unificados deben poner a disposición información referente a las respuestas de política pública instrumentadas, en el marco de las facultades de los gobiernos municipales. En el caso de la pandemia por Covid-19, se tiene claro que la información que generan las administraciones municipales no necesariamente tiene que ver con la vertiente sanitaria de la crisis. De ahí la importancia de que el modelo, en conjunto, establezca que, durante el arco temporal de la emergencia, toda la información generada por la administración debe pasar por los criterios de identificación establecidos por el Sistema Especial de Gestión Documental. Esta etapa de análisis de información garantiza que todos los datos referentes a la respuesta del gobierno municipal a la crisis se ponen a disposición de la ciudadanía.

¿Cómo evaluar los efectos y resultados de la implementación del modelo?

Los mecanismos para evaluar los efectos y resultados de la implementación del modelo son de dos vías:

- **Evaluación interna.** La adaptación de la administración a las exigencias de urgencia de la situación crítica se traducen en esfuerzos adicionales. La definición de objetivos y metas, en función del conocimiento sobre los problemas que se pretende atender, establecen un parámetro de evaluación para medir los resultados de las estrategias instrumentadas por el gobierno municipal.
- **Evaluación externa.** Para la evaluación de los efectos externos, es necesario incorporar en la plataforma unificada mecanismos de medición de satisfacción y de evaluación de las experiencias de usuario, así como criterios básicos de consulta, descargas, interacción con el sitio y seguimiento de quejas y sugerencias de los usuarios.

Adicionalmente, el gobierno municipal deberán responder, por vía del portal unificado, a las exigencias ciudadanas que se planteen en medios adicionales a aquellos de carácter oficial, por lo cual también deberá hacerse uso de técnicas de monitoreo de la respuesta ciudadana a la información publicada.

► GUÍA PARA
LA EJECUCIÓN
DEL MODELO DE
RENDICIÓN DE
CUENTAS Y COMBATE
A LA CORRUPCIÓN
EN LA SITUACIÓN DE
CRISIS POR LA COVID-19
EN EL ÁMBITO
MUNICIPAL. *Criterios básicos para
responder a emergencias generando
confianza ciudadana*

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.

El 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” se planteó como un esfuerzo de investigación para identificar áreas de oportunidad en la gestión de la situación de emergencia generada por la COVID-19, en 2020. Al margen de la especificidad del proyecto, un objetivo transversal ha sido la generación de recomendaciones derivadas del análisis de las acciones llevadas a cabo hasta el momento por los tres órdenes de gobierno en el país. Estas recomendaciones buscan configurar un modelo abarcador para la mejora de la gestión de circunstancias de crisis en el país..



CONACYT
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

MODELO