

Revista iapem

500 Años del municipio en América

**Five hundred years of
the municipality in America**

102

Enero-Abril, 2019

Revista iapem

Número 102, Enero-Abril, 2019

500 Años del municipio en América

*Five hundred years of the
municipality in America*



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

© **Revista IAPEM**

Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

Director de la Revista:

Julián Salazar Medina

Comité Editorial de la Revista:

Hilda Aburto Muñoz (México), Ricardo Navarro Reyna (México),
Luis Humberto Fernández (México), Fernando Ortega (Perú),
Jordi Serra (España), José Juan Sánchez González (México),
Omar Guerrero Orozco (México), Alejandro Romero Gudiño (México),
Lucio Mauricio Henao Vélez (Colombia),
Guillermina Baena Paz (México),
Juan Miguel Morales y Gómez (México),
Leobardo Ruíz Alanís (México).

Av. Hidalgo Pte. núm. 503

Col. La Merced, Toluca, México

C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673, (01722) 213 4674

Página web: www.iapem.mx

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al Uso

Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

Los trabajos que aparecen en esta revista son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Revista IAPEM es una publicación cuatrimestral especializada en Administración Pública. Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local.

Revista IAPEM aparece indexada en:
**Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas
en América Latina
(LATINDEX)**

500 Años del municipio en América

Five hundred years of the municipality in America

Presentación 7

ARTÍCULOS

Los gobiernos locales en el Estado de México: corrupción y valor público
The local governments in the State of Mexico: corruption and public value 11
Jaime Espejel Mena

El contexto imposible para la transparencia y la rendición de cuentas
municipal en el estado de Morelos. Una mirada Foulcaultiana
*The impossible context for the transparency and municipal accountability
in the state of Morelos. A Foulcanian miracle* 35
Miguel Guerrero Olvera

La importancia del municipio mexicano en la Cuarta Transformación
The importance of the mexican municipality in the Fourth Transformation 61
Roberto Moreno Espinosa

Retos actuales para el municipio en México
Current challenges for the municipality in Mexico 75
Gabriel M. Ezeta Moll

Modernización del municipio mexicano
Modernization of the mexican municipality 93
Ignacio Pichardo Pagaza

RESEÑA DEL LIBRO

Municipalistas y Municipalismo en México

Municipalities and Municipalism in Mexico 111

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

DOCUMENTO

Las actas de Cabildo Mexiquense más antiguas

The Acts of Cabildo Mexiquense more ancient 115

Carlos J. Tello Arteaga

Políticas Editoriales de la Revista IAPEM 123

Normas para la Presentación de Originales de la Revista IAPEM 129

Los gobiernos locales en el Estado de México: corrupción y valor público

The local governments in the State of Mexico: corruption and public value

Jaime Espejel Mena*

Resumen:

El documento sugiere que la corrupción, en los gobiernos locales, se traduce en el mal uso de las instituciones por parte de un político o administrador público. Desde un enfoque institucional se sugiere que el fenómeno de la corrupción en la esfera gubernamental no es sólo un problema de principios, en virtud de que ciertas conductas corruptas, menoscaban el estado de derecho, la legitimidad institucional y la democracia. Se concluye planteando que, la corrupción desfigura de manera inmediata el valor público que tienen que producir las acciones del gobierno.

Palabras clave: Corrupción, institución, legitimidad, gobierno, valor público

Abstract:

The document suggests that corruption, in local governments, results in the misuse of institutions by a politician or public administrator. From an institutional approach, it is suggested that the phenomenon of corruption in the governmental sphere is not only a problem of principles, because certain corrupt behaviors undermine the rule of law, institutional legitimacy and democracy. It concludes by stating that, corruption immediately disfigures the public value that government actions have to produce.

Keywords: Corruption, institution, legitimacy, government, public value

Introducción

El panorama que ofrecen los gobiernos municipales en el Estado de México en el nuevo siglo se ha vuelto complejo y diverso. Esto no es necesariamente novedoso, pues como da cuenta nuestra historia, este ámbito de gobierno ha sido objeto de múltiples transformaciones, algunas de ellas producto de los cambios demográficos y socio-económicos característicos del pasado siglo. Pero en otros casos, los cambios han sido producto de propósitos políticos encaminados justa-

* Profesor de tiempo completo en el Centro Universitario Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México.

mente a dar una nueva fisonomía y a modificar el papel que estos gobiernos están llamados a cumplir en sus respectivos territorios y sociedades. Este último tipo de cambios es el que ha marcado con mayor influencia las perspectivas actuales de los gobiernos locales de México y la necesidad de transparentar las acciones que definen y ejecutan.

La corrupción en la función pública de los gobiernos locales tiene un carácter multifacético; no se reduce a una sola práctica desleal e ilegítima. Las prácticas que son parte de la corrupción son: tráfico de influencias, dádiva pecuniaria, despojo de bienes, desvío de recursos, negocios turbios, contubernio, por mencionar algunas. Estas prácticas son frecuentes en el quehacer político, sobre todo en países en proceso de modernización o con instituciones débiles. Existe una correlación entre la pobreza y corrupción, existe con mayor frecuencia en el andamiaje político-administrativo de un país pobre. La corrupción en todas sus formas desgasta y contradice todos los elementos democráticos. Es la manifestación del *ethos* antidemocrático, del particularismo, ya que expresa el egoísmo, el egocentrismo, los privilegios injustos, el aprovechamiento de las debilidades y de las fallas, la utilización inescrupulosa de los débiles, los explotables y los indefensos.

En las administraciones públicas de países en proceso de modernización es peculiar las prácticas inherentes a la corrupción, como el caso de México, influye diametralmente a minar la visión de un buen gobierno. En muchas ocasiones la corrupción administrativa se incrementa debido a una serie de factores, entre los cuales se encuentra el bajo salario de funcionarios públicos, la política de botín que impera en el gobierno, lagunas legales, desorganización administrativa, facultades discrecionales de algunos servidores públicos, inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas, escasa participación ciudadana por controlar al gobierno, ineficacia de las políticas públicas para prevenir actividades corruptas, entre otras.

El presente documento sugiere que la corrupción política en el Estado de México, en distintos ámbitos, no se relaciona de manera determinante con el grado de modernidad de los gobiernos locales o con los sistemas normativos positivos o negativos, pero sí interviene de manera directa en el valor público que generan las acciones de los gobiernos locales. En la Administración Pública municipal la corrupción se dispersa en el proceso administrativo. Las razones son múltiples, entre ellas la inexistencia de un control efectivo interno, la escasa voluntad política por rendir cuentas, ausencia de un servicio civil de carrera, escasa transparencia en el quehacer administrativo y la apatía ciudadana para con los asuntos públicos. El valor público se deteriora con la corrupción, la capacidad institucional de los gobiernos municipales incide en la eficiencia y mejoramiento institucional y al mismo tiempo, puede generar otras soluciones que resuelven el déficit precisamente de valor público.

En México, el municipio tiene el reto de adaptarse a la ola democratizadora en los procesos políticos, así como insertarse en el contexto de las innovaciones administrativas (gerencia pública, políticas públicas, gobierno relacional, redes de políticas, gobernanza, *governance*, presupuestos por resultados, gobierno electrónico o transparencia) para estar en sintonía de los nuevos retos que la mundialización impone. Eso quiere decir, que la Administración Pública del municipio tiene que alejarse de procesos que retardan la modernización (clientelismo, patrocinio político, corporativismo, entre otros). Los municipios que no cuentan con una Administración Pública moderna se ubican principalmente en las entidades federativas más pobres (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Michoacán, Veracruz, Estado de México, entre otros) dado que está presente el corporativismo y la corrupción. En contraparte, las entidades federativas que están muy cerca de una Administración Pública municipal moderna y democrática son los más estables económicamente (Nuevo León, Guadalajara, Ciudad de México –con sus Alcaldías–), lo cual no implica que las prácticas políticas del *ancien régime* hayan desaparecido en su proceder, sino que han acotado viejas prácticas. Este es el prototipo de administración que es necesaria en México y en sus municipios, porque ello es signo de progreso, mejora de los servicios públicos, mejor recaudación tributaria y satisfacción ciudadana. Sin embargo, la antesala para la modernización administrativa municipal es abatir la corrupción. Si la corrupción es controlada (bajo el criterio de costo-beneficio, es mejor prever conductas corruptas que las persecuciones), la imagen pública del gobierno mejorará sustancialmente y será más sencillo acercarse a prácticas como la gerencia pública o la gobernanza.

Moralidad en la función pública

La moral nos permite distinguir qué tipo de acciones debemos elegir y regula el comportamiento de los individuos que actúan por su cuenta. La moral regula las costumbres, se observa en el quehacer gubernamental a través de la disminución de prácticas corruptas (Merino, 2010). La moral tiene como referencia un conjunto de normas y creencias de primer orden, respecto de una vida buena, justa y las implicaciones de no seguir dichas normas, la ética tendría como referente el estudio de la moralidad y trataría de establecer los principios en los que tendrá que basarse (Villoria e Izquierdo, 2015). La moral no estudia los principios de una conducta recta sólo para conocerlos, también lo hace para saber cómo conducirse con una vida buena. No sólo basta conocer los principios morales, es necesario adecuar las conductas y el carácter a dichos principios. La ética pública expresa lo que se estima bueno para la sociedad y la moral las normas que se consideran

imperativas para el individuo. La ética pública de la política trata de descubrir la dimensión ética de las actividades que realizan los políticos profesionales dentro de las instituciones públicas. La actividad gubernamental y los negocios privados presentan una contraposición ética en su orientación.

Partiendo de la idea que el individuo es social por naturaleza, se entiende que va a convivir con sus semejantes buscando satisfacer sus necesidades de toda índole, ya que todo individuo realiza una actividad en específico, coadyuvando directa o indirectamente a satisfacer necesidades colectivas. Sin embargo, existen individuos que no tienen esta perspectiva, debido a que persiguen ambiciones propias y no les importa qué instrumento utilizar para satisfacerlas. Cuando el servidor público se aparta de un mundo armónico y actúa en su propio beneficio, olvidándose de la ética y los valores que crearon todos los hombres para regular su quehacer en la vida social y política, se corrompen las instituciones.

Corromper es transgredir la moral de la Administración Pública o de los funcionarios públicos, influir con dádivas para que un empleado obre en cierto sentido que no es debido. Por otra parte, se puede visualizar también “como aquellos actos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera [que] sea su naturaleza” (Malem, 2002: 35). Así pues, la corrupción es aquella práctica emprendida por funcionarios públicos y políticos en la que atentan contra el interés institucional para darle prioridad a un interés personal o de grupo. Esta práctica está en contraposición al deber y al interés público, motivo por el cual es ilícito e ilegítimo todo acto que es producto de la tergiversación del poder o del deber posicional. El resultado de la corrupción es un beneficio que de otra forma no se pudiese conseguir, es decir, se logra alterando un orden institucional para tener acceso a ello. Por lo tanto, el político corrupto coopta a la moral, a la ética y a los valores compartidos de toda comunidad política, y sobre todo elimina la “dignidad humana” de los hombres que utiliza como medios para satisfacer el deseo personal.

La creación del Estado fue un remedio para tratar de erradicar las pasiones del hombre y frenar los abusos del individuo con sus semejantes, en muchas ocasiones el individuo que forman parte del Estado tiene injerencia en prácticas egoístas. Los gobernantes también son humanos y buscan siempre sus intereses. Este interés se polariza en prestigio, ascender de nivel, ganar más dinero, buscar un mejor *status*, entre otros. La búsqueda y aspiración de mejorar las condiciones es legítima de todo hombre y mujer, el problema es cuando esto sucede a costa del recurso público, sacrificando lo de todos para el beneficio personal o de grupo, obteniendo ventaja al ser el depositario de las decisiones en nombre de todos.

En efecto, es aquí donde se suscita un problema, los políticos y la burocracia pública normalmente privilegian su ambición y no les interesa cuál sea la vía, pero siempre se ven afectados otros individuos, vislumbrándose el interés particular sobre el colectivo. En la estructura gubernamental se presentan otros tipos de egoísmos, como es el hurto, engaño, contubernio, tráfico de influencias, etc., conformando así lo que es la corrupción. Lo anterior genera una mala imagen en las instituciones públicas. Ante un escenario de egoísmo entre los individuos, aflora la desconfianza entre los mismos hombres. Este fenómeno se visualiza con mayor precisión entre los gobernantes y los gobernados, debido a la relación que los mantiene articulados. Para erradicar esta desconfianza es menester controlar al gobierno obligándolo a rendir cuentas y que éste vigile de cerca las acciones de la población.

¿Qué hay en el fondo del desconocimiento de la moral y la ética pública? La respuesta es el desconocimiento de las instituciones y el interés público. El cuerpo de normas sociales o internas y las reglas externas que el pueblo decidió otorgarse mediante un legislador es desconocido por un particular. Debido a que las leyes son evadidas para desviar recursos o abusar del poder, el cuerpo jurídico es alterado para poner en tela de juicio la funcionalidad de las instituciones. Si quienes representan las instituciones no las respetan, cómo puede exigírsele al pueblo que lo haga, o decirles a los ciudadanos que paguen sus impuestos si el dinero recaudado es desviado para beneficios personales. Como los políticos o funcionarios corruptos conocen cómo se compone el cuerpo normativo que rige al gobierno, buscan sacar provecho personal a una ley. Desafortunadamente, el problema del positivismo jurídico es que no hay delito más que el señalado en la norma. Por esta razón, Ronald Dworkin, y en menor medida H. L. A. Hart, critican el Derecho codificado o positivismo jurídico porque da la pauta para su alteración como se desee (Dworkin, 2001; Hart, 1998). Este es el grave problema de México.

La corrupción, como práctica que deviene de la voluntad subjetiva, discurre por la estructura social, en la cual se encuentran los grupos y los individuos. La pretensión de alterar una práctica para encontrar algún beneficio, corre al paralelo con el egoísmo individual y de grupos de interés, dejando como secuela un contagio a la estructura social y a los individuos con una entereza personal e institucional. Esta práctica es ensayada en diversos espacios de la vida social: en la calle con un policía, con un profesor en la universidad, en el ministerio público cuando se levanta una denuncia, con los funcionarios públicos cuando se efectúan trámites administrativos, o en la pretensión de maldad que persigue un individuo para con otro individuo para lo cual rompe los esquemas del derecho, la moral y la costumbre en el afán de obtener algún beneficio.

Las prácticas corruptas son efectuadas en la esfera pública, ya que en el régimen administrativo se encuentran espacios vulnerables al cohecho, la usurpación de funciones, al desvío de recursos, al soborno, etc. Si a esto se le añade una “selva jurídica” en la que está inmerso el funcionario, con facilidad hallará una norma en la que encuentre cobijo para justificar su mala conducta.

Está claro que la corrupción menoscaba a la política, o bien, la coopta para supeditarse a intereses particulares o de grupo, pero ¿cuál es la razón? Lo que sucede es que la política en su génesis representaba lo moral, los principios, el bien común; en suma, lo mejor que existía en la *polis*, que era el lugar por excelencia donde se deliberaban los asuntos de interés público. La **política** en un principio suponía la **moral** como esa norma reguladora que debía ser obedecida, cosa que ahora ha sido desdibujada por los políticos corruptos. En cambio desde su origen mismo, la corrupción emerge como inmoral, como oportunismo, como mera estrategia, como fechoría, etc. Por lo tanto, la moral al tomar distancia de la política, de inmediato surge la corrupción para darle cobijo, pero no una protección encaminada al bien, sino en hacer el mal precisamente a la mayoría de los hombres en sociedad. Sin embargo, se reconocerá empecinadamente que en la **teoría** la política converge con la moral, y en lo **fáctico** se constata lo contrario: la política está desligada de la moral por la paulatina conformación de una cultura de la corrupción.

Si bien las organizaciones -públicas o privadas- se caracterizan por tener objetivos específicos, cada integrante desempeña un rol, cuyo afán es coadyuvar al cumplimiento del objetivo general de la organización. Cuando se constituye una, emergen normas, reglas y leyes que regulan la actuación de los actores para mantener viva la misma. Los sujetos que la conforman formalmente refrendan su voluntad y compromiso para dar el mejor esfuerzo en beneficio de todos. Todas las organizaciones presentan un comportamiento dinámico, se coordinan con otras, movilizan recursos y pugnan con otras en busca de consensos para ejecutar las funciones que les fueron encargadas al momento de su creación. Independientemente de la excelente organización y coordinación de los líderes para con el resto de la estructura, se presentan actos de corrupción, suscitando inestabilidad en la parte endógena de la misma y tergiversando su compromiso social.

Valor público y Administración Pública

Cuando un servidor público abusa de su autoridad o cargo para obtener todo tipo de beneficio privado, incurre en una conducta corrupta. Las funciones de todo servidor público están fundamentadas en un marco jurídico, cuyo objetivo

consiste en privilegiar el estado de derecho ante todo. Las funciones que realiza, así como las decisiones que toma están respaldadas por un conjunto de leyes que dan muestra de que se trabaja en beneficio del interés colectivo. De no acatar las normas, el quehacer administrativo carecería de legitimidad y legalidad. Todo servidor público está instruido para ejecutar sus responsabilidades en apego a derecho. En caso de no hacerlo estaría incurriendo en delitos, así como en una falta hacia el interés común, el gobierno sería percibido como una fuente progresiva de corrupción, donde el cruce de favores es una práctica constante que lleva en declive la calidad de la Administración Pública. Francisco Laporta (1997: 21-22), enumera las conductas corruptas que desgastan la función pública: soborno, extorsión, arreglos, alteraciones fraudulentas del mercado, malversaciones y fraudes, especulación financiera con fondos públicos, parcialidad, colusión privada y uso de información privilegiada. La falta de certeza personal e institucional del servidor público está puesta en tela de juicio.

Ahora bien, la corrupción en la Administración Pública mexicana no sólo se refleja en el desvío de recursos o en la alteración de licitaciones, hay todo un abanico de actos que son vistos como corruptos; el Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción (Diario Oficial, 2017), establece: ejercicio indebido de funciones, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito.

El valor público de las acciones del gobierno puede orientarse a través de códigos de conducta que regulen las acciones de los miembros de una determinada dependencia. La idea más importante de valor público la establece Mark Moore (2010), sugiere que la creación de valor público radica en generar el máximo valor posible para la población a partir del uso adecuado de los recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos existentes en las instituciones, basándose en la habilidad gerencial, a fin de cumplir con los propósitos establecidos en los mandatos y con la máxima eficacia y eficiencia. Los argumentos de Moore (2010) se comprenden en un contexto que valora las instituciones formales, donde la gestión pública es un ejercicio éticamente responsable que abona al valor público.

La negociación, deliberación y el acuerdo político son la única manera que las sociedades en proceso de democratización tienen para establecer acuerdos sobre qué es más valioso para la sociedad en su conjunto, e implica una tendencia al respeto de los derechos del ciudadano como consumidor de servicios públicos. La base de la estrategia para crear valor público de Mark Moore (2010) se da en tres direcciones: a) La estrategia debe ser valiosa en términos sustantivos. La

institución debe generar valor para los clientes a un costo bajo, es decir la estrategia debe permitir la generación de valor público a partir de lograr credibilidad institucional; b) La estrategia debe ser legítima y sostenible políticamente. La institución debe atraer continuamente autoridad y dinero del entorno político autorizador al cual el directivo público debe rendir cuentas y c) La estrategia debe ser operativa y administrativamente viable. Las actividades autorizadas pueden realizarse a través de la organización existente con el apoyo de otras instituciones que pueden ser inducidas a contribuir al objetivo organizativo.

Un gobierno no es funcional para la sociedad en el momento que su Administración Pública es incompatible con los problemas y necesidades de una sociedad heterogénea y exigente. A menudo las necesidades sociales se pueden solucionar implementando políticas públicas, para lo cual es indispensable la utilización de recursos públicos. Sin embargo, en muchas ocasiones los problemas perduran y se reproducen dada la ausencia de recursos, y dicho sea de paso, de la incapacidad de la función pública para ofrecer soluciones innovadoras. Aquí existe un detonador invisible de ingobernabilidad, los servidores públicos, políticos y ciudadanos lo saben, pues le dan el nombre de corrupción. Si hay un problema social, el gobierno sabe cómo movilizar recursos para apaciguarlo, sin embargo cuando la administración se ocupa de esta tarea, los servidores públicos malversan los recursos mediante actos corruptos y la solución al problema es inconsistente. Por otra parte, la desproporción de ingresos fiscales y gasto público está latente debido a la posición negativa de la sociedad de pagar impuestos; su argumento común es que no reciben los servicios públicos como deberían ser y la burocracia es corrupta con sus impuestos.

Los gobiernos en vías de democratización se encuentran en una etapa difícil, en lo concerniente a su funcionamiento, toda vez que se les complica alcanzar los objetivos que la sociedad les tiene encomendado. Este fenómeno es comúnmente conocido como transparencia y rendición de cuentas, consiste en la incapacidad del gobierno por dirigir la sociedad de manera honesta y éticamente responsable, así como ofrecerle estabilidad, orden, calidad de servicio y bienestar social. Si el gobierno no puede ofrecer soluciones a la sociedad, una razón convincente es la existencia de patologías en los procesos gubernamentales, como puede ser la tergiversación de los recursos públicos o desvío de programas sociales, mejor conocido como corrupción política. Otros factores que no contribuyen a generar valor público son: la sobrecarga de exigencias sociales que limitan la respuesta gubernamental y menoscaban la capacidad de servicio público; la insuficiencia de ingresos fiscales y aumento del gasto público; y crisis de gestión gubernamental y el abandono del apoyo de los ciudadanos para con el gobierno.

Las acciones emprendidas por parte del gobierno tienen la pretensión del beneficio público, pero si éstas son eficaces se traducen en un bienestar social,

en caso de no ser así el perjuicio es también público. Ahora bien, al buscar el beneficio social, la rentabilidad es un criterio racional a tomar en cuenta. Sería poco factible la hechura de políticas que sobrepasarán el costo pecuniario de la hacienda pública y el beneficio no sea colectivo. El equilibrio entre demandas y soluciones es un criterio para evaluar a un buen gobierno. Si un gobierno ha cumplido las demandas sociales con eficacia, ello se refleja en capacidad para dirigir a un pueblo, y si ello no pasa, ese gobierno no es el apto para ejercer el poder administrativo. Un gobierno democrático se caracteriza por la capacidad de garantizar la cooperación social y el bienestar público, de no ser así, el adjetivo democrático no es tal (Giner, 1998).

Para lograr la gobernabilidad de la sociedad y generar valor público se necesita darle un nuevo giro a las instituciones del gobierno, el objetivo es erradicar la corrupción política, controlarla y detectarla a tiempo y proceder conforme a derecho. Aplicar instrumentos gerenciales en el proceso administrativo es una novedad en los gobiernos, por lo cual se hace necesario instaurarlos para el buen funcionamiento de las administraciones públicas, para que las secuelas de estas prácticas sean en detrimento de la corrupción y en beneficio de la sociedad, y por ende de la gobernabilidad. Las modernas democracias tienen el complicado reto de caminar a la par de la gobernabilidad, pues sólo así los gobiernos pueden mantenerse en el tiempo y espacio. Si la corrupción fue uno de tantos propiciadores de ingobernabilidad, su abatimiento puede ser un factor nodal para una cruzada por el buen gobierno en la que resulte beneficiada la sociedad. El gobierno puede generar valor público si sus acciones se orientan a: vocación de servicio, compromiso social, responsabilidad, respeto a la cultura y medio ambiente, equidad, transparencia, eficiencia, igualdad, lealtad, honestidad, legalidad, gobernabilidad, compromiso con la democracia, fortalecimiento fiscal, desarrollo económico y formación y consolidación de tejido social.

La sociedad moderna pone en tela de juicio el funcionamiento de su gobierno a causa de la corrupción que ahí persiste, por lo tanto esta postura es un factor de crítica a la gestión pública. El cambio en la estructura por ingobernabilidad, comienza también por la corrupción de su principio. Aquí nos encontramos ante un problema de rendimiento, el gobierno es incapaz para responder a los requerimientos sociales a través de sus funciones, cometidos y políticas. No se trata de deficiencias específicas, sino de una degradación generalizada de su actividad en sus diversas modalidades (Guerrero, 1995). Si la ingobernabilidad es suscitada por problemas fiscales, se puede decir que, la capacidad de administrar los escasos recursos depende de la capacidad de la administración y de la innovación de la burocracia.

La corrupción política presenta como secuela el acrecentamiento de la desconfianza hacia las instituciones gubernamentales, no obstante esta

desconfianza la promueven y la patrocinan quien no respeta a las instituciones democráticas. Los ciudadanos con un modo honesto y digno de vivir, acoplan su conducta a los valores, pero los que no lo hacen así, también contribuyen a corromper a los funcionarios y políticos dignos de este nombre. Así que la corrupción está presente en la sociedad y en el gobierno; son corruptos los que corrompen y los corrompidos, toda vez que ambos determinan llegar a un acuerdo en ausencia de la moral, la ética y del estado de derecho. Sin duda alguna, la corrupción ahuyenta el espíritu de la democracia tanto en la actividad política, social y gubernamental.

El valor público de las acciones del gobierno se fractura cuando la gestión pública como elaboración e implementación de políticas públicas se aleja del sistema de redes formales de dependencia gubernamental (Bozeman, 2006). Impera la informalidad y el margen para la corrupción aumenta.

Corrupción e instituciones en los gobiernos locales

En términos generales, algunas circunstancias sociales y económicas que favorecen el florecimiento de la corrupción política son: a) largos periodos de crecimiento, modernización y expansión de la Administración Pública, b) mayores oportunidades políticas que económicas, c) apertura a la competencia local, nacional e internacional sin barreras adecuadas, d) desequilibrio institucional del sistema político y surgimiento de nuevos actores protagónicos, e) salarios y remuneraciones de bajo nivel, f) constante inseguridad laboral, g) debilidad en las sanciones sociales e institucionales, h) duplicidad de funciones administrativas o ineficiencia en la gestión pública, i) importantes estímulos económicos, j) presencia de una doble lealtad, como resultado del transfuguismo partidario, k) monopolio de la decisión pública, l) falta de articulación en la organización burocrática o ausencia de mecanismos de control interno y m) impunidad.

De manera específica, para el caso del Estado de México, algunos elementos que retardan o se oponen a la institucionalización de la función pública, son: a) el clientelismo, b) la cultura de la ilegalidad, c) visión directiva/personal y poco institucional, d) ausencia de matizar la innovación institucional antes de implementarla y e) imposición de esquemas de innovación institucional (isomorfismo).

En algunos Ayuntamientos el problema del control sobre el curso que siguen los recursos públicos, se debe en buena medida a lo siguiente: a) algunas dependencias crecen de manera desmedida, utilizando personal que no es necesario, y realizan funciones que no van acorde con los objetivos de la dependencia, por lo que caen en actos de corrupción en sus diversas modalidades, b) existencia de personal con un régimen de honorarios, que no percibe

las prestaciones y la asistencia social delimitadas en la legislación pertinente, pese a llevar una antigüedad en el sector público. Esto es un claro ejemplo de la mala erogación del gasto público con los recursos humanos, c) la comunicación (coordinación) no es la pertinente entre los departamentos del municipio para llevar a buen puerto las acciones de gobierno contempladas en la planeación. Esto origina contradicciones en las políticas públicas, y en dichas contradicciones pueden existir anomalías financieras, d) el control sobre los recursos no es exhaustivo, debido a que el Contralor es militante del partido político que llevó al poder al presidente municipal, algunos regidores y el síndico. Esto es un claro encubrimiento sobre algunos funcionarios y la existencia de complicidad del Contralor con sus compañeros de trabajo, e) la normatividad sobre el “control gubernamental” es una “selva jurídica” dada su amplitud y sus contradicciones al tiempo de su aplicación.

El gobierno municipal es reinventado cada tres años, ello limita que pueda contar con un personal calificado, pues los administradores principales (directores de los departamentos) son reclutados por el presidente municipal por relaciones afectivas y de compromisos políticos. El problema de la corrupción política en el municipio inicia desde la campaña política. Cuando un candidato llega al cargo público, legal y legítimamente, integra su gabinete con aquellos que fueron sus colaboradores de la campaña, pese a que desconozcan lo delicado que es la tarea de administrar lo público.

Si bien la corrupción puede ser vista como un problema de selección de personal, también es un problema de gestión. Dado el inexistente personal calificado en el municipio surgen los problemas de gestión y de improvisación para salir del paso y con ello vienen las prácticas de corrupción. Cuando un servidor público carece de ética pública, el espíritu de lo público se desvanece porque está improvisando los procesos administrativos y pisa las fronteras de la ilegalidad al no respetar los principios formales que rigen al gobierno municipal. La improvisación de administrar lo público deteriora el papel crucial que tiene el gobierno, razón suficiente para que la sociedad tenga una pésima imagen de la Administración Pública y del gobierno. En la administración municipal la práctica del “secreto” es común; si algún servidor público tiene conocimiento de algún acto de corrupción emprendida por alguno de sus colegas, evita problemas legales e institucionales al no denunciarla ante las instancias correspondientes. La “cultura del secreto” en la función pública municipal funciona en la medida que el Estado de derecho es desplazado por prácticas desleales, y es poco probable la aplicación de la ley por los perplejos servidores públicos del departamento jurídico del municipio.

En los municipios mexiquenses existe un control por parte de la Cámara de Diputados Local a través del Órgano Superior de Fiscalización, pero ese control es difuso y permite la reproducción de la corrupción, debido a la inoportuna labor

de los diputados para llamar a cuentas a los servidores públicos municipales, o para glosar el gasto público erogado en el municipio. Sin embargo, en el caso mexicano es peculiar la forma como es evaluado la aplicación del gasto público -cuando se da-, dado que los diputados justifican la aplicación del gasto cuando es comprobable, pero no utilizan el “criterio” de ver la factibilidad de dicha aplicación. En síntesis, no basta justificar el gasto público para eliminar posibilidades de corrupción, sino es menester la evaluación y “justificar” el erario en beneficios palpables para los ciudadanos.

A decir de Carles Ramió (2015), los tensores progresistas a incentivar para controlar la corrupción son: a) meritocracia y nuevos sistemas de selección en la contratación de empleados públicos, b) dirección pública profesional, c) gestores públicos profesionales, d) transparencia, rendición de cuentas y evaluación, e) favorecer el mimetismo con instituciones y organizaciones autóctonas, f) cuidado para evitar un exceso de burocratización, g) utilización de dispositivos tecnológicos que fomenten la inteligencia institucional, h) gobierno electrónico e i) mejorar la gobernanza en la gestión público-privada.

En el Estado de México es menester realizar una reforma de la Ley Orgánica Municipal para que el Contralor elegido sea militante de un partido político distinto al del Presidente Municipal, o en su defecto un ciudadano de la sociedad civil, con el objetivo de que haya pesos y contrapesos en la gestión pública del municipio. Es importante que el Contralor elegido posea la formación profesional de administrador público, abogado o contador público, en virtud de que desarrolle un papel sustancial en la aplicación de las normas. Esto implica que habrá tolerancia cero para quienes estén involucrados en asuntos de malversación de los recursos públicos.

Aplicar de manera ecuánime las leyes para combatir la corrupción. Tal es el caso del Código Penal del Estado de México, principalmente en su Subtítulo Segundo, Delitos contra la Administración Pública, en su Capítulo I, artículos 117 al 137, donde se tipifica el combate contra la desobediencia; resistencia; coacción; oposición a la ejecución de obras o trabajos públicos; quebrantamiento de sellos; ultrajes; cohecho; incumplimiento, ejercicio indebido y abandono de funciones públicas; tráfico de influencias; concusión; peculado; y enriquecimiento ilícito.

Ante la pérdida de ética en la función pública, principalmente en el ámbito municipal, es menester retornar a la misma. Para ello es dable crear un código de ética por el que se rijan los servidores públicos. Ello implica concientizar a los servidores públicos sobre el contrato moral con la Administración Pública.

Al hablar de control y evaluación, implica evaluar el buen desempeño que se le dieron a los recursos públicos. Para tal efecto, es menester aplicar un sistema de medición de resultados por unidad de responsabilidad gubernamental en toda

la estructura administrativa. Es aquí a donde el papel del Contralor adquiere relevancia, así como su agencia de evaluación del desempeño de la función pública.

Los servidores públicos tienen que rendir cuentas a sus superiores, y estos a su vez a la comunidad. El rendir cuentas es una forma de cómo la sociedad evalúa su gobierno. Cuando se rinda cuentas a la sociedad, la Contraloría municipal debe avalar los resultados, tanto con documentos contables como con evaluación de calidad de los servicios otorgados a la población. Poner a disposición del público la información que tenga que ver con el origen, utilización y destino de los recursos públicos. Lo importante de esta información es que debe ser verídica, para lo cual la Contraloría debe supervisarla.

En los municipios es común ver de tres a cinco ventanillas para procesar trámites administrativos; ante tal magnitud, la corrupción se reproduce cuando el servidor público extorsiona al ciudadano para agilizar trámites. Por ello se requiere transitar a la ventanilla única con el afán de modernizar la administración y a su vez, menguar las dádivas mediante el control institucional. En contraposición, es viable crear una ventanilla de quejas, sugerencias y denuncias sobre el comportamiento de los servidores públicos que prestan algún servicio o bien, que atienden a los ciudadanos directamente. Esta ventanilla estaría supeditada a la agencia de la Contraloría interna. Una forma de menguar la corrupción en los municipios es por medio de la transparencia en los procesos administrativos.

La transparencia en el manejo de los recursos, en el reclutamiento de personal, en las licitaciones de obra y de servicios, en los sueldos de los altos funcionarios (personal de confianza) y del personal operativo, será posible en la medida que la información que soliciten los ciudadanos sea otorgada, pero el reto es que esa información sea confiable y ratificada por las agencias correspondientes. En una palabra, la transparencia tiene como soporte la libre fluidez de la información gubernamental entre los ciudadanos, así como la comunicación constante y fluida entre la función pública y la sociedad sobre retos y resultados del municipio. Además la transparencia es funcional en la medida que la sociedad civil (entendida como autoorganización social) exija la información que es producto de la gestión gubernamental, y al mismo tiempo, se dé a la tarea de evaluar los resultados para que pueda exigir cuentas. La buena gobernanza y la cultura de la legalidad son dos pilares del diseño institucional que previenen y combaten a la corrupción y genera un buen gobierno (Villoria e Izquierdo, 2015).

De lo planteado se puede sugerir que es fundamental conformar un arreglo institucional que tome en cuenta las siguientes recomendaciones sobre la transparencia municipal con el objeto de abatir la corrupción administrativa, algunas de ellas son: a) transparentar las actividades en áreas críticas, b) actuar con transparencia en la contratación, promoción y despido del personal, c) informar

sobre los proveedores municipales, d) informar sobre los ingresos municipales y la deuda pública: brindar información sobre los ingresos del municipio, pago de impuestos, multas y derechos, difundir la morosidad en el pago de impuestos, multas y derechos y difundir el monto de la deuda pública, e) informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales, f) publicar los gastos de comunicación social y de representación, g) informar sobre los ingresos totales del Presidente, Regidores y funcionarios, h) difundir información sobre trámites y servicios municipales, i) difundir los reglamentos municipales, publicar un manual ciudadano de corresponsabilidad y brindar atención de calidad a la ciudadanía, j) crear y proponer acciones de mejora en acuerdo con los Consejos de Participación Ciudadana, k) informar sobre los proveedores municipales, l) informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales.

Bajo el entendido de que la transparencia alude a la publicidad de la información oficial, serían los siguientes rubros los que sería primordial transparentar:

- a) Sobre los funcionarios. Aquí comprende todo lo relacionado a las cuestiones del gasto corriente de los cuadros administrativos; a los puestos existentes y los responsables de cada puesto; a las actividades de cada área o departamento; y la justificación de los sueldos de los funcionarios públicos de acuerdo al escalafón. Toda esta información tiene que ser de conocimiento público.
- b) Sobre los procesos administrativos. Se refiere a los fundamentos legales que rigen las prácticas gubernamentales; las razones para tomar determinadas decisiones y no otras; información de los análisis de costo-beneficio en la formulación y aplicación de las políticas públicas; sobre las partidas presupuestales en cada ejercicio fiscal; y sobre los resultados alcanzados y frustrados en el ejercicio de los recursos públicos. Es recomendable la elaboración de protocolos de actuación y gestión para garantizar la efectividad, la certeza y disminuir la corrupción.
- c) Sobre los bienes. Consiste en hacer público todo lo relacionado a las adquisiciones de las agencias públicas; sobre los proveedores de bienes y servicios gubernamentales; sobre el patrimonio de cada dependencia; sobre el pago de impuestos a la hacienda pública; y sobre los estados financieros de cada dependencia pública. La difusión del presupuesto es elemental para la rendición de cuentas y contener la desviación de los recursos.

Los municipios mexiquenses: transparencia y gobierno abierto

México es miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, desde mediados de la década de los 90, la cual agrupa a países solventes económicamente. Sin embargo, es visto por múltiples estudios como un país en proceso de modernización. Por lo anterior, son usuales en México los actos corruptos en la Administración Pública y en la política para conquistar beneficios ilegítimos, cosa que va en aumento. A pesar de que la OCDE lo considera un país rico, no asienta todavía en el verdadero desarrollo o modernización; los actos de corrupción así lo dejan entrever. Por ello es necesario incrustar la rendición de cuentas en el gobierno mexicano como una forma de minar la discrecionalidad y las frecuentes prácticas de corrupción, tanto en la política como en la Administración Pública. Cabe destacar que la rendición de cuentas no se da por sí sola, forzosamente requiere la participación de múltiples actores de la vida política administrativa como la sociedad, los medios de comunicación, empresarios, partidos políticos, moral y ética pública, entre otros.

La fórmula de la corrupción política es: corrupción es igual a monopolio de la decisión pública más discrecionalidad de la decisión pública menos responsabilidad (en el sentido de obligación de dar cuentas) por la decisión pública adaptada. La fórmula para revertir esta práctica, la fórmula sería delimitar funciones, más reorganización del gobierno, más implantación de la transparencia, más la promoción de la participación de la sociedad, más un papel protagónico de los medios de comunicación en la vigilancia de los gobernantes, más moral y ética y mejor administración de justicia para disminuir o erradicar la impunidad en la actividad gubernamental, y esto es igual a rendición de cuentas y reducción de la corrupción.

La rendición de cuentas está vinculada con el término anglosajón *accountability*, que la traducción convencional en castellano podría ser: responsabilidad; ser sujeto a rendir informes; justificar algo; obligación de reportar algo; responder preguntas, y otras. Por lo tanto, la rendición de cuentas alude a políticos y administradores públicos responsables ante sus labores públicas y ante la sociedad. La naturaleza de sus funciones es delicada, por ello es menester que rindan cuentas. La sociedad debe ser un controlador de los gobiernos democráticos. Bajo esta premisa Ian Mclean (1996: 1) sostiene, que la rendición de cuentas es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que le son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencias o engaños.”

La rendición de cuentas puede ser visualizada como la permanente comunicación de gobierno y sociedad. Cuando existe un vehículo comunicante

entre ambos agentes, la rendición de cuentas y la evaluación ciudadana de los resultados se dan por sí mismos. Un gobierno que presenta destellos de rendición de cuentas, debe ser evaluado exhaustivamente por la sociedad para no alterar la información y resultados que pueda ofrecer. Aunado a esto, Luis Carlos Ugalde (2002: 9) apunta que la rendición de cuentas es considerada "... como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna."

Existen dos ingredientes sustanciales que al conjugarse presentan como secuela una rendición de cuentas, tanto de funcionarios como de gobernantes: la responsabilidad y obligatoriedad. Ambas son el soporte para sentar los cimientos de una administración responsable con interés en rendir cuentas. Arturo del Castillo (2003: 12) soporta este argumento, aludiendo que "la noción de rendición de cuentas se relaciona estrechamente con la idea de obligatoriedad por parte de las autoridades públicas y funcionarios de justificar y explicar su desempeño y de responsabilidad frente al ente del que dependen legalmente. Al decir responsable se entiende también que existe una condición de castigo en caso de que exista un incumplimiento o desviación en el ejercicio de autoridad delegada".

Un gobierno que rinde cuentas, complementa esta práctica con la puesta en marcha de la transparencia en los asuntos públicos. Un gobierno transparente se caracteriza por colocar la información gubernamental en una vitrina pública, como sucede en Suecia, para que el público la analice, y en caso de encontrar anomalías castigar al político o al administrador público que haya incurrido en prácticas desleales. Asimismo, se debe fortalecer la institución pública encargada de vigilar los escasos recursos públicos que manipula el gobierno, en este caso la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México. Las organizaciones encargadas de controlar la gestión financiera del gobierno deben de actuar con profesionalismo, ética y entereza en sus funciones y en la aplicación de la ley. En resumen, la transparencia es uno de diversos imperativos institucionales para consolidar un efectivo sistema rendición de cuentas públicas. Algunos modelos de rendición de cuentas en el servicio público son:

- a) La rendición de cuentas para el Banco Mundial.
- b) La rendición de cuentas para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

- c) La rendición de cuentas para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- d) La rendición de cuentas para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

El gobierno mexicano adopta un esquema de rendición de cuentas por ámbito de gobierno, En los gobiernos locales del Estado de México la corrupción política adquiere diferentes dimensiones. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008, el 58% de la población considera que hay total corrupción en los municipios. Con esto se confirma que la apreciación ciudadana de la existencia de corrupción es muy alta, y uno de cada dos ciudadanos considera que es muy posible o posible terminar con la corrupción en el país. La opinión pública está dividida (INEGI, 2018).

En la misma encuesta realizada en el año 2012 (INEGI, 2018), persiste la tendencia de la apreciación, resaltando que se manifestó la tolerancia al político corrupto cuando hace cosas buenas. Esta paradoja ética sustenta la incidencia y prevalencia de la corrupción en todos los ámbitos.

Según el INEGI (2016) ocho de cada 10 ciudadanos en el 2015 percibieron que en las instituciones públicas se dan con mayor frecuencia los actos de corrupción, destacando que la policía y los partidos políticos son los más corruptos. El menos corrupto es el grupo que está más cerca de quien califica, la familia, los vecinos, por lo tanto, la corrupción pareciera un asunto de los otros y no nuestro.

Con los datos del INEGI (2016) se destaca que el Estado de México junto con Sinaloa y Chihuahua son los estados que han registrado mayores tasas de incidencia (actos de corrupción), ascendiendo a 62,160; 58,232; y 36,472 actos respectivamente, por cada 100 mil habitantes. En el extremo de los estados con menos actos está Colima y Nayarit con 10 mil actos. El promedio nacional fue de 30,097.

Ahora bien, en prevalencia (víctimas de corrupción) el Estado de México registró alrededor de 12500 víctimas por cada 100 mil, es decir el 12.5%, similar a la tasa nacional, por debajo de Morelos (20.1%), Sinaloa (18.1%) y Chihuahua (17.6%) que son los tres más altos. Las menos altas son Zacatecas y Veracruz con 6.8 y 7%, respectivamente (INEGI, 2016).

Los hombres declararon haber experimentado actos de corrupción en mayor número que las mujeres, las superan en 100%. La mayoría de las víctimas están entre 18 y 29 años. A mayor escolaridad más probabilidad de ser víctima. Los que están en el mercado económico activo tienen más experiencias de actos de corrupción que las amas de casa, estudiantes o jubilados. Nueve de cada 10 víctimas no denuncian, de ellos uno de cada tres por considerar que no se atiende su demanda, uno de cada cinco por sentir es pérdida de tiempo, uno de cada siete por considerar que la corrupción es práctica común.

El Estado de México, en el año 2014 se encontraba en proceso de integración de un programa anticorrupción, para el 2017 ha expedido su ley anticorrupción. La preocupación por el tema es lenta. Del total de su personal o empleados públicos, el 0.2% se encuentra en el asunto de combate a la corrupción.

En 2014, se registraron a nivel nacional 9127 auditorías estatales, el Estado de México es el que tiene más, 1867. Esto no significa que sea más o menos corrupto, los datos se han descrito anteriormente. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2016), el Distrito Federal, el Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala mostraron más altos niveles de corrupción denunciada en la prestación de servicios públicos.

El Instituto de Estudios Legislativos (2016) identifica que el Estado de México ocupa el lugar 31 de las 32 entidades en el Índice de Corrupción y Buen Gobierno con un 16.4.

Los casos que han tenido el mayor impacto mediático son: a) enriquecimiento ilícito de Arturo Montiel, b) el caso del IEEM por la contratación de la empresa Plástica S.A de C.V (Trejo, 2015).

Griselda Castañeda Martínez (2017) en su tesis para obtener el grado de maestra en Administración Pública y Gobierno estudia el nepotismo como una expresión de corrupción, en la búsqueda de datos empíricos solicita información oficial obteniendo como respuesta que entre los años 2007 al 2016 hubo 54 denuncias por nepotismos en los municipios del Estado de México, considerando ella que esas denuncias no es el total de casos que se presentan en los municipios, hay silencio para denunciar. En el contraste de la información oficial, a través de una pesquisa periodística encuentra que, por ejemplo, en el periodo 2009-2011 hubo 63 denuncias, aunque para el año 2011 el número de denuncias ante la Contraloría del poder legislativo, ascendió a 150 en 80 municipios. Hay contraste en la información, pero se resalta el hecho de que el nepotismo es una práctica recurrente aun cuando está totalmente limitada en la ley.

Interesante en el estudio del nepotismo lo que se refiere a que el 83% de los casos se localizaron en municipios con carácter rural. La asociación hacía con algún partido político no la sostiene estadísticamente debido a que identifica que las tres principales fuerzas políticas (Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática que estuvo en alianza con el Partido del Trabajo) contaron con al menos una denuncia de nepotismo en un municipio gobernado, pero también Convergencia que gobernó al municipio de Chicoloapan en 2009 o Melchor Ocampo en 2011 fue denunciado de nepotismo. Lo que sí es de resaltar ante este aspecto político es que más se hace público el asunto cuando hay alternancia, el partido que alterna al llegar denuncia los casos habidos en el gobierno anterior.

La estrategia de gobierno abierto alimenta la idea de contener la corrupción y promover honestidad por medio de la transparencia, sin embargo no es un recurso que el gobierno esté atendiendo en todos lados; en el Estado de México existen municipios que no han implementado su página web, como es el caso de Ixtapan del Oro, Donato Guerra, Sultepec, San José del Rincón, entre otros municipios que en 2016 no tenían datos en la red. En Oaxaca la relación es más amplia, tal parece que en los municipios más pequeños este recurso de la web no es operado, por lo tanto no hay indicios de gobierno abierto (Sánchez y Martínez, 2016).

En un estudio hecho en municipios mexiquenses y de Oaxaca (Sánchez y Martínez, 2016) se evidenció que hay una correlación, con significancia estadística, entre promedio de escolaridad, ingreso *per cápita* y el gobierno abierto, de tal suerte que este asunto de la apertura se encuentra con mayor aceptación en lugares con mejores condiciones de desarrollo humano.

Las medidas que el gobierno del Estado de México ha implementado para combatir la corrupción son:

- a) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios en 2004, la que funda el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos personales del Estado de México y Municipios (INFOEM).
- b) Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- c) Fiscalización a través del OSFEM y la Secretaría de la Contraloría (Trejo, 2015).
- d) Ley del Sistema anticorrupción del Estado de México y municipios (30 de mayo de 2017).

El sistema municipal anticorrupción se integra por un comité coordinador municipal y por un comité de participación ciudadana. El primero se integra con el titular de la contraloría, el titular de la unidad de transparencia y acceso a la información y un representante del comité de participación ciudadana.

A su vez, el comité de participación ciudadana se conforma por tres ciudadanos que se hayan distinguido por su contribución al combate a la corrupción.

Este sistema no cuenta con la suficiente autonomía para poder enfrentar el problema de la corrupción, mientras esto sea así se trata de medidas mediáticas y no profundas. El organismo sigue sometido a la decisión política, por lo tanto, una falta o un acto de corrupción tendrá que contar con el beneplácito del político para su procedimiento.

Conclusiones

La corrupción es estudiada por diferentes enfoques, y la conclusión tentativa es que degrada la moral de las personas y corroe las instituciones públicas, ya que es catalogada como una práctica negativa que busca en todo momento acrecentar ingresos económicos o en especie de los actores involucrados. Para el caso de la corrupción en el gobierno, es una práctica que consiste en la mala aplicación del poder y de facultades para sacar provechos personales y minar el interés público. Un acto corrupto en el servicio público requiere por fuerza la existencia de dos actores (uno es el que soborna y otro es el sobornado) para que se pueda realizar una transacción. En muchas ocasiones es el servidor público el que da la pauta para que el ciudadano acceda a un acto de corrupción, debido a la lentitud con la que opera la Administración Pública y la mala organización de la misma al carecer de efectivos sistemas de control y rendición de cuentas para vigilar a los servidores públicos. Sin embargo, puede ser el propio ciudadano el que incentive a un acto corrupto al servidor público, pues una de tantas razones es para que le agilicen sus trámites.

Definitivamente es la lentitud con la que opera la Administración Pública la que da las facilidades para que existan actos de corrupción en el servicio público. Amén de una organización y controles endebles para vigilar a los servidores públicos, pues ello da facilidades para que un servidor público haga mal uso de sus facultades privilegiando en todo momento intereses personales sobre los públicos. Un ejemplo puede ser el tráfico de influencias, abuso de poder o enriquecimiento ilícito.

En México sólo se ha apostado a simplificar la administración; crear leyes que sancionen la mala conducta de los servidores públicos, que por cierto no previenen; crear programas de modernización administrativa pero no a fondo; y recientemente a buscar la transparencia para minar la corrupción. Es necesario impulsar un cambio radical en el gobierno para hacerlo más efectivo y más barato, y dicho sea de paso, coloque valladares a la corrupción y obligue a los funcionarios a rendir cuentas. Efectivamente la rendición de cuentas es un mecanismo institucional que busca en todo momento obligar a los altos funcionarios y políticos a informar a la sociedad sobre los resultados, limitaciones y fracasos de las políticas. En los últimos tiempos la rendición de cuentas es analizada exhaustivamente y es catalogada como una alternativa institucional para combatir y prevenir la corrupción, así como tomar en cuenta a la sociedad en la toma de decisiones. La rendición de cuentas alude a una constante comunicación de gobierno y sociedad, en la que el gobierno informa y la sociedad evalúa. Instaurar un sistema de rendición de cuentas es un imperativo para prevenir y colocar vallas a los actos de corrupción en la Administración Pública.

La rendición de cuentas es tan importante como la misma democracia. “La rendición de cuentas es una práctica que fortalece las instituciones democráticas y el Estado de derecho. Las naciones que obligan a sus funcionarios públicos y gobernantes a rendir cuentas de manera periódica e institucionalizada suelen ser también las naciones que ostentan mejores condiciones de vida, economías más fuertes y ejercen una mejor defensa de las libertades individuales” (Castillo, 2003: 7). Bajo esta lógica, la rendición de cuentas en el gobierno puede traer consigo múltiples beneficios como puede ser estabilidad económica y entrar a la etapa de la modernización. Este es el reto para la Administración Pública de México, y tal vez para el resto de América Latina.

Cabe hacer mención de que la rendición de cuentas es una práctica del buen gobierno. Pero se requiere la existencia de una sociedad compatible con dicha práctica, es decir, se requiere la existencia de una sociedad abierta. Por otra parte, para llegar a implementar la rendición de cuentas se requiere impulsar el modelo de la nueva gestión pública; movilizar a los medios de información para que contribuyan en la rendición de cuentas; retornar a la ética y hacerles ver a los funcionarios la importancia de ésta en las prácticas del buen gobierno; darle su lugar a la sociedad como evaluadora de las políticas; impulsar la transparencia; delimitar funciones y aplicar controles a los servidores públicos; e impulsar la profesionalización del servicio público. En resumen, se trata de una oleada de reformas para modernizar la Administración Pública, el gobierno y el Estado y estar a la altura de las nuevas circunstancias mundiales.

Los modelos de rendición de cuentas para el CLAD, OCDE, BID y BM, conocido como *accountability* por los anglosajones, dan constancia de efectividad empírica en la mejora de las prácticas del gobierno, toda vez que se le otorga el peso consistente a la transparencia, resultados, prácticas gerenciales, un lugar privilegiado a la participación de la sociedad y el papel *sui generis* del mercado. En países desarrollados, como los escandinavos, la rendición de cuentas es una realidad, y los estudios de la OCDE, así lo deja entrever. En América Latina la rendición de cuentas está en proceso de edificación, y en los países en los cuales se alude sobre ello como una realidad, tal como México, se encuentra en claroscuros debido a las resistencias del sistema político.

En este sentido, la corrupción es una conducta desviada del deber, y específicamente del deber público, en pro de interés personal. La forma de atenuar esta práctica en la arena política y administrativa es implementando la transparencia para que el ciudadano educado pueda revisar los archivos públicos y evalúe el desempeño del gobierno. Cuando tiene información, tiene elementos para criticar pero también para colaborar con el gobierno. Previo al análisis de la información, ya se pueden exigir cuentas. El problema es, pues, instaurar

un gobierno abierto y una sociedad abierta para que haya reciprocidad en la comunicación de estos dos agentes. Las piezas del rompecabezas están en la mesa, le corresponde ahora a los ciudadanos exigir la transparencia y exigir cuentas, pero éstos a su vez tienen que cumplir un rol de co-gestor, y no sólo de crítica. En la medida que se disminuya la corrupción, y se transparenten los procesos del gobierno y se rindan cuentas, estaremos cerca de un buen gobierno.

Bibliografía

Bozeman, Barry (2006). “Introducción: dos conceptos de gestión pública” en Bozeman, Barry (Coord.), *La gestión pública. Su situación actual*, México, Fondo de cultura Económica.

Castañeda Martínez, Griselda (2017). *Disfunción en la Administración Pública: nepotismo en el Estado de México*. Tesis para obtener el grado de maestra en Administración Pública y Gobierno. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.

Castillo del, Arturo (2003). *Medición de la corrupción, un indicador de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación.

Diario Oficial (2017). Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción. [Disponible en línea] http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445043&fecha=18/07/2016. [Consultado el 14 de junio].

Dworkin, Ronald (2001). *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel.

Giner, Salvador (1998). *Carta sobre la democracia*, Barcelona, Ariel.

Guerrero, Omar (1995). “Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural” en *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 3, Enero.

Hart, Herbert L. A. (1998). *El concepto del derecho*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

INEGI (2016). “Estadística a propósito del día internacional contra la corrupción”, [Disponible en línea] http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/corruptcion2016_0.pdf [Consultado el 1 de agosto de 2017].

INEGI (2018). “Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas”, [Disponible en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encup/2012/default.html> [Consultado el 1 de agosto de 2018].

Instituto de Estudios Legislativos (2016). “Informe sobre transparencia y corrupción en el Estado de México”, [Disponible en línea] <http://www.inesle.gob.mx/INVESTIGACIONES/investigacion2016/8-16%20Informe%20sobre%20%20Transparencia%20y%20Corrupcion%20en%20el%20Estado%20de%20Mexico.pdf>. [Consultado el 4 de agosto de 2017].

Laporta, Francisco J. (1997). “La corrupción política: introducción general”

en Laporta, Francisco y Álvarez, Silvia (Eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza.

Malem Seña, Jorge (2002). *La corrupción. Aspectos éticos, económico, políticos y jurídicos*, Barcelona, Gedisa.

McLean, Ian (1996). *The concise Oxford dictionary of politics*, Oxford, Oxford University Press.

Merino, Mauricio (Comp.) (2010). *Ética pública*, México, Siglo XXI editores.

Moore, Mark (2016). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.

OCDE (2016).) “Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Estudios de la OCDE sobre integridad en México. Reforzando la integridad: el régimen administrativo disciplinario para servidores públicos federales en México”, [Disponible en línea] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/89377/Estudios-de-la-OCDE-sobre-la-Integridad-en-M_xico.pdf. [Consultado el 4 de agosto de 2017].

Ramió Matas, Carles (2015). *Administración pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*, Madrid, Tecnos.

Sánchez Ramos, Miguel Ángel y Martínez Martínez, Hernán (2016). “Gobierno local abierto: diagnóstico en México y Oaxaca” *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, vol. 5, núm. 10. Julio-diciembre.

Trejo Patiño, Alicia (2015). “Corrupción político-administrativa en México: El caso del Centro de Servicios administrativos de Toluca”. Tesis para obtener el grado de Doctora en ciencias sociales, UAEM. [Disponible en línea] <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/49165>. [Consultado el 4 de agosto de 2017].

Ugalde, Luis Carlos (2002). *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, México, Auditoría Superior de la Federación.

Villoria, Manuel (2002). “Promoción de la ética o lucha contra la corrupción en la Unión Europea: El caso de España”, en *Prospectiva*, México, Año 7, No. 20, Abril.

Villoria Mendieta, Manuel e Izquierdo Sánchez, Agustín (2015). *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Madrid, Tecnos.



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Alfredo del Mazo Maza
Presidente Honorario

CONSEJO DIRECTIVO 2016-2019

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Jorge Olvera García
Vicepresidente

Mario Alberto Quezada Aranda
Tesorero

Apolinar Mena Vargas
Víctor Humberto Benítez Treviño
Lorena Marín Moreno
Olga Esquivel Hernández
Laura Barrera Fourtoul
Blanca Esthela Mercado Rodríguez
Benjamín Fournier Espinosa
Alejandro Castro Hernández
Marcelo Martínez Martínez
Francisco Osorno Soberón
Pedro David Rodríguez Villegas
Indalecio Ríos Velázquez
Fernando Zamora Morales
Arturo Ugalde Meneses
Carlos Alberto Acra Alva
Juan Hugo de la Rosa García
Consejeros

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

Estructura Administrativa

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

Juan José Martínez Aguilar
Secretario Técnico

Benjamín Macedo Pérez
**Director de la Escuela de Gobierno y
Administración Pública Mexiquense**

José Ángel Oliva Aguirre
Titular del Órgano Interno de Control

Raiza Dayar Mora
**Directora de Comunicación y
Programa Editorial**

Jessica C. Castillo Pérez
Directora de Igualdad de Género

Carlos J. Tello Arteaga
Director de Modernización Municipal

Lourdes Castro Haro
Directora de Políticas de Gobierno

Guillermo Posadas Rodríguez
Director de Administración y Finanzas

Revista IAPEM, núm. 102, enero-abril de 2019.

Editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Se terminó de imprimir en Abril de 2019
en los talleres de Impresos Tega, S.A. de C.V.
Emma No. 75, Col. Nativitas, Alcaldía Benito Juárez,
Ciudad de México

E-mail: impresostega@gmail.com

La edición consta de 800 ejemplares

CONTENIDO

ARTÍCULOS

Los gobiernos locales en el Estado de México: corrupción y valor público
Jaime Espejel Mena

El contexto imposible para la transparencia y la rendición de cuentas municipal en el estado de Morelos. Una mirada Foulcaniana
Miguel Guerrero Olvera

La importancia del municipio mexicano en la Cuarta Transformación
Roberto Moreno Espinosa

Retos actuales para el municipio en México
Gabriel M. Ezeta Moll

Modernización del municipio mexicano
Ignacio Pichardo Pagaza

RESEÑA DEL LIBRO

Municipalistas y Municipalismo en México
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

DOCUMENTO

Las actas de Cabildo Mexiquense más antiguas
Carlos J. Tello Arteaga

ISSN: 1665-2088

