

# La ética pública en el marco de la transparencia presupuestal a nivel municipal

*Public Ethics in the Framework of Budget Transparency at the Municipal Level*

Enrique Cruz Martínez

 <https://orcid.org/0000-0003-0083-4438>

Universidad Autónoma del Estado de México. México  
Correo electrónico: [ecruzma@uaemex.mx](mailto:ecruzma@uaemex.mx)

Recepción: 18 de marzo de 2025

Aceptación: 2 de junio de 2025

Publicación: 1 de octubre de 2025

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2026.21.20062>

**Resumen:** Este artículo tiene como propósito demostrar la necesidad de fortalecer la transparencia presupuestal municipal como condición indispensable, que deriva de la ética pública, para mejorar el funcionamiento gubernamental. Lo anterior, con la intención de determinar cómo la limitada capacidad financiera obliga a que uno de los principales ejes de acción para las autoridades sea el de la transparencia en la gestión pública. El contenido de este documento nos permite dimensionar el problema de la transparencia y la rendición de cuentas como un aspecto que ha marcado el desempeño de autoridades municipales, donde, a partir de la evidencia encontrada, se puede observar cómo se vulneran principios que rigen su acción y que inciden directamente en un tema de ética pública. Por este motivo, se prioriza la transparencia presupuestal como una condicionante fundamental para garantizar, entre otras cosas, un correcto desempeño que, en el marco del Estado de derecho, puede asegurar la satisfacción de necesidades para la población. Si bien la problemática se ha discutido a nivel federal —y en su caso a nivel estatal—, aún queda pendiente profundizar respecto a lo que ocurre con los municipios.

**Palabras clave:** transparencia; presupuesto; municipio; principios éticos.

**Abstract:** This article aims to demonstrate the need to strengthen municipal budget transparency as an essential condition derived from public ethics to improve government functioning. This is intended to determine how the limited financial capacity of our time requires transparency in public management to be one of the main areas of action for authorities. The content of this document allows us to assess the prob-

lem of transparency and accountability as an aspect that has shaped the performance of municipal authorities. Based on the evidence found, we can observe how principles that govern their actions and that directly impact the issue of public ethics are violated. For this reason, budget transparency is prioritized as a fundamental condition to guarantee, among other things, proper performance that, within the framework of the rule of law, can ensure satisfaction of the needs of the population. Although the issue has been discussed at the federal and, where appropriate, at the state level, there is still a need to explore more deeply what happens with municipalities.

Keywords: transparency; budget; municipality; ethical principles.

Sumario: I. *Introducción*. II. *La falta de voluntad para transparentar y rendir cuentas como problema de ética pública*. III. *Los principios éticos que rigen el ejercicio presupuestal a nivel municipal*. IV. *Consecuencias de la falta de transparencia presupuestal a nivel municipal y sus implicaciones en la ética pública*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

## I. Introducción

Los tiempos que vivimos, sin duda han sido marcados por muchos retos sociales y gubernamentales. En este primer cuarto del siglo XXI, se ha podido observar que las autoridades necesitan mejorar su desempeño si es que se desea crear condiciones para poder atender las prioridades que, a cada nivel de gobierno, le demanda la población. Uno de los desafíos que llama la atención es la falta de transparencia presupuestal en la esfera municipal. Este es un problema que se relaciona directamente con la ética pública, y se convierte en un aspecto determinante cuando las necesidades sobrepasan su capacidad de acción y de financiamiento público. Por este motivo, en este artículo nos preocupamos sobre la forma en que actúan las personas servidoras públicas cuando realizan sus funciones, particularmente, para identificar los principios y valores que, en el marco de la ley legitiman su función y la propia existencia del servicio público, pero que se ven vulnerados por conductas que no priorizan el interés colectivo. Es fundamental para la sociedad tener la posibilidad de identificar claramente si la actuación de las personas servidoras públicas es congruente con sus obligaciones que emanan del marco normativo y que, simultáneamente, les impone formas específicas de comportamiento.

Desde el punto de vista de la ética pública, los principios normativos como el de legalidad, honestidad, transparencia, sinceridad, responsabilidad, debida diligencia, o austeridad entre otros, constituyen un marco referencial que modifica radicalmente, respecto del pasado, la manera en que la función pública debe llevarse a cabo en esta época. En este estudio, partimos de la

hipótesis de que uno de los problemas actuales que se vive a nivel de gobierno municipal es el incorrecto uso del presupuesto, situación que se relaciona con el tema de la ética pública, debido a que ha contribuido a agravar la crisis financiera en la que se encuentran muchos; por lo que los elementos determinantes para responder a ello descansan en la transparencia y la rendición de cuentas, establecidos en la ley. Sin ellos y sin su observancia no es posible transformar el entorno de gestión, y los resultados que se obtienen respecto a metas establecidas en los programas o planes de trabajo.

Desde el punto de vista metodológico, inicialmente, se identifica el contexto a partir del cual se presenta el problema de la indebida gestión presupuestal a nivel municipal, para poder establecer la relación que tiene con los principios de ética pública y de gestión establecidos en la ley. Posteriormente, se revisa el contenido de la legislación vigente a nivel nacional de forma comparada, para poder conocer cuáles son esos principios que determinan la forma de ejercer el presupuesto, pero que además, se vulneran con la falta de transparencia. La razón técnica que justifica identificar esos principios en la legislación se debe a que estos imponen una obligación “de hacer” para todas las autoridades que ejercen algún tipo de presupuesto; esta obligación implica que los ejecutores deban comportarse adecuadamente, ya que, en caso de inobservancia de esos principios, se pueden configurar actos que motivan la aplicación de algún procedimiento de sanción. Aunque esta línea de investigación no se desarrolla en este documento, las consecuencias pueden variar, ya que se puede hablar desde la reparación del daño, la inhabilitación para ocupar algún cargo público y, en caso extremo, hasta la aplicación de una pena privativa de la libertad.

Posteriormente, se plantea desde un punto de vista crítico, cuáles son las consecuencias que se producen con la falta de transparencia presupuestal respecto a la mejora en el ejercicio del presupuesto público.

## II. La falta de voluntad para transparentar y rendir cuentas como problema de ética pública

En la mayor parte de foros donde se analiza el fenómeno de la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas son aspectos que se tornan centrales en cuanto al tipo de gestión realizada por las administraciones de todos los niveles. En particular, en los últimos 15 años —por lo menos— se ha convertido en una tendencia y, a pesar de que este es un tema sumamente extenso que no podemos agotar en este documento, es importante priorizar lo que sucede con el municipio, debido a su proximidad con la población. Por esta razón,

es necesario destacar cómo ha existido una mala práctica al interior de los municipios que, de alguna forma, ha limitado su capacidad de gestión. Esto incide directamente con las funciones exclusivas de ese nivel de gobierno, como las contenidas en el artículo 115 constitucional, así como también, de manera transversal, en las acciones implementadas en sus territorios por autoridades estatales y federales.

La mejor forma en la que podemos observar la relación entre la ética pública y los malos resultados en términos de gestión se logra mediante el estudio de la ejecución de los recursos presupuestales; por ello, las autoridades deben transparentar y rendir cuentas. Precisamente, en el marco de la ética pública, estas dos acciones son esenciales para apuntalar las bases de gobiernos modernos; de lo contrario, los modelos normativos no pueden alcanzar el efecto esperado. De hecho, un elemento entre otros que existen, que permite demostrar los grandes retos de la gestión financiera municipal, es el tamaño de la deuda pública y la falta de diversificación de fuentes de ingreso. A nivel nacional, las entidades federativas han visto crecer su endeudamiento y, la razón por la que es preocupante es porque los municipios dependen de recursos presupuestales asignados permanentemente desde la federación o por las entidades federativas. De acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, desde 2007 hasta 2022, la deuda pública se ha incrementado de manera sostenida para pasar, de 186,470 millones de pesos a 684,395.8 millones de pesos (CEFP, 2023, p. 6).

El tema de la transparencia se ha convertido en un elemento de control y vigilancia de la acción pública para el desarrollo de cualquier sociedad en el mundo, incluso, gracias a ello es posible observar comportamientos o toma de decisiones que corrigen (Noreau, 2009) o que empeoran la imagen de las autoridades. Actualmente, es un asunto al que los actores políticos recurren con mayor frecuencia para deslegitimar las acciones de los gobiernos que les precedieron y, aún con mayor énfasis, si se trata de grupos políticos de distinta corriente ideológica. En México, también se utiliza para denostar la capacidad de quien ejerce el poder y, con ello, poner en duda la función que realizan las diferentes autoridades. Este aspecto pone en tela de juicio tanto la concepción de la legitimidad, como el ejercicio del poder (Laquiéze, 2018; Amossy, 2022), ya que, si bien emergen como términos asociados a un diseño normativo, también expresan la toma de decisiones como expresión de una sociedad (Fleury, 2005, p. 14).

En una época como la actual, el ejercicio de la democracia no se agota sólo con la elección de un gobierno. Por ello, la ciudadanía ha encontrado nuevos espacios de oportunidad para exigir resultados. Es por esta razón que, el valor que adquiere la transparencia y la rendición de cuentas es incalcula-

ble para la construcción de mejores gobiernos (Cejudo y Ríos, 2009). La ética pública se ubica en el centro de una crisis cada vez más evidente para la población, pues, a partir de la estructura normativa y de los principios rectores de la función pública, se exhibe la falta de respeto al modelo que, jurídica y socialmente, demanda una forma especial de actuación por parte de las y los servidores públicos. A nivel municipal, esto es particularmente sensible por la cercanía entre autoridad y ciudadano. Precisamente, por el tipo de servicios públicos que se atienden en este nivel de gobierno, se resiente más como una cuestión de injusticia, donde parecería que no hay interés real por parte de quienes son personas servidoras públicas, respecto de aquello que, históricamente, se ha conocido como la *cosa pública*.

Una cuestión que llama la atención en nuestros días es que, frente a la falta de interés político y malos resultados en términos de eficiencia administrativa, desde la postura de la ética pública, la transparencia y la rendición de cuentas, hacen posible avanzar en el diseño de una mejor estructura operativa institucional del municipio. Por ello, cuando la voluntad gubernamental se enfoca en las necesidades públicas, la asimilación de los resultados es positiva para la población, aun cuando no sean del todo óptimos. Por ejemplo, cuando hay un problema visible de crisis financiera de los municipios —y aunque no existiera así debe ser— es indispensable que todas las autoridades ponderen el uso debido de los recursos presupuestales de que disponen, y que, desde el punto de vista ético, no haya indicios de derroche, pues al no haber condiciones de opulencia gubernamental mediante gastos innecesarios o irrelevantes, la población percibe el grado de responsabilidad asumido por los gobernantes y cómo las acciones realmente se justifican (Camporini, 2021, p. 104).

La transparencia y rendición de cuentas son dos cuestiones que permiten fortalecer el funcionamiento de las autoridades en cualquiera de sus ámbitos; pero también porque es una obligación de las autoridades en una época en que se pretende consolidar la gobernabilidad democrática (Uvalle, 2007; Cassinelli, 2014). Esta cuestión se puede percibir desde dos perspectivas; por un lado, al hablar de transparentar se hace alusión a la relación entre la autoridad y las y los ciudadanos, a través de la cual se les demuestra lo que se está haciendo; por otro lado, cuando se trata de la rendición de cuentas se aborda un aspecto técnico en el que deben ser comprobables integralmente las acciones del gobierno. La entrega de informes es el resultado de esa función, a través de los cuales se puede medir el tipo de acción, su pertinencia, sus dificultades, los beneficiarios, su costo y, sobre todo, sus resultados (ESFE, 2023; Bozio, 2018, pp. 32 y 33). En este sentido, no sólo se habla del aspecto operativo, sino de determinar si el financiamiento logra justificar las acciones emprendidas con los recursos asignados y, si las autoridades responsables, cumplieron

con su función de manera adecuada. Es por esta razón que la transparencia y la rendición de cuentas son un asunto incómodo para personas gobernantes y servidoras públicas que pretenden ocultar lo que hacen con los recursos públicos.

Lo que destaca en esta circunstancia es que se trata de actos en los que la falta de ética pública provoca un daño que, a largo plazo, compromete la viabilidad de los servicios que proporcionan los municipios. Generacionalmente hablando, los problemas se incrementan y se heredan a otras personas que no fueron las responsables de la falta de acción en otro momento. Esto es algo que se puede constatar si se analizan los informes de la cuenta pública respecto de las condiciones sociales en términos de satisfactores o de servicios (Fernández, 2012, p. 129). En concreto, cuando se trata de analizar las causas de la crisis financiera de la hacienda municipal, descubrimos que este espinoso tema se vincula con un aspecto jurídico y con una obligación moral, ya que se trata de observar las acciones y obligaciones que la administración pública tiene con la sociedad. Esta falta de transparencia gubernamental ha alimentado el descontento de las y los ciudadanos respecto a las acciones de sus gobernantes y personas servidoras públicas que ejercen los recursos públicos.

Por esta razón, la problemática afecta inevitablemente las finanzas públicas (Hinojosa Cruz y Saenz López, 2012, pp. 9-31) y, con ello, se suma un elemento más que dificulta la situación de la hacienda municipal. El asunto de la afectación económica va más allá, pues lo grave son las condiciones poco favorables de muchos de los municipios en donde a veces incluso hacen falta los servicios básicos para la población (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2023, pp. 12 y 13). Esto lo debemos entender en dos sentidos, ya que se trata de ver si la densidad poblacional provoca insuficiencia operativa en cierto tipo de municipio por parte de las autoridades; por ejemplo, al observar municipios como Ecatepec o Nezahualcóyotl, que son dos de los más poblados a nivel nacional y donde podemos identificar muchas carencias que se asocian, entre otras cosas, con un alto índice de población, además de condiciones socioeconómicas muy heterogéneas. Asimismo, hay que identificar si la región en general se ubica dentro de un grado de marginación amplio, como son Chiapas, Oaxaca y Guerrero, ya que, de acuerdo con CONEVAL (2010-2020) en esas tres entidades se encuentran los municipios más pobres.

Algunos datos sobre transparencia presupuestaria indican que México ha tenido un avance muy significativo. De acuerdo con los reportes, en los últimos años nuestro país pasó a ubicarse en los primeros lugares a nivel internacional en materia de apertura de información presupuestal. Si se observa el histórico desde el año 2006, pasó de obtener 50/100 puntos a 82/100 en 2021, lo que lo posiciona dentro de los primeros 5 lugares a nivel mun-

dial (International Budget Partnership, 2021, p. 70). Con ello, se da cuenta de la buena voluntad gubernamental para implementar mecanismos claros sobre la gestión presupuestaria. Si bien, este índice puede evocar la idea de que vamos bien, y permite corroborar que, a nivel federal se han hecho esfuerzos, lo cierto es que, a nivel estatal y municipal, todavía no se puede asegurar que el empeño sea el mismo; no podemos hablar de un sistema abierto en el que las autoridades demuestren claramente cómo actúan; en particular, a nivel municipal, donde aún hace falta que se inserten correctamente y lleven a la práctica, los principios y valores que, desde la ética pública, permiten generar una nueva cultura de gestión pública acorde con las demandas ciudadanas.

Dentro de los principales esfuerzos que han hecho para lograr una mejor transparencia, se han incluido indicadores que pretenden asegurar la accesibilidad a la información relativa a la programación del gasto (International Budget Partnership, 2021, p. 67). Los principales aspectos que se toman en cuenta son:

- 1) Documento preliminar, que contiene los principales rubros del presupuesto.
- 2) Propuesta de presupuesto.
- 3) Presupuesto aprobado, para determinar los montos autorizados por el Congreso.
- 4) Presupuesto ciudadano, para determinar el grado de participación de los ciudadanos y satisfacer, desde el punto de vista democrático, la injerencia de la sociedad con la planeación y ejecución del presupuesto.
- 5) Informes entregados a lo largo del año, para comprobar que los objetivos propuestos se van cumpliendo; al mismo tiempo que permite tener con certeza un panorama de los posibles gastos extras que se generan en la operatividad de alguna misión gubernamental.
- 6) Revisión en periodos determinados, para conocer el avance y relación costo-progreso.
- 7) Informe de fin de año, para explicar lo que se logró hacer, y poder fijar las nuevas metas o reorientación de los recursos.
- 8) Informe de Auditoría. El órgano de control podrá determinar si se actuó de acuerdo con lo propuesto.

Algunos de estos elementos también se incluyen en los presupuestos por resultados, sobre los que posteriormente haremos breves comentarios y que han sido empleados para mejorar la información que se tiene de la gestión presupuestaria.

A la luz de esta circunstancia, es necesario formularnos algunas preguntas sobre la función de la transparencia, es decir ¿qué hace necesario emplear la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas?, ¿qué tipo de información suelen ocultar las autoridades? y ¿de qué manera se ve afectada la sociedad ante administraciones que no son transparentes o poco éticas? Para responder a estas interrogantes, tenemos que explorar dos líneas de investigación que guardan una relación directa con el problema de la crisis de la hacienda municipal. La primera parte es relativa a la falta de transparencia como un problema que afecta las finanzas del Estado, como se ha mencionado previamente; es decir, que, desde la perspectiva de las finanzas públicas, implica analizar *cómo* se revelan los problemas del mal empleo de los recursos públicos (Cruz, 2019, p. 1537). La segunda parte es consecuencia de la primera, y consiste en relacionar el problema de la mala gestión de recursos con una barrera que impide el desarrollo social debido a administraciones que no toman decisiones correctas (Manning, 2010, p. 14). No sirve de mucho continuar asignando recursos a programas de gobierno cuando el mal empleo del presupuesto es un problema de grandes dimensiones. Desde nuestra perspectiva, no basta únicamente con una reasignación de recursos, sin abordar los problemas de fondo que se vinculan al funcionamiento de las autoridades. En efecto, como lo advierte Rodolfo de la Torre (2012, pp. 16 y 19), es necesario rescatar la *cosa pública*, en especial, si se desea que se coloquen las prioridades de la sociedad en el centro de la acción gubernamental.

Respecto de la primera línea de investigación, tenemos que ver que la transparencia y la rendición de cuentas son dos elementos fundamentales para la implementación de políticas públicas, toda vez que, desde esta perspectiva, la autoridad indica en qué y cómo se va a gastar; es este aspecto en el que se establece una relación directa con el desarrollo social. Desde el punto de vista técnico, el gobierno tiene que diseñar sus programas y justificar la aplicación de recursos públicos, y fijar metas a corto, mediano y largo plazo. De esta reflexión podemos asumir que los tres niveles de gobierno están obligados a cumplir sus obligaciones en materia de transparencia, ya que, la incidencia de sus acciones, no se mide únicamente por el gasto para su funcionamiento u operativo, sino por la inversión directa enfocada en atender las necesidades de la población y la forma en que logran atender esas prioridades. Podemos decir que, al tratarse de un aspecto relevante para la sociedad al incidir directamente en la solución de sus problemas y necesidades básicas, adquiere aún mayor importancia y visibilidad.

Desde el punto de vista mediático, existen actos que no necesariamente son notorios para la población, como cuando se trata del funcionamiento interno de la autoridad, a menos que haya una denuncia pública. Por ejemplo,

la organización del personal de alguna oficina o área. Socialmente hablando, no es tan visible este tipo de situaciones al tratarse de procesos internos que, el grueso de la población, podemos desconocer, debido a que no tenemos injerencia directa en la información. Si bien se debe transparentar esa organización, contratación, la situación laboral de quienes realizan alguna función operativa, lo cierto es que, para las y los ciudadanos, esto no se puede observar fácilmente, a menos que haya conocimiento de actos inapropiados debido a los medios de comunicación o informes técnicos de auditoría; por mencionar unos casos, cuando existe la asignación de plazas a personas, a quienes se les solicita que devuelvan parte del recurso asignado, para fines desconocidos. También existe el caso de asignación de plazas a familiares o amigos, o a personas que no realizan ninguna función, pero que sí cobran cada quincena.

Todos estos actos impactan en el presupuesto público. En un trabajo realizado por el gobierno de Aguascalientes a través de entrevistas a servidores públicos, llama la atención la siguiente afirmación:

[...] los participantes refirieron que se suele contratar a personas no capacitadas, pero que apoyaron al partido durante el proceso de campaña electoral, además identificaron con mayor contundencia la presencia de trabajadores fantasma o también llamados aviadores, así como el pago de compensaciones indebidas ordenadas por los presidentes municipales (Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, 2021).

A partir de los ejemplos referidos, destacan dos aspectos; el tipo de actos de corrupción, por un lado, y por otro, la necesidad de transparentar todo acto de autoridad, ya que los recursos públicos asignados, por mínimos que sean, deben verse reflejados directamente con algunos de los indicadores de cumplimiento. Cuando esto no ocurre, se genera desconfianza sobre cómo se gasta y en qué se gasta. En esta circunstancia, se estaría pensando que, en realidad, la toma de decisiones es inapropiada y no busca atender el interés general sino llevarlo a cuestiones no relevantes, ocurrencia de los gobiernos. Pensemos en el caso de la adquisición de bienes a sobreprecio, como el de patrullas o mobiliario de oficina, así como trabajos de reparación de edificios públicos (OSFEM, 2022).

Por ello, cuando la sociedad se pregunta: “¿qué y cómo ocultan las autoridades la información sobre su gestión?”, la interrogante conlleva a plantear la necesidad de fortalecer sistemas de control externo, para distinguir correctamente qué es lo que se hace con los recursos públicos y quiénes están involucrados en esa gestión para, en su caso, determinar si procede algún tipo de responsabilidad.

### III. Principios éticos que rigen el ejercicio presupuestal a nivel municipal

A través de la transparencia y la rendición de cuentas se revelan las consecuencias de una mala administración de las finanzas públicas y las razones por las que no se alcanza la eficiencia presupuestal. Además de ello, ha quedado al descubierto que esa afectación se da porque la ética pública, conformada por una serie de principios inscritos en la legislación que rigen al sector público, no se han respetado en su totalidad. Al realizar esta investigación, precisamente hemos podido identificar cómo la legislación ha sido diseñada para evitar conductas que afectan las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, incluyendo el municipal. En este sentido, al analizar la legislación financiera, encontramos que la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (2023) refiere, como principios, el de “honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas” (art. 1o.). Desde la perspectiva de esta legislación, se observa cómo la disciplina financiera se entiende como una condicionante para lograr “el crecimiento, el empleo y la estabilidad del sistema financiero” (art. 2o.). De hecho, el cumplimiento de los principios que contribuyen con la disciplina financiera es determinante para lograr una actuación responsable de las autoridades, lo cual además permite incorporar a las entidades federativas y los municipios a procesos de gestión pública modernos.

Incluso, esa ley dedica su capítulo segundo, además del balance presupuestario, a la “Responsabilidad Hacendaria de los Municipios”. Al mencionar explícitamente la responsabilidad en ese nivel de gobierno, dicha ley refuerza la obligación de las autoridades municipales para apegarse a una estructura normativa y hace posible la medición de su desempeño de acuerdo con lo que establece el artículo 18. Este instrumento normativo reenvía, para su aplicación a los municipios, las mismas reglas que para las entidades federativas; entre otras, se refieren a que se tenga que justificar claramente el destino del presupuesto y a que no pueda haber asignaciones que no se contengan en los presupuestos; es decir, que, en términos de transparencia, no sean opacos. Por tal razón, siempre debe haber una relación directa entre lo que se presupuesta y lo que se gasta.

Un aspecto que también se tiene que resaltar, es que los municipios ejercen recursos federales y los asignados por la legislatura de la entidad a la que pertenecen. Por ello, podemos afirmar que las reglas para el uso del presupuesto son amplias. En este sentido, la Ley de Coordinación Fiscal (2018) establece, en su artículo 1o., que la información que deben entregar las enti-

dades federativas y los municipios se tiene que apegar a los principios de transparencia y contabilidad gubernamental.

Antes de enfocarnos únicamente en los principios que rigen en la actualidad la función municipal, vale la pena incursionar también en lo que ocurre a nivel federal, para saber de qué manera se obliga al aparato estatal a funcionar bajo criterios más exigentes de transparencia. La Ley Federal de Acceso a la Información Pública Federal establece, en el artículo 7o., fracciones vi y ix, esta obligación. Asimismo, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria es indicativa de esta circunstancia, según lo dispone el artículo 4o., fracción viii, párrafo 4, que a la letra indica:

[l]os ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

Con esta forma de presupuestar y ejecutar recursos, el gobierno de México entró en la lógica de presupuestos por resultados, aspecto que quedó establecido por lo dispuesto en el artículo 16 de la misma Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que dispone que “la Ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborará con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores de desempeño, señalando los objetivos, estrategias, metas anuales”, lo cual, para el caso de la Administración Pública Federal, deben ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo.

Es necesario decir que esta forma de planificar las acciones del gobierno, son una práctica que se diseñó desde los años 50 en Estados Unidos, Finlandia, Dinamarca y que ahora se ha generalizado en el mundo (Guillaume, Dureau y Silvent, 2002, pp. 32 y 38). En México, el proceso de adaptación a esta nueva forma de gestión tuvo lugar con la llegada del primer gobierno de alternancia al poder. A nivel federal, se dio el primer paso con la ley de transparencia del 11 de junio de 2002; posteriormente, se publicó la ley previamente referida sobre responsabilidad hacendaria, del 30 de marzo de 2006. Con esto, se pretendió consolidar la base de la actuación gubernamental mediante la apertura de la información presupuestal, motivada por la presión social y política para transparentar y rendir cuentas. Es evidente que nuestro sistema político evoluciona, y que justamente ahora la discusión sobre el correcto funcionamiento de nuestras instituciones es necesaria para pasar de un sistema caracterizado por la opacidad, hacia otro donde las nuevas generaciones aprendan de los errores del pasado, y demanden la apertura de la información relativa a la acción pú-

blica. Muy acertadamente ya se habla, incluso, del diseño de políticas públicas abiertas (Ramírez Alujas y Cruz Rubio, 2012, pp. 54 y 72).

Para responder a las interrogantes que elaboradas previamente, debemos decir que la transparencia y la rendición de cuentas son necesarias para exponer el comportamiento y desempeño del sector público, es decir, saber cómo están empleando los recursos contenidos en el presupuesto de los tres niveles de gobierno. En este sentido, se habla de la eficiencia gubernamental, o lo que se pretende alcanzar con lo que también se conoce, a nivel de gestión pública, como “administraciones por resultados”, práctica gubernamental que se ha venido desarrollando en el mundo y en México (Boumkhaled y Lkhoyaali, 2021; González, 2013, p. 11; García y García, 2010).

Bajo esta forma de gestión, se considera que no es posible determinar el grado de responsabilidad de las autoridades sino sólo a través de mecanismos que permitan medir su funcionamiento. Esto se refiere a consiste en la capacidad de las autoridades para resolver problemas específicos de la sociedad, lo que permite observar si se generan y aplican programas adaptados funcionalmente a los recursos que nunca son suficientes, pero cuyo uso debe maximizarse en términos de resultados. Estas razones justifican la necesidad de la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, no basta con mencionar dichas razones, sino de referirnos a lo prematuro que sería aventurarse y decir que se tienen los mejores resultados de la aplicación de las leyes, que actualmente colocan a la transparencia y la rendición de cuentas como el sustento de una nueva era en la gestión pública.

El reto que impone alcanzar metas eficientes también es un tema fundamental a nivel estatal y municipal, donde, además de contar con una legislación similar a la federal, persisten problemas de obtención de resultados, así como de falta de recursos financieros, que no se abordan correctamente. Con esto, surge una pregunta sobre si el comportamiento gubernamental se encuentra asociado a una cuestión de desconocimiento de la función, al grado de que impide que las personas servidoras públicas logren cumplir con metas específicas y maximicen el presupuesto público, o bien, si es una cuestión de falta de ética pública, donde la intención puede ser directamente ocultar prácticas que se oponen a los principios establecidos en la legislación y que inciden, incluso, en situaciones de corrupción.

Los reportes de la Auditoría Superior de la Federación son muy elocuentes sobre lo que sucede en nuestra estructura federal, es decir, en la forma en que se emplean inapropiadamente los recursos del erario. Precisamente, uno de los problemas que destaca es la falta de capacidad técnica de las autoridades para aplicar programas públicos en los que se gastan muchos recursos financieros (Auditoría Superior de la Federación, 2024, p. 22). Otro grave

problema es la existencia de puestos injustificados por personal que no tiene relación con el área al que son asignados. La lista parecería interminable; sin embargo, uno de los temas que más ha puesto en evidencia esta situación es el de la deuda pública a nivel local. Justamente, esta es una de las grandes preocupaciones, ya que algunas entidades federativas —y algunos municipios en particular— han incrementado sustancialmente su deuda pública (CEFP, 2024, p. 13), lo que puede crear dificultades para pagar los créditos contraídos y que, por lo regular, comprometen el desempeño de las administraciones entrantes. Esto es algo que incide necesariamente en la sostenibilidad fiscal local.



FUENTE: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, cuarto trimestre 2024.

Para poder contrastar la relevancia de los principios de la ética pública aplicables al ejercicio del presupuesto en los municipios, y toda vez que la situación financiera no es favorable en muchos casos, se ha revisado la información disponible en las páginas electrónicas de los municipios más endeudados. El objetivo es determinar si existe alguna relación entre el tema de la transparencia y el cumplimiento de esos principios éticos. Para la realización de este análisis, se utilizaron como variables la disponibilidad de legislación presupues-

tal, la facilidad de acceso a la información, la información presupuestal sobre el cumplimiento de metas y algún enlace de acceso a la información sobre transparencia. El resultado que se tuvo fue que la mayoría de estos municipios dispone de información presupuestal, aunque incompleta o no actualizada. Se puede observar que el cumplimiento de los principios, que se determinan jerárquicamente desde la federación y las entidades federativas, no necesariamente se observa de manera clara. Esto dificulta que se pueda hacer un balance ciudadano entre lo que sucede en tiempo real con el gasto público.

De igual manera, no se debe perder de vista que las reglas de ejecución y control obedece también a criterios determinados por autoridades jerárquicamente superiores, toda vez que aún existe una dependencia muy alta de los recursos federales. Esto es relevante debido a que, el hecho de observar información financiera no necesariamente permite justificar el cumplimiento de metas, o si se ejerció el recurso público de manera pertinente. Esto se debe a que, en ciertos casos, se ha visto que algunos funcionarios han participado directamente en el desvío de recursos o en la entrega de contratos de obra pública sin pasar previamente por un proceso de evaluación para su autorización y licitación. A pesar de que este no es un tema nuevo, no se sabe dónde quedaron esos recursos.

El análisis de los informes que se generan en el marco de las auditorías a nivel municipal permite corroborar fallas en el uso del presupuesto. A manera de ejemplo, respecto del municipio de Toluca, en el Estado de México, se realizó una observación en el resultado de la cuenta 2022, en la cual se identificó que, en el rubro de “Reparación y mantenimiento de vehículos terrestres, aéreos y lacustres”, se autorizó y pagó de forma indebida la cantidad que asciende a 101,194.3 millones de pesos. De hecho, la observación que se hace determinó que se hizo

[...] sin haber presentado evidencia legal comprobatoria y justificativa suficiente, competente, relevante y pertinente que acredite la obligación de pago por el servicio referido a unidades vehiculares que nos son propiedad de la entidad [...]. (OSFEM, 2022, p. 17)

Del mismo modo, otro ejemplo que se tomó como referencia es el municipio de Nezahualcóyotl, cuya población es una de las más altas, tanto en el Estado de México como a nivel nacional —1,077,288 habitantes al momento de la revisión de sus finanzas en el ejercicio fiscal de 2022—; por ello, al indagar en los resultados de su cuenta pública, encontramos que, en el caso del rubro “Equipamiento para la Dirección de Obras Públicas y Servicios Públicos”

se ejercieron, entre otros rubros, 42,457 pesos de forma indebida. La observación se hace en el sentido de que

[...] se presume que la entidad cambió la fuente de financiamiento indebidamente, para el pago de diversas obras, toda vez que se debieron cubrir las obligaciones contractuales únicamente con ingresos propios y no con recursos financieros del Ramo 28; los cuales, fueron distraídos para el fin objeto para el cual fueron autorizados, ya que, utilizó recursos públicos distintos a los autorizados, desconociendo el destino final de estos [...]. (OSFEM, 2022, p. 70).

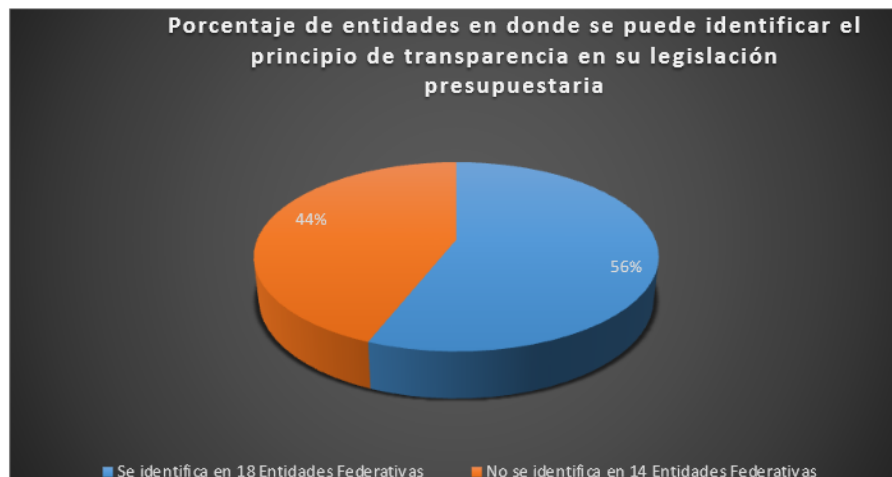
En los dos ejemplos que referimos, existe un aspecto común que permite demostrar cómo, al interior de la gestión presupuestal municipal, hay conductas que afectan los principios que rigen la correcta administración del presupuesto público. En un interesante trabajo elaborado por Juan Pardini Carpizo y Emilio Granados Franco, publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (2010), denominado *El Municipio ¿la institución de la opacidad?*, los autores lograron demostrar que, a pesar de otorgar más presupuesto a esta esfera de gobierno, también se percibía menos transparencia. Incluso, un aspecto que destacó fue la falta de voluntad para permitir el acceso público a la información sobre su presupuesto. Esta es una situación compleja, ya que el incremento presupuestal implica necesariamente mayor capacidad de atención a la sociedad. Cuando los resultados no son óptimos, se genera duda en la ciudadanía, y más aún, cuando no se permite observar qué sucede.

Para poder profundizar en nuestro estudio, tenemos que plantear cuál es el diagnóstico que se desprende de la legislación estatal, para poder determinar claramente los principios que, con las prácticas antes referidas, no se respetan y crean desconfianza de la ciudadanía hacia las autoridades. En nuestra investigación nos enfocamos en la revisión de la legislación presupuestal de las 32 entidades, especialmente en dos instrumentos, que son las leyes de disciplina financiera, y las leyes de presupuesto y responsabilidad hacendaria de cada entidad federativa. El análisis arroja como resultado que, en su mayoría (56 %), las autoridades cuentan con un marco normativo que permite distinguir claramente los principios que rigen la actividad presupuestaria.<sup>1</sup> Asimismo, se identifica que hay coincidencia en los principios de legalidad, eficiencia, eficacia,

---

<sup>1</sup> Para el desarrollo de esta investigación se utilizó el método comparativo, aplicado a los dos tipos de leyes estatales; las de disciplina financiera, así como las leyes de responsabilidad hacendaria. Las variables que se tomaron en cuenta fueron la existencia de alguna o ambas leyes en las entidades federativas en México, y la existencia de los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, disciplina, economía, transparencia, honestidad, racionalidad, austeridad y control rendición de cuentas en cada una de esas leyes por cada entidad federativa.

disciplina, economía, transparencia, honestidad, racionalidad, austeridad, control, rendición de cuentas, honradez, y control. En una primera lectura, se destaca que algunos de estos principios se enfocan más en aspectos de gestión, como el de eficiencia, disciplina, racionalidad, control; sin embargo, esta apreciación no debe limitarse, toda vez que todos los principios llevan implícita la esencia de la ética con que debe actuar la autoridad, delegada a las y los servidores públicos para que, a través del ejercicio de sus funciones, maximicen los beneficios en favor del interés colectivo.

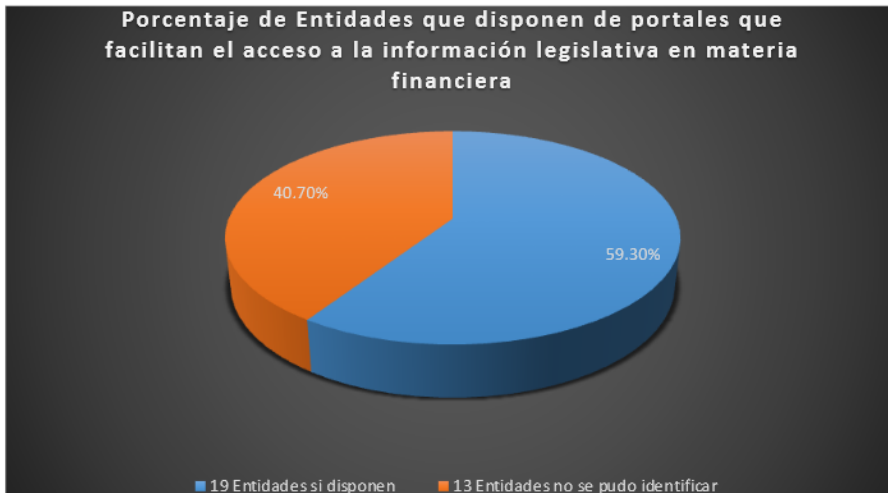


FUENTE: elaboración propia a partir del análisis de la legislación presupuestaria local.

Además de identificar los principios que rigen la actividad presupuestal, otro elemento que resulta de suma importancia de este diagnóstico es que, la disponibilidad y facilidad para acceder a los datos oficiales —principalmente el acceso a la información gubernamental en los portales electrónicos— no necesariamente está garantizado. Por ejemplo, al revisar los portales del total de las entidades federativas,<sup>2</sup> los resultados obtenidos demuestran que no siempre se tiene la posibilidad de encontrar la información de forma práctica y ágil. Esto dificulta el acceso de la ciudadanía al conocimiento sobre las normas que rigen actualmente la función presupuestal, así como su información financiera, la cual no es procesada para que, en términos de facilidad,

<sup>2</sup> Para esta sección de la investigación se utilizó el enfoque cualitativo, para poder analizar la experiencia en el uso de los portales electrónicos de los gobiernos estatales. Las variables que emplearon fueron; la practicidad de acceso a la información disponible, y la disponibilidad y facilidad en el procesamiento de información sobre la legislación presupuestal o financiera en cada entidad federativa.

pueda ser entendida por las y los ciudadanos. Es importante mencionar que se debe distinguir la información financiera en cuanto a los recursos como ingresos y a los recursos por la forma en que se gasta. Este segundo aspecto es el que más nos interesa, ya que la afectación a la ética pública —sobre la cual nos enfocamos— tiene que ver con la forma en que se puede identificar cómo se gasta. Este es un tema que no puede minimizarse, toda vez que, al tratarse de una legislación que se enfoca en el uso del presupuesto, es trascendental la transparencia en la vida cotidiana de la sociedad para construir y consolidar una nueva cultura de gestión gubernamental enfocada en la apertura de la información pública.

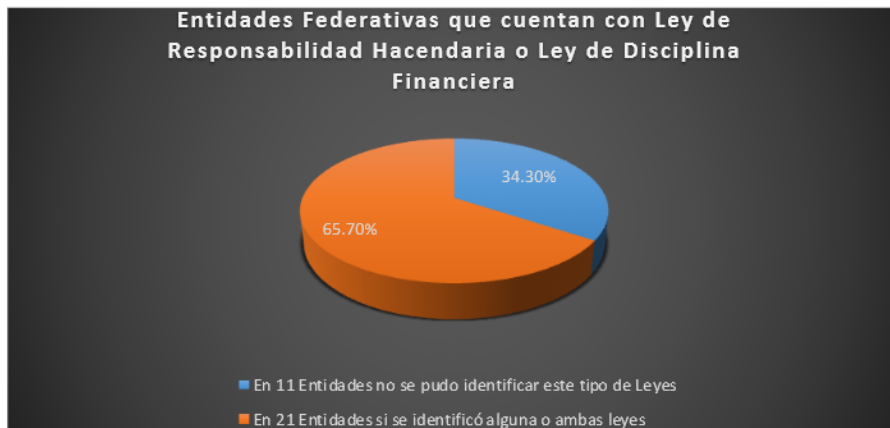


FUENTE: elaboración propia a partir del análisis de la legislación presupuestaria local.

De igual manera, del total de las entidades federativas, en algunas — más de 40 %— no fue posible identificar en sus sitios electrónicos información sobre alguna de las dos leyes financieras, por lo que se desconoce cuál es el marco normativo que se aplica para conducir el diseño e implementación del presupuesto público, así como los principios que, para fines de nuestra investigación, rigen la actividad presupuestal. Es importante mencionar que, específicamente en cuanto al uso del presupuesto, en las páginas electrónicas de las entidades federativas es posible encontrar documentos que pretenden demostrar que hay cierto acceso a información sobre cómo se gasta; sin embargo, hay dos aspectos fundamentales que deben enfrentar las y los ciudadanos. El primero es que la información es parcial y no necesariamente actualizada; el segundo es que la información que se dispone en la mayor parte de los casos no es comprensible para la población. A la luz de esta situación,

se puede decir que es aún más difícil poder determinar si los resultados coinciden con la finalidad para la cual se destinó el gasto público; es decir, que en este punto se necesitaría tener conocimientos técnicos de lo que se está visualizando, para poder entender el tipo de información.

Este hallazgo es importante, toda vez que, en este primer cuarto del siglo XXI, marcado por una tendencia hacia la apertura de la información gubernamental, no es posible que, con los avances tecnológicos, no se logren diseñar portales confiables, completos, con información actualizada, pero además de ello, con información de fácil comprensión para las y los ciudadanos. En 11 entidades no se identifica si cuentan —o no— con ley de responsabilidad hacendaria o ley de disciplina financiera. Esto equivale a decir que, del total de las entidades federativas, 34.37% no tienen información disponible, por lo que no sabemos si, en la práctica, se incorporan los principios rectores a través de los cuales se pueda garantizar una actividad presupuestaria correcta.



FUENTE: elaboración propia a partir del análisis de la legislación presupuestaria local.

Otro aspecto importante que se debe destacar es que, la adopción de una legislación para regular la disciplina presupuestal no ha sido una prioridad a nivel de las entidades federativas. Por ejemplo, únicamente tres entidades —Baja California, Guerrero y Yucatán— adoptaron, en 2010, una ley que incluía principios éticos; posteriormente, de manera progresiva, tales principios se incluyeron también en las legislaciones de otras entidades. Una cuestión que se debe mencionar es que, inicialmente —en los años 90—, la actividad presupuestal a nivel local estaba enfocada bajo una normatividad contable; es decir, no es que no se tuviera un marco normativo; sin embargo, estas funciones se fueron delineando cada vez más para que, en este primer cuarto del siglo XXI, ya no fuera posible considerar el uso de los recursos financieros sin que

haya una serie de principios éticos que guiaran esas funciones y que comprometieran a las y los servidores públicos para que hicieran un uso adecuado. Es de destacarse que la disciplina financiera y la transparencia se erigen actualmente como pilares de gestión para las autoridades de todos los niveles de gobierno, y las dos leyes en las que se incluyen los principios éticos se han ido adoptando o se han reformado para tener un marco normativo actualizado para las entidades federativas. Esto es el resultado de prácticas de gestión que han comprometido y puesto en riesgo la estabilidad financiera local. Por ello, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental de 2008, en su artículo 1o., párrafo II, no sólo quedaron obligados a su observancia los poderes de la Unión, sino también las entidades federativas y los municipios.

A la luz de estas legislaciones, podemos notar que, la razón para controlar mejor el uso del presupuesto es un aspecto primordial que preocupa cada vez más. De hecho, en su artículo 2o., la misma Ley General de Contabilidad, establece que “[l]os entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos [...]”. Eso indica que existe una tendencia para alinear la información que permita conocer, de manera óptima, cómo se utilizan los presupuestos de las diferentes autoridades.

Por otra parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015, contribuyó con esta inercia hacia la apertura de la información presupuestal, de tal manera que, en su artículo 23, estableció quiénes era los sujetos obligados a transparentar y señalaba que “[...] cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal”. Los principios éticos que rigen la actividad presupuestal son lo suficientemente amplios y su alcance incluye aspectos de ejecución del gasto público, pero también de un sistema que lleva a procesos de evaluación, a todos los componentes gubernamentales mediante la rendición de cuentas. Esta es una cuestión que el sistema normativo ya pretende asegurar; por ello, debemos plantearnos cómo trascienden en la forma de vida de los municipios aquellas prácticas que, indebidamente, continúan oponiéndose a esta realidad normativa y técnica.

#### IV. Consecuencias de la falta de transparencia presupuestal a nivel municipal y sus implicaciones en la ética pública

Es necesario mencionar que la mala reputación de las autoridades ha afectado la legitimidad de la estructura institucional (López-Ayllón, 2017, p. 291).

Mientras más dudan las y los ciudadanos sobre el esfuerzo que hace el gobierno en cualquiera de sus niveles para resolver los problemas de mayor proximidad, más se fragiliza el sistema democrático, por medio del cual se supone que se eligen a las personas más aptas para representar a la sociedad. De hecho, el fortalecimiento de la participación ciudadana mediante la “democracia participativa” aparece en una época en que hay una crisis del modelo democrático representativo tradicional (Rabasa, 2020, pp. 353 y 354). De igual manera, hay que tener cuidado, ya que, si bien es cierto que la opción democrática con la que se pretende cumplirle a la ciudadanía frente a la incapacidad de quienes han demostrado no ser aptos para ocupar un cargo público, también puede ocurrir que el acceso al poder sea legítimo; sin embargo, esto no garantiza que, quien gobierne, asegure resultados óptimos o que conozca plenamente la función que asume (Touraine, 2006, p. 79). Es decir, aun cuando el poder se ejerza por un líder o grupo político diferente al que podría llamarse “tradicional”, estas autoridades pueden cometer muchos errores donde, de igual forma, no se alcanzarían las metas previstas en los planes de gobierno.

La ética pública se ubica nuevamente en el centro de nuestro interés, toda vez que el comportamiento de las y los servidores públicos con un nuevo perfil es lo que realmente marca la diferencia entre el pasado y el futuro. Por ello, la lucha contra la corrupción a nivel municipal se convierte en un objetivo que, a corto plazo, debe obligar a los gobiernos a incorporarse en procesos transparentes de la función pública; situación que, en términos normativos, permite ajustarse por completo a un criterio de legalidad. Esto paradójicamente es lo que no se cumple con prácticas de corrupción. Algunos de los ejemplos sobre lo que regularmente identificamos a nivel municipal, es el desvío de recursos o la aplicación incorrecta de programas gubernamentales (OSFEM, 2022, p. 76), situaciones que, entre otras cosas, generan la falta de efectividad y de transparencia, así como la aplicación de recursos para necesidades diferentes a las programadas. Este tipo de gastos se van acumulando de manera progresiva, junto con otras carencias estructurales en este nivel de gobierno, y dificultan la asignación de recursos para el desarrollo social.

Entre las prioridades que dejan de atenderse, y que destacan a nivel municipal, se encuentra el aprovisionamiento de agua potable, el reencarpetaamiento de carreteras y calles, y la falta de alumbrado público para numerosas colonias que se construyen sin una planificación urbana adecuada; también los servicios de drenaje y mejor infraestructura, la falta de seguridad pública y de protección del medio ambiente, mejores servicios de recolección de basura, etcétera. Los elementos técnicos que dificultan el correcto desempeño municipal en esos rubros varían en cada caso (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2021), pero sí ponen de manifiesto

que existen muchas carencias que contribuyen a crear condiciones poco favorables que llevan a etiquetar a las autoridades como deficientes.

A nivel estatal y municipal, un aspecto crítico radica en que la falta de transparencia y rendición de cuentas constituye una barrera que, desde la ética pública, impide la innovación en otras áreas o políticas públicas que comprometen el desarrollo de la sociedad. Una situación que se ha podido comprobar es que, para incursionar en un proceso de mayor eficiencia y eficacia gubernamental, se requiere de más tecnicidad en las personas servidoras públicas. De igual manera, este aspecto también somete a un examen riguroso la capacidad de la ciudadanía para entender los datos que las autoridades les entregan. La pregunta es: ¿quién, en términos prácticos, asume el rol de intérprete de dicha información y quién tiene la última palabra para cambiar las cosas que no funcionan? Por lo anterior, es muy probable que se fortalezca la figura de la contraloría social, pues en esta época se requiere de todos los medios disponibles para asegurar un sistema de vigilancia permanente sobre el desempeño de las y los servidores públicos. Como bien apunta Uvalle, gracias a la gobernabilidad y la transparencia es posible lograr una reconstrucción del Estado (2007, p. 47). Por tal razón, la rendición de cuentas sobre lo que se hace se transforma en una necesidad inevitable dentro de procesos modernos de gestión pública, propios del siglo XXI.

Como podemos apreciar, las cuestiones que acabamos de mencionar obligan a que la ciudadanía participe activamente para determinar lo que exactamente esperan de sus gobernantes, ya que esto se transforma en un requerimiento que permite la evaluación de la obligación ética que, las y los servidores públicos, tienen. Al considerar que sea posible que, mediante la participación ciudadana se diseñe un plan de acción para vigilar la hacienda municipal para determinar si se atienden las necesidades de la población, podríamos incursionar en un nuevo problema. Esto se debe a que no es lo mismo vigilar que administrar correctamente, o bien, pretender reemplazar la libertad en la toma de decisiones que pueden tener las y los servidores públicos, incluido la o el gobernante como titular. Sin una libertad de decisión para las autoridades en el marco de sus competencias normativas, se corre el riesgo de que las y los ciudadanos pretendan asumir un rol que interfiera con su funcionamiento y su desempeño; además, de que estos últimos no asuman la responsabilidad cuando las cosas no salgan bien. Lo que se quiere decir es que no se puede dejar un margen tan amplio de injerencia ciudadana que pueda limitar la capacidad de la administración.

Si bien las recientes tendencias en el derecho administrativo se habla de la administración compartida (Arena, 2017), esta es una opción que podría explorarse; sin embargo, no es conveniente reemplazar las facultades o compe-

tencias que la estructura jurídica enuncia para las personas servidoras públicas municipales. De igual manera, es necesario precisar que el sistema normativo constituye un límite a las exageraciones que podrían cometer, en algunas ocasiones, las y los ciudadanos, cuando aluden al legítimo derecho de cuestionar completamente toda la actuación gubernamental. Lo complicado es que, el tema que planteamos en esta investigación implica considerar las formas de financiamiento del gasto público, que es un terreno donde no necesariamente quieren entrar las y los ciudadanos, ya que no es lo mismo cuestionar que aportar. En este sentido, no se puede omitir el tipo de fuentes de ingresos de los gobiernos municipales, aspecto que, por lo expresamente establecido en la Constitución federal, son muy limitadas. Además de ello, la situación se torna más difícil de lo que parece cuando, quienes se encargan de analizar los proyectos de presupuestos, no tienen el tiempo suficiente para estudiar los paquetes de información enviados por la SHCP, o bien, por las secretarías de finanzas locales, para evaluar y redirigir los programas gubernamentales por medio de la asignación de recursos.

Otra cuestión que se observa es la integración de las comisiones legislativas, tanto a nivel federal como a nivel local, ya que en ellas se toman las decisiones sobre la distribución de recursos, que puede beneficiar a grupos sociales o regiones afines a sus corrientes ideológicas; por ello, el margen de maniobra para los municipios no beneficiados —o que lo son en menor medida—, desde el punto de vista financiero, restringe la capacidad de acción independientemente de si se ejecuta éticamente.

Esto puede entrar en conflicto con la percepción ciudadana, ya que son quienes, finalmente, sancionarían la incapacidad gubernamental para resolver problemas. En otras palabras, el tema del financiamiento se convierte en un aspecto sumamente delicado, toda vez que se puede pensar que es por falta de ética pública que se tienen malos resultados, sin observar que el problema presupuestal es una cuestión estructural que, en determinadas ocasiones, escapa al dominio de quienes lo ejecutan a nivel municipal. Con esto no se está considerando que las y los servidores públicos municipales no sean responsables del mal manejo del presupuesto, o que las metas que deben alcanzar no se llevan a cabo debido a la falta de recursos únicamente. La realidad es que la falta de ética pública, por lo menos a nivel municipal, los coloca en una posición incómoda frente a los hechos y frente a la eficiencia que naciones avanzadas presentan. Para poder observar esto, se puede comparar la capacidad de recaudación municipal en México, al ser de las más bajas dentro de los países de la OCDE, donde resulta políticamente peligroso pretender forzar a los ciudadanos a cumplir sus obligaciones fiscales, a cambio de mantener la aceptación de su gestión por la población. Por ejemplo, si compara-

mos nuestra eficiencia municipal en términos de recaudación del impuesto predial, ocupamos uno de los últimos lugares en Latinoamérica, lo cual es aún más grave si lo comparamos a nivel mundial (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2024).

A partir de este contexto, nos preguntamos cómo podemos entender el concepto de libre administración municipal que reconoce el artículo 115 constitucional, cuando, quienes toman decisiones en los municipios, en muchos de los casos tienen la intención de que no se transparente la información del manejo de los recursos públicos; pero, sobre todo, de no buscar generar ingresos financieros. La libre administración de la hacienda pública puede estar limitada a lo que Philippe Bezes y Alexandre Siné (2011) denominan una forma de gobernar por medio de las finanzas públicas. La gran variedad de intereses de grupos, incluyendo el sector social, pugnan por una forma de ejercer de, diversas formas, el poder público. La mejor forma como podemos advertirlo es por medio del control de las finanzas en cualquiera de los tres niveles de gobierno, o de lo que puede denominarse el *ejercicio vertical del poder fiscal*, el cual permite el uso del presupuesto para fines determinados (Imbau y Couture, 2010, pp. 37 y 61), por lo que todo se limita a esperar recursos aprobados por las legislaturas locales, o por transferencias federales.

Debido al contexto económico, político y social de México, podemos observar que la hacienda pública municipal no dejará de enfrentar numerosos desafíos de organización, a los que se deben agregar la cuestión de los intereses que se juegan desde el poder político, y que influyen en la ética pública. Justamente, esta es una de las razones por las que el anhelado control desde las finanzas constituye un tema sensible y delicado de abordar. La definición del *espacio público* municipal, bajo el concepto de la libre administración, difícilmente podrá avanzar en términos de eficiencia, y con ello, afectar la proximidad que debe tener hacia sus habitantes al ofrecer servicios públicos. Si bien es cierto que la transparencia y la rendición de cuentas, consagrados en nuestro sistema jurídico, en conjunto con el trabajo realizado por los órganos fiscalizadores federal y locales, evidencian el mal funcionamiento gubernamental, no garantizan, de ningún modo, la solución de problemas relacionados con la falta de recursos presupuestarios ni con la debida diligencia de la función pública, toda vez que son instrumentos para verificar de qué manera y en qué se gasta el presupuesto.

Algunas de las naciones desarrolladas —como Canadá, Finlandia o Inglaterra— aplicaron mecanismos de evaluación para analizar sistemáticamente el financiamiento de programas no prioritarios. En los años 1997-1998, se creó y aplicó la *Comprehensive Spending Review*, para analizar el presupuesto del año anterior. Esto fue, según lo indican los autores, una continuación

al método empleado en 1993, en el que se estudiaba, de forma detallada, el contenido del presupuesto para encontrar la justificación de los servicios públicos financiados y las misiones propuestas (Guillaume, Dureau y Silvent, 2002, p. 35).

La generación de más ingresos depende, paralelamente, de otras cuestiones técnicas relacionadas con el sistema de recaudación y el potencial económico de la nación o de cada una de las entidades federativas y de los municipios (Hernández e Iturribarria, 2003, p. 16), pero incide, por su naturaleza, en la capacidad de gestión y debe aclararse para no crear confusión. Ese tema en particular queda fuera de la esfera de la ética pública, pues no es culpa de los actores municipales no contar con una diversificación de fuentes de ingreso; es decir, no es atribuible como un problema causado por la inobservancia de principios o valores éticos del servicio público. Estos últimos, al contrario, permiten evaluar la forma en que se ha desnaturalizado una gestión pública basada en principios y valores éticos de la administración pública. Algo que si se puede corroborar es que, en una época en que la disponibilidad de medios electrónicos para difundir abiertamente la forma en que gastan los municipios es algo que aún no se desarrolla plenamente. El tema sobre el que hemos profundizado en estas páginas no se agota, ya que, por las características del fenómeno, es posible contrastar lo que ocurre simultáneamente en los tres niveles de gobierno.

## V. Conclusiones

Es curioso que, uno de los temas que más nos afecta actualmente, sea una cuestión que los antiguos griegos habían previsto para evitar el mal comportamiento de los funcionarios: hacer públicos los gastos del gobierno. El porvenir de México en el manejo de los recursos públicos depende de la forma en que la transparencia se inserte como un elemento de gestión pública. Especialmente, porque es necesario exponer abiertamente a la ciudadanía para qué, cómo, con qué medios y qué objetivos tienen que alcanzar las autoridades al ejercer sus facultades. Podemos decir que, en los próximos años, la evaluación y la transparencia sobre el comportamiento gubernamental en sus tres esferas, y particularmente en el nivel estatal y municipal —para evitar afectar más la hacienda pública—, se convertirá, necesariamente, en el medio más utilizado para garantizar el desarrollo territorial.

En esta dinámica, el rol de la participación ciudadana adquiere mayor valor, al ser los destinatarios finales de la acción gubernamental. Sin embargo, no debe exceder su margen de intervención, al grado de obstaculizar la función que

normativamente debe realizar el operador gubernamental. Esto es algo que no puede derivar de ocurrencias, sino de la toma de decisiones técnicas perfectamente justificadas. Otro aspecto que se concluye es que hace falta un esfuerzo a nivel local para asegurar un sistema de transparencia que permita identificar cómo se gasta, así como los reportes de su desempeño. Todavía no podemos decir que, en este primer cuarto de siglo, a pesar de los avances tecnológicos se hayan hecho todos los esfuerzos para tener gobiernos modernos, cuando parecería que existe mucha reticencia para abrir la información gubernamental.

## VI. Referencias

- Amossy, R. (2022). Construire la légitimité et l'autorité politiques en discours. *Revue Argumentation et analyse du discours*, (28). <https://journals.openedition.org/aad/5953>
- Arena, G. (2017). Un nuevo derecho para la administración compartida de los bienes comunes. La experiencia italiana. *Revista de Administración Pública*, (203).
- Auditoría Superior de la Federación. (2024). Informe General Ejecutivo. Cuenta Pública 2022. <file:///E:/Publicaciones%202023/En%20desarrollo%20Art%C3%ADculo%20La%20%20C3%A9tica%20p%C3%BAblica%20frente%20al%20problema%20de%20la%20transparencia%20municipal/INforme%20Resultados%20de%20la%20Fiscalizaci%C3%B3n%20Superior%202022.pdf>
- Bezes, P. y Sine, A. (2011). *Gouverner (par) les finances publiques*. Sciences Po.
- Boumkhaled, M. y Lkhoyaali, B. (2021). Gestion Axée sur les Résultats (GAR) et bonne gouvernance publique: quelle relation? *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, 4(4).
- Bozio, A. (2018). Les méthodes d'évaluation des politiques publiques. *Dossier. Idées économiques et sociales*, (193).
- Camporini, E. (2021). La gestión presupuestaria en tiempos de crisis. En E. Paoletta (Comp.), *El municipio en tiempos de crisis*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Cassinelli, A. (2014). Transparencia y gobernabilidad para una democracia de calidad. *Revista Transparencia y sociedad*, (2).
- Cejudo, G., y Ríos A. (2009). *La rendición de cuentas del gobierno municipal en México*. CIDE, (224).

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2023). *Obligaciones financieras de las entidades federativas de México*, Cuarto trimestre.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2025). Pobreza a nivel municipio 2010-2020. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cruz, E. (2019). Transparencia Presupuestaria Local. En E. Villanueva y H. Nucci (Eds.), *Diccionario enciclopédico de derecho de la información*. Ius Literatus; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro. (2023). Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del Ejercicio Fiscal 2023 de la Entidad denominada Municipio de Querétaro. <https://esfe-qro.gob.mx/informes-de-fiscalizacion-2/>
- Fernández, Y., y Fernández., J. (2012). La equidad intergeneracional contable anual: un caso de estudio. *Revista del Instituto Nacional de Costos*.
- Fleury, C. (2005). *Les pathologies de la démocratie*. Fayard.
- García, R., y García, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- González, A. (2013). Enfoque conceptual: el qué, porqué y para qué de la GpRD. En *Fortaleciendo la gestión para resultados en el desarrollo en México: oportunidades y desafíos*. CIDE.
- Guillome, H., Dureau, G., y Silvent. F. (2002). *Gestion publique. L'Etat et la performance*. Presses de Science Po et Dalloz.
- Hernández, R. e Iturrigarria, H. (2003). Tres trampas del federalismo fiscal mexicano. *Documento de Trabajo*, CIDE, (281).
- Hinojosa, A., y Saenz, K. (2012). Avances en apertura presupuestal en México: ¿relación intergubernamental o participación ciudadana? *Revista Buen Gobierno*, 9-31.
- Imbau, L., y Couture J. (2011). *Pouvoir et politiques publiques*. Science Po.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2023). *Catastros municipales: hacia una mejor gestión de la propiedad*.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2021). *Manual de Servicios Públicos Municipales 2021*.
- Laquiéze, A. (2018). Élection des gouvernants et légitimité démocratique. *Cités. Presses Universitaires de France*, 4, (76).
- Ley de disciplina financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Ley de Coordinación Fiscal.

- Ley Federal de Acceso a la Información Pública Federal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- López-Ayllón, S. (2017). La transparencia gubernamental. En G. Esquivel, F. Ibarra *et al.* (Coords.). *Cien ensayos para el Centenario*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nouveau, P. P. (2009). Corruption dans les services publics: l'effet trompeur des manchettes. *Revue Internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, 11(2).
- Manning, N. (2010). Institucionalización de la cultura del desempeño en el sector público: desarrollo del marco para el presupuesto basado en información del desempeño. En P. Arizti y F. Castro (Coords.), *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*. SHCP.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2024). Global Revenue Statistics Database.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, (2022). Informe de resultados. Ejercicio Fiscal 2022. Auditorías Especiales. T. II. Entidades Municipales. Municipio de Toluca. Volumen 5.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, (2022). Informe de resultados. Ejercicio Fiscal 2022. Entidades Municipales. T. I. Municipios. Nezahualcóyotl. Volumen 62.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, (2022). Informe de resultados. Ejercicio Fiscal 2022. Entidades Municipales. T. I. Municipios. Ecatepec de Morelos. Volumen 34.
- Pardinas, J. E. (2012). Dos retos para un buen gobierno: federalismo fiscal y rendición de cuentas en estados y municipios. En C. Loser, H. Kohli *et al.* (Coords.). *Una nueva visión: México 2042, futuro para todos*. Taurus; IMC; CEESP.
- Pardinas, J., y Granados, E. (2010). *El municipio ¿La institución de la opacidad?* Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Rabasa, E. (2020). La democracia participativa, respuesta a la crisis de la democracia representativa. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(43), 351-376. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2020.43.15188>

- Ramos, J., y Corral, B. (2009). Gobiernos locales, desarrollo económico y energía. En J. Ramos y B. I. Aguilar (Coords.), *La gestión del desarrollo local en México. Problemas y agenda*. Porrúa; Colegio de la Frontera Norte.
- Ramírez, A. A., y Cruz, C. (2012). ¿Políticas públicas abiertas? Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto. *Revista Buen Gobierno*, (13), 54-72.
- Rodríguez, J. (2011). *Reforma administrativa y nuevas políticas públicas*. Novum.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. (2021). *Grupos de Enfoque con Servidores Públicos*.
- Tanzi, V., y Davoodi, H. (2000). Corruption, growth, and public finances. *Working Paper*. International Monetary Fund.
- Torre, R. de la. (2012). El rescate de la cosa pública. *México Social: ¿por dónde empezar?*, 2(18), 16-19.
- Touraine, A. (2006). *¿Qué es la democracia?* Fondo de Cultura Económica.
- Uvalle, R. (2007). Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. *Revista de Ciencias Sociales*, (45).

### Cómo citar

#### Sistema IJ

Cruz Martínez, Enrique, “La ética pública en el marco de la transparencia presupuestal a nivel municipal”, *Estudios en Derecho a la Información*, México, vol. 11, núm. 21, enero-junio de 2026, e20062. <https://doi.org/10.22201/ij.25940082e.2026.21.20062>

#### APA

Cruz Martínez, E. (2026). La ética pública en el marco de la transparencia presupuestal a nivel municipal. *Estudios en Derecho a la Información*, 11(21), e20062. <https://doi.org/10.22201/ij.25940082e.2026.21.20062>