



# Íntegrus

CULTURA DE LEGALIDAD NÚMERO 1 | JULIO - DICIEMBRE 2020

Revista de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes

## LÓGICA ECONÓMICA DE LA CORRUPCIÓN

ANÁLISIS DE LA  
**CORRUPCIÓN COLUSIVA**  
EN EL PROCESO DE LICITACIÓN  
DE OBRAS PÚBLICAS

**LA TRANSPARENCIA**  
EN LA FUNCIÓN  
JURISDICCIONAL.  
EL CONTEXTO DE  
AGUASCALIENTES

**IDONEIDAD Y EFICIENCIA**  
AL INTERIOR DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

EL HOY Y EL MAÑANA  
DE LA CORRUPCIÓN

**14 GRUPOS DE  
ENFOQUE**  
CON SERVIDORES PÚBLICOS



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL  
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN  
DE AGUASCALIENTES



ISSN en trámite

# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>1</b>
<b>LÓGICA ECONÓMICA DE LA CORRUPCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN COLUSIVA EN EL PROCESO DE LICITACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS</b>	<b>11</b>
<b>LA TRANSPARENCIA EN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL EL CONTEXTO DE AGUASCALIENTES</b>	<b>23</b>
<b>IDONEIDAD Y EFICIENCIA AL INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: Notas sobre desarrollo organizacional desde el enfoque de la nueva gestión pública</b>	<b>31</b>
<b>EL HOY Y EL MAÑANA DE LA CORRUPCIÓN</b>	<b>43</b>
<b>14 GRUPOS DE ENFOQUE CON SERVIDORES PÚBLICOS</b>	<b>51</b>

ÍNTEGRUS, Año 1. No. 1, julio-diciembre 2020, es una publicación semestral editada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes (SESEA), cuyo domicilio es en avenida Las Américas, No. 1622, edificio Londres cuarto piso, fraccionamiento Valle Dorado, código postal 20235, en Aguascalientes, Ags; teléfono (449) 596 94 00; página web <https://www.seaaguascalientes.org>; correo de contacto [dgpolicas@seaaguascalientes.org](mailto:dgpolicas@seaaguascalientes.org), Editor Responsable Maestro Aquiles Romero González, Secretario Técnico de la SESEA; Reserva de Derechos al Uso Exclusivo 04-2024-041910305300-102, otorgada por el Instituto Nacional del Derecho de Autor; ISSN en trámite.

Todos las ideas, comentarios y opiniones expresadas en ÍNTEGRUS son RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA de los autores, por lo que no necesariamente reflejan la postura de ÍNTEGRUS, de su Editor, Consejo Editorial, o de la SESEA; asimismo, los autores son responsables exclusivos respecto a la originalidad de la obra que presentan, por lo que liberan a la SESEA y a la Revista ÍNTEGRUS, de cualquier responsabilidad originada por reclamos de derechos de propiedad intelectual.

La SESEA se reserva el derecho de reproducción y comunicación pública del material presentado por los autores, únicamente para fines académicos, de investigación, o de difusión relacionadas con el combate a la corrupción y el fomento de la cultura de la legalidad, en los ámbitos público y privado, a través de la Revista ÍNTEGRUS. Para cualquier otro uso, la SESEA deberá solicitar la autorización del autor.

Queda prohibida la reproducción total de los artículos y otros textos publicados por la SESEA a través de la Revista ÍNTEGRUS, sin embargo, está permitido citar partes de los textos publicados sin solicitar permiso previo, siempre que la fuente y el autor queden debidamente identificados.



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL  
**SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN**

DE AGUASCALIENTES





CONSULTA EL



**TERCER  
INFORME**  
COMITÉ COORDINADOR

**SISTEMA ESTATAL  
ANTICORRUPCIÓN  
AGUASCALIENTES**

[www.seaaguascalientes.org](http://www.seaaguascalientes.org)

# Presentación

## CONSEJO EDITORIAL

### PRESIDENTE

Mtro. Aquiles Romero González  
Secretario Técnico

### SECRETARIO

Lic. Claude Julien Pariset Castorena  
Director General de Vinculación y  
Políticas Públicas

### VOCAL

Mtro. Francisco Aguirre Arias  
Integrante del Comité de  
Participación Ciudadana

### CONSEJEROS

- Dr. José Manuel López Libreros
- Dr. Genaro Zalpa Ramírez
- Dr. Oliver David Meza Canales
- Dra. Brisa Herminia Campos Aceves
- Lic. Belinda Guadalupe Camarena Vázquez



Mtro. Aquiles  
Romero González  
Secretario Técnico

Con el presente número, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes (SESEA), inicia la publicación de la Revista Íntegrus, y con ello, la construcción de un espacio de reflexión serio en torno del combate a la corrupción y el fomento a la cultura de la legalidad, en los ámbitos tanto público como privado.

Este esfuerzo, se distingue de otras publicaciones por responder a la necesidad de un vehículo para llevar datos y contenido novedoso en materia de combate a la corrupción, a la comunidad académica como a los hacedores de política pública.

El ejemplar ante usted, es fruto del trabajo combinado de los autores que generosamente respondieron a la convocatoria, como del Consejo Editorial de la SESEA, en el que participan catedráticos de la Universidad Autónoma de Aguascalientes y del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Este primer ejemplar se integra por cuatro artículos, un ensayo, y un estudio de opinión bajo la metodología de grupos de enfoque. Los textos han pasado por un proceso de dictamen a doble ciego en el que tanto el nombre de los autores como de los dictaminadores, se guardaron en anonimato para no interferir con la imparcialidad de éstos últimos.

El primero de los artículos es de Enrique Gherzi, profesor de análisis económico del derecho en la Universidad de Lima, y adjunct scholar del Cato Institute de Washington, D.C., titulado “Lógica Económica de la corrupción”, en el que plantea que la corrupción se comporta como un seguro por medio del cual, las personas adversas al riesgo protegen su actividad económica contra la aplicación de las leyes más gravosas.





En segundo lugar, encontrará un artículo de dos investigadores de la Universidad Autónoma de Aguascalientes: Roussell Li-erth Toraya y Evangelina Tapia, economista además de doctorante en estudios socioculturales el primero, y socióloga, Doctora en ciencias sociales, y miembro fundador de la Comunidad de Investigadores del Programa Nacional de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (Comunidad PIRC), la segunda. Su artículo “Análisis de la corrupción colusiva en el proceso de licitación de obras públicas”, expone un modelo para el estudio de la corrupción, desde la perspectiva sociocultural, que se distingue de los enfoques administrativos, económicos o punitivos existentes. A través de dicho modelo, se analizan los acuerdos que existe entre el servidor público y los empresarios de la construcción, surgiendo condiciones que pueden ser proclives a la corrupción colusiva.

La autoría del tercer artículo, pertenece a Ricardo García, Maestro en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes y secretario técnico en diversas comisiones legislativas, y Walter Limón, Máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa por la Universidad de Castilla-La Mancha y ex director general de servicios parlamentarios del Congreso del Estado de Aguascalientes. Su trabajo se titula “La transparencia en la función jurisdiccional. El contexto de Aguascalientes”. En él se expone la importancia de difundir las sentencias para detectar actos de corrupción y reforzar los principios de imparcialidad e independencia al someter la labor jurisdiccional al escrutinio público. Se analiza la reforma a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dada a conocer el 13 de agosto de 2020.

El cuarto artículo, de la autoría de Xicoténcatl Morales, Maestro en Filosofía, y Director general de Grupo Gavata, se titula “Idoneidad y eficiencia al interior de la administración pública: notas sobre desarrollo organizacional desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública”. En este trabajo se exponen dos resultados de la aplicación del modelo neoinstitucional: por una parte, eleva los estándares para responder a las expectativas ciudadanas, por la otra, reduce el protagonismo del gobierno en la construcción del bien común. En ese contexto, discurre sobre la oportunidad de impulsar un modelo meritocrático basado en el perfil, la experiencia, la trayectoria y la ética política.

A este escrito, le sigue el ensayo “El hoy y el mañana de la corrupción”, de Laura Martínez Yáñez, Maestra en Gestión de la Salud con especialidad en Alta Dirección, e Ingeniera Electrónica Biomédica, y docente en la Universidad Cuauhtémoc. En este escrito, se reflexiona sobre el impacto que la falta de honestidad y empatía tienen sobre la calidad de los servicios públicos.

Finalmente, la Revista Íntegrus cierra su primer número con un estudio de opinión realizado por el equipo del Departamento de Políticas Públicas, de la Dirección de Vinculación y Políticas Públicas de la SESEA. Dicho análisis integra 14 grupos de enfoque realizados entre los meses de febrero y junio del 2020, con un total de 115 servidores públicos pertenecientes a 63 instituciones distintas. En este ejercicio, se abordó la opinión de los funcionarios en relación a temáticas tan diversas como: recursos humanos; gestión social; programas sociales; comunicación social; gestión del agua; permisos y descuentos; mercados, tianguis y reglamentos; usos de suelo; patrimonio inmobiliario; rastros; seguridad pública; y limpia, recolección, traslado y disposición final de la basura.

A través de este ejercicio, la SESEA contribuye a la generación de conocimiento nuevo en materia de combate a la corrupción, y sienta las bases para dotar de credibilidad a un proyecto en el que funcionarios como académicos, concurran para aportar a través de sus reflexiones, a la edificación de instituciones cada vez más sólidas.

Mtro. Aquiles Romero González  
**Secretario Técnico**



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL  
**SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN**

DE AGUASCALIENTES

# LÓGICA ECONÓMICA DE LA CORRUPCIÓN

Por **Enrique Gherzi**

Abogado. Profesor de Análisis Económico del Derecho en la Universidad de Lima. Adjunct Scholar del Cato Institute de Washington, D.C. Miembro de la Sociedad Mont Pelerin.



**Resumen:** Tanto abogados como economistas están convencidos de que el derecho no tiene efectos económicos. Sin embargo, la corrupción es consecuencia de un alto costo de la legalidad, es decir, de un ambiente institucional en el que la cantidad de tiempo e información necesarias para cumplir la ley, superan el beneficio que las personas esperan obtener al acatarla. El alto costo de la legalidad no es casual, pues es un reflejo de cómo se utiliza el poder legislativo. Cuando el estado carece de límites, se tienen funcionarios que se encuentran, de alguna manera, asegurando a las personas contra la ley.

Entendiendo la corrupción como un seguro, el presente artículo expone la función del soborno como una prima mediante la cual las personas consiguen protección frente a la vigencia de una ley que consideran onerosa.

Se explica que la conducta de las personas frente al riesgo es variable. Pero que cuando la utilidad crece menos que proporcionalmente al ingreso, las personas tienden a ser adversas al riesgo y más proclives a sobornar. Esto es consistente con los diversos índices de corrupción de los que se advierte que los países más ricos tienden a ser menos corruptos porque las economías de mercado suponen un menor costo de la legalidad.

**Palabras clave:** corrupción, impuesto, seguro, riesgo, costo de la legalidad.

La corrupción es un tema del que se ha escrito mucho, pero evadiendo la discusión principal. Es saber cuál es su naturaleza funcional. Se pueden identificar hasta dos posiciones académicas sobre el problema, hasta ahora. Un grupo de gente cree que la corrupción es un impuesto y otro grupo cree que es un seguro.

Quienes creen que la corrupción es un impuesto, sostienen que siendo la economía de la ley asimétrica y costosa -es decir, existiendo costos de la legalidad- lo que ocurre es que algunas personas encuentran muy rentable llevar a cabo su actividad económica corrompiendo a un funcionario: comprar la

impunidad; es decir, comprar una inafectación de su actividad frente a la norma nominalmente aplicable. “La actividad intervencionista da lugar a que ciertos grupos o individuos se enriquezcan a costa de otros grupos o agrupaciones”, sostenía Mises (1980, 1063) hace décadas.

Desde este punto de vista, por consiguiente, la corrupción sería una especie de impuesto que deben pagar los ciudadanos para mantener funcionando su actividad económica dentro de una determinada legalidad. Se paga un impuesto ilegal, informal y hasta delictivo, que permite sustraerse de la persecución penal y sustraerse de la aplicación de las normas legales.

De la misma opinión es Posner (1999, 564), cuando sostiene que “El chantaje y el soborno son similares por cuanto el chantajista y el funcionario sobornado reciben un pago a cambio de no aplicar la ley”.

En este caso la idea consiste en identificar a la coima como la pura coacción-coerción informales que funcionarios públicos dotados de un amplio poder son capaces de aplicar a los ciudadanos a cambio de no aplicar la ley. Es una especie de pago por un no hacer de las personas que refleja el costo de la legalidad. A mayor costo, mayor imposición por sobornos. A menor costo, menor imposición. El propio Posner recalca que:

*El impuesto separaría lo que pagan los delincuentes de lo que reciben quienes aplican la ley, creando oportunidades atractivas para el soborno y la corrupción, porque tanto el delincuente aprehendido como quien aplica estarían en mejor situación si negociaran un pago de transferencia privado que fuese menor que la multa estatutaria pero mayor que la multa menos el impuesto (Posner, 560).*

En este caso, debemos entender “multa estatutaria” como una multa establecida por ley, para mantener el sentido de la traducción.

Hay algunas otras personas, entre las cuales está Warren Schwartz que sostienen que eso es un error. Que la corrupción no es un impuesto. Que es un seguro.

Explican el argumento de la siguiente manera: en un contexto de economía institucional asimétrica y costosa, lo que ocurre es que la gente compra una especie de seguro al corromper a un funcionario mediante el pago de la coima, que los previene de la persecución estatal. La coima sería una prima mediante la cual se consigue que un funcionario dé protección frente a la vigencia de una ley costosa.

Esto nos lleva de inmediato a otro problema. Si la coima es una prima de seguros, la conducta de las personas frente a ella es variable. Schaffer y Ott explican que esa variabilidad se encuentra en relación con el crecimiento de la utilidad tal como es percibida subjetivamente por la gente. Si la utilidad crece proporcionalmente con el ingreso de una persona, esta será neutral al riesgo. Si la utilidad crece más que proporcionalmente al ingreso, la persona será amante del riesgo. Y si la utilidad crece menos que proporcionalmente al ingreso, esa persona será adversa al riesgo.

Sucede que dependiendo de si la persona es neutral, amante o adversa del riesgo, la disposición a pagar una prima de seguros -en este caso, coima- es distinta. Así, un neutral al riesgo sólo está dispuesto a asegurarse -sobornar- si la prima -coima- es equivalente al riesgo por su oportunidad. Un amante del riesgo sólo está dispuesto a asegurarse -sobornar- si la prima -coima- es menor que el riesgo por su oportunidad. Y un adverso, está dispuesto a asegurarse -sobornar- a cualquier prima -coima-.

Esta actitud diferente respecto del riesgo puede dar lugar a múltiples combinaciones dependiendo de si el funcionario corrupto es adverso (a), amante (A) o neutral (N) al riesgo y de si el agente corrupto (a) es adverso, ausente o neutral al riesgo. Una aproximación a esa estrategia combinatoria es la siguiente:

1) Siendo el soborno mayor al riesgo por la probabilidad de detección:

$A > a$  = Baja probabilidad de corrupción.

$A > n$  = Baja probabilidad de corrupción.

$A > A$  = Alta probabilidad de corrupción.

2) Siendo el soborno igual al riesgo por la probabilidad de detección:

$N = a$  Baja probabilidad de corrupción.

$N = N$  Alta probabilidad de corrupción.

$N = A$  Alta probabilidad de corrupción.

3) Siendo el soborno menor al riesgo por la probabilidad de detección:

$a < a$  Alta probabilidad de corrupción.

$a < N$  Alta probabilidad de corrupción.

$a < A$  Alta probabilidad de corrupción.

Donde

$A$  = Amante del riesgo.

$N$  = Neutral al riesgo.

$A$  = Adverso al riesgo.

En conclusión, podría plantearse como hipótesis de que en aquellos países de corrupción generalizada es muy probable que nos encontremos en una situación como la señalada en 3) porque existe una mayoría de la población adversa al riesgo porque su utilidad crece menos que sus ingresos. En otras palabras, el ritmo del crecimiento de la utilidad incide directamente en la rentabilidad de las decisiones corruptas: Si mis utilidades crecen menos que proporcionalmente mis ingresos, tendrán a asegurar los resultados imposibles del corrupto de la ley pagando un soborno.

Esto es perfectamente consistente con los Índices de Corrupción de Transparencia Internacional y los Índices de Libertad Económica de Heritage Foundation y las del Wall Street Journal/Cato Institute, así como los Indices de libertad de

Freedom House: los países más ricos tienden a ser menos corruptos, mientras que los países más pobres tienden a ser los más corruptos.

La explicación estaría en la real velocidad de crecimiento de la utilidad menos el ingreso, de tal manera que los países cuya utilidad crece igual o más que sus ingresos, tienden a tener comportamientos menos corruptos que aquellos países en los que lamentablemente la utilidad es menos que los ingresos.

Esta variable económica puede ofrecer una explicación más consistente que aquellas que sólo se enfocan en lo cultural o evolutivo para tratar de explicar un fenómeno económico como éste.

Podemos afirmar, entonces, como una hipótesis de trabajo que la corrupción es un sistema de seguros ilegal al que se recurre con frecuencia cuando las utilidades crecen más que proporcionalmente al ingreso.

Luego, podemos sostener la hipótesis de que, siendo la sociedad latinoamericana en la que en promedio la utilidad crece menos que proporcionalmente el ingreso, existe una difundida aversión al riesgo que favorece la corrupción generalizada. Podría argumentarse, que por características económicas intrínsecas nuestra sociedad está dispuesta a pagar sobornos en una mayor cantidad de lo que lo está una sociedad desarrollada simplemente como consecuencia de la utilidad permisible y la organización del riesgo que las utilidades realizan como consecuencia de tal percepción. En otras palabras, no significa que la gente sea corrupta por naturaleza, sino que su condición racional es que, dado que tendrán utilidades menores que sus ingresos, prefieren “asegurarse” corrompiendo a los funcionarios en lugar de esperar el resultado de los acontecimientos.

De esta forma se tienen funcionarios que se encuentran, de alguna manera, asegurando a las personas contra la ley; es decir, que los sobornos son una especie de seguro por el cual los ciudadanos pueden protegerse de la vigencia de una ley excesivamente onerosa. Para Pejovich (1985, 44) “es claro que hay una recompensa para el comportamiento que reduce el costo de la información acerca de oportunidades de intercambio”.

Ya en *El otro sendero* dijimos que:

*Podría argumentarse, en términos estrictamente económicos y con la dosis de cinismo necesaria, que las coimas son de alguna manera sustitutos de los impuestos que los informales no pagan, porque acarrear efectos similares. Sin embargo, ellas tienen también un elemento indeseable de irregularidad, comparado con el que producen los impuestos. Por*

*consiguiente, podría decirse también que la función de las coimas se parece mucho más a la de los seguros, pues tratan de eliminar la incertidumbre de los informales con relación a las pérdidas que podría ocasionarles ser sancionados por las autoridades. Sucede, entonces, que al pagar una coima el informal no hace otra cosa que intercambiar la seguridad de no ser perseguido por un monto fijo de dinero. En tal sentido, la corrupción aparece como una suerte de seguro contra la sanción oficial. Sin embargo, todo parece indicar que estos pagos de coimas son proporcionalmente mayores que las primas debido al desconocimiento del riesgo efectivo de persecución. Y, en ese sentido, son ineficientes desde una perspectiva estrictamente económica (Soto, Gherzi y Ghibellini 1986, 198-9).*

Ciertamente, esta discusión académica resulta polémica y puede prolongarse enormemente. Pero se debe entender el origen del problema. La corrupción es consecuencia de un alto costo de la legalidad; es decir, de un ambiente institucional en el cual la cantidad de tiempo y de información que se le exige a las personas es mayor que el beneficio que aquéllas creen encontrar en cumplir y obedecer perfectamente la ley. Mises (1980, 1065) sentenció que “el intervencionismo engendra siempre corrupción”.

La lógica económica de la corrupción, que ciertamente es una distorsión del comportamiento, además, de las condenas morales que pueda merecernos, es ineficiente. Es una distorsión que desaprovecha los recursos. Institucionalmente, podemos convenir que es un mecanismo ineficiente, además de injusto.

Sin embargo, resta la pregunta acerca de ¿cuál es la solución para combatir la corrupción?. Ciertamente, no vamos a hacerlo con campañas de prensa ni tampoco armando escándalos morales. Vamos a combatir a la corrupción eficientemente reduciendo el costo de la ley. Será la única manera mediante la cual encontraremos un mecanismo de política económica eficaz a largo plazo para reducirla.

Ningún otro procedimiento podrá garantizarlo. La Inquisición no lo pudo hacer por mucho tiempo. Fusilar a la gente tampoco parece un mecanismo perfectamente discriminable para este efecto. Tenemos que recomendar decididamente la reducción del costo de la legalidad como único mecanismo eficiente a largo plazo para obtener una reducción definitiva de las tasas de corrupción. Esto explica por qué existe una correlación negativa entre economía de mercado y corrupción ya que con ella, el costo de la legalidad es más bajo que en los sistemas intervenidos.

Una economía de mercado supone un costo de la legalidad más bajo que una economía intervenida. Esto era lo previsible por la teoría. Siendo la corrupción menor en cualquier sistema en el cual el costo de la legalidad sea bajo, que es un sistema naturalmente de economía de mercado, lo recomendable es, por consiguiente, introducir políticas económicas de esta naturaleza. No es que creamos que la economía de mercado tiene una química inmanente para reducir los apetitos humanos. Lo que establece son condicionamientos institucionales diferentes. Alejandro Chafuén lo explica de la siguiente manera: “es difícil encontrar correlación económica más grande, más significativa en otra relación, causa o efecto en la economía: a mayor libertad económica, menor corrupción”.

Todas las personas son egoístas, buscan satisfacer su propio y particular interés. Como sugería Mandeville (1982), el secreto para la política está en convertir los vicios privados en virtudes públicas o lograr que cada persona, al servir su propio beneficio, sirva sin querer el beneficio de los demás.

Quizás la clave está en la economía de mercado que demanda una cantidad de tiempo e información que es menor que el beneficio esperado del cumplimiento de la ley. No hay otra razón para admitir el estado de derecho ni para justificar la difundida extensión de la legislación como fuente del derecho en el mercado. Buchanan y Tullock (1995, 144) lo advierten claramente cuando dicen que “la complejidad de los muy diversos textos legales que cubren cada legislatura, todos ellos, normalmente un inmenso rompecabezas de estipulaciones específicas sobre problemas relacionados con las pretensiones de pequeños grupos, es un coste de la mayor importancia para la Nación en su conjunto”.

Mediante la ley no se puede hacer cualquier cosa, porque ella es sólo un medio puesto a disposición de

los ciudadanos del país para que ellos decidan. Pueden hacerlo para bien, en cuyo caso florecerá el intercambio. Pueden hacerlo para mal, en cuyo caso amenazará el delito. Aun en este caso, Montero Soler y Torres López (1998, 20) sostienen que:

*El comportamiento del delincuente se asimila, entonces, al de cualquier individuo racional que ante una elección cualquiera evalúa los diferentes costos y beneficios posibles y previsibles de su actuación y obra en consecuencia con los mismos. En la medida en que los beneficios de su acción superen los costos, el delito será cometido.*

Los límites de la moral son siempre los de la conveniencia individual. Subjetivamente sólo cada persona es capaz de discriminar exactamente el punto en el cual ambos colisionan. Lo que sí es claro es que la gente tiende por naturaleza a hacer lo más barato y evitar lo más caro. “La hipótesis de la racionalidad económica del comportamiento de los individuos de las sociedades primitivas permite comprender las instituciones y prácticas sociales de estas sociedades como adaptaciones eficientes a las condiciones de vida presentes, esto es, la existencia de altos costos de información y la incertidumbre” (Mercado 1999, 95).

El alto costo de la legalidad, empero, no es casual. Responde a condicionamientos políticos, pues es un reflejo de cómo se utiliza el poder legislativo en un estado. Cuando el poder carece de limitaciones, es previsible encontrar un alto costo de la legalidad. En cambio, cuando las tiene efectivamente, es previsible que sea pequeño. Finalmente, pues, el costo de la ley es un mero reflejo del poder.

Los abogados y los economistas viven de espaldas. Los primeros creen que el derecho es gratuito. Los segundos,

que es constante. Ni una ni otra afirmación son correctas. El derecho es costoso e inconstante. Los modelos económicos y políticas públicas que insisten en imponer esta realidad fracasarán.

En una sociedad existen varias consideraciones normativas. El derecho no es monopolístico. Es cataláctico. Se produce descentralizadamente. Hay diversos proveedores de normas: El estado a través de leyes, decretos y resoluciones; las personas, a través de los contratos; la sociedad, a través de las costumbres.

Ello genera un mercado de normas que, así como el mercado de bienes y servicios, ideas o estética existen en toda sociedad y puede ser objeto de estudio.

El análisis económico del derecho proporciona instrumentos de estudio muy útiles para ello, pero debe luchar contra el desconocimiento instalado proverbialmente entre abogados y economistas. Sucede que entre ambas profesiones se ha instalado la creencia de que las leyes no tienen efectos económicos. Lo que es completamente equivocado.

Resulta indispensable acercarse a abogados y economistas para que puedan beneficiarse recíprocamente y sobre todo acoger esta visión sobre problemas contemporáneos de inequívoca importancia.

Muchas decisiones aparentes frías y racionales ofrecen un campo muy importante para el estudio de la moralidad implícita en la sociedad, mucho más importante que la especulación metafísica o el estudio de sistemas propuestos por los grandes autores.

En todo caso, debemos siempre recordar que la tentación del poder reside en su concentración. Alguna vez Lord Acton dijo que el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente; pero Lord Harris, discrepó con él y dijo que el poder corrompe, pero que el poder absoluto es delicioso.

## Referencias

- Buchanan, James y Gordon Tullock. 1995. *Derechos de propiedad y democracia*. Madrid (España): Colegio de Economistas de Madrid y Celeste Ediciones.
- Chafuén, Alejandro. 1999. Economía y corrupción. En *Los desafíos a la sociedad abierta*. Mario Vargas Llosa, 112-. Rosario (Argentina): Fundación Libertad y Ameghino Editora.
- Mandeville, Bernard. 1982. *La fábula de las abejas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mercado Pacheco, Pedro. 1999. *El Análisis Económico del Derecho*. Madrid (España): Centro de Estudios Constitucionales.
- Mises, Ludwig von. 1980. *La Acción Humana*. 3ra. edición revisada. Madrid (España): Unión Editorial.
- Montero Soler, Alberto y Juan Torres López. 1998. *La economía del delito y de las penas*. Granada (España): Editorial Comares.
- Pejovich, Svetozar. 1985. *Fundamentos de Economía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Posner, Richard. 1999. *Análisis Económico del Derecho*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schaffer, Hans Bernard y Clauss Ott. 1991. *Manual de Análisis Económico del Derecho*. Madrid (España): Tecnos.
- Soto, Hernando de, Enrique Ghersi y Mario Ghibellini. 1986. *El Otro Sendero*. Lima (Perú): Editorial El Barranco.

# ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN COLUSIVA

## EN EL PROCESO DE LICITACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

Roussell Li-erth Toraya Pedroza <sup>1</sup>  
Evangelina Tapia Tovar <sup>2</sup>

**Resumen:** Este artículo muestra un modelo de análisis en términos culturales de uno de los fenómenos más complejos en la sociedad que tiene presencia en las áreas más importantes de la administración pública, la corrupción. En específico, dicho modelo está enfocado para entender la corrupción durante el proceso de licitación de obras públicas; el objetivo es exponer una visión de análisis para el estudio de la corrupción, desde la perspectiva sociocultural, diferente a los enfoques administrativos, económicos y legales existentes.

La corrupción además de ser un fenómeno jurídico, económico o penal, es también un fenómeno cultural, por lo que hay que entenderlo como la formación de sistemas de relaciones sociales con un sentido propio y una lógica particular de acción como señalan Mujica (2011) y Zalpa (2013). A través del uso de este modelo se podrían entender los acuerdos que existe entre el servidor público y los empresarios de la construcción, surgiendo condiciones que pueden ser proclives a la corrupción colusiva, sustentada en elementos culturales, que favorecen el surgimiento de actos que incentivan la obtención de beneficios personales o privados para aprovechamiento de los recursos públicos.

**Palabras clave:** corrupción, cultura, colusión, licitación, obra pública.

<sup>1</sup> Doctorante en Estudios Socioculturales, maestro en Gestión Pública con especialidad en Rendición de Cuentas y licenciado en Economía. Docente e investigador del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma de Aguascalientes desde el 2005. Profesor de asignatura en Universidades públicas y privadas de Aguascalientes. Coautor del libro "Cuenta Pública en México: Evaluación 2006 de las leyes de fiscalización superior (ámbito estatal y municipal)"; publicado por la Universidad de Guadalajara. Actualmente está en proceso de elaboración de su tesis doctoral titulada: "La cultura de la corrupción colusiva en el proceso de licitación de obras públicas del Municipio de Aguascalientes".

<sup>2</sup> Doctora en Ciencias Sociales, maestra en Investigación y licenciada en Sociología. Docente e investigadora del Departamento de Sociología y Antropología de la Universidad Autónoma de Aguascalientes desde 1986. Miembro Fundador de la Comunidad de Investigadores del Programa Nacional de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (Comunidad PIRC). Participó en el "Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción"; autora de los libros "La vuelta al mundo de la corrupción en veinte refranes" y "El que no transa no avanza". Desarrolla el proyecto de investigación "Análisis Sociocultural del sentido y significado social de la corrupción".

## 1. Cultura y corrupción colusiva.

De acuerdo con Arellano y Castillo (2019), el factor cultural es fundamental para poder analizar prácticas deshonestas en el proceso de concesiones y en general, en la corrupción política de tipo colusiva. La corrupción política colusiva se refiere a aquella que opera a través de “conexiones cercanas entre empresas y políticos (regulación de servicios públicos, obra pública), reclutamiento de altos impuestos” (Casar 2015, 32).

El concepto de cultura al cual hacemos referencia es propuesto por Zalpa (2011):

*La cultura se define como la significación social de la realidad, donde se enfatiza el elemento social en dos sentidos: la significación es un fenómeno social, y la significación mediada por la creencia, constituye la realidad y tiene efectos en la actuación de los actores sociales (Zalpa 2011, 12).*

De igual manera nos guiaremos con la definición que propone Robbins (2004) sobre la cultura organizacional, afín a la definición de Zalpa, “la cultura organizacional es un sistema de significados compartidos por los miembros de una organización, que las distinguen de otras” (Robbins 2004, 525).

Se trabajará con la concepción que la Secretaría de la Función Pública de México tiene a cerca de la Corrupción política:

*Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de*

*los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio (SFPM 2018).*

Esta última definición, junto con el concepto de corrupción colusiva, constituyen el marco conceptual desde el que se plantea este modelo.

## 2. Los procesos de licitación de obras en la Administración Pública.

En los últimos veinte años, y por el impacto del nacimiento de la Nueva Gestión Pública, los gobiernos han adoptado medidas y técnicas utilizadas en la administración privada adaptándolos a las funciones propias del sector gubernamental; una de estas medidas es el desarrollo de las concesiones, específicamente, en el sector de la obra pública.

*Las concesiones se consideran como un tipo de contrato celebrado entre instituciones del sector público (concedente) y agentes del sector privado (concesionarios), mediante las cuales el gobierno transfiere el derecho de uso, aprovechamiento y explotación de un bien o la prestación de un servicio público. En general, el objeto de estos contratos es la prestación de un bien o servicio público, ya sea directamente a los usuarios, o indirectamente a través de la realización de obras o actividades que el Estado tiene originalmente encomendada (Arellano 2019, 179).*

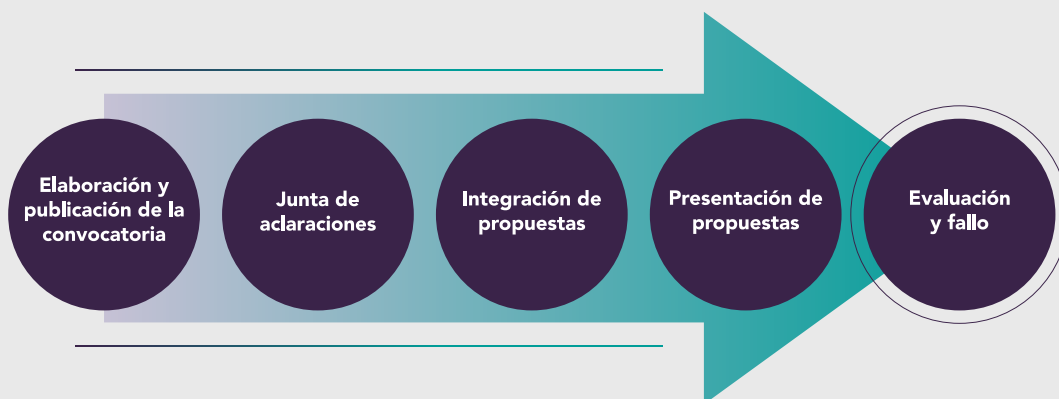


En la actualidad las concesiones son un instrumento muy utilizado por los gobiernos, sin embargo, pueden generar distorsiones y condiciones para que se presenten actos de corrupción. Para un mejor entendimiento del proceso de licitación de obras públicas en el siguiente apartado se muestra de manera muy general.

## 2.1 Proceso de licitación de obras públicas.

El proceso de licitación de obras públicas en México se encuentra contenido en el capítulo segundo de la “Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas”. El proceso se desarrolla a través de 5 etapas:

### Gráfico 1: Etapas del proceso de licitación de obra pública



Fuente: Capítulo segundo (Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, 2019).

La primera etapa es la convocatoria; en esta etapa se desarrolla la elaboración de la convocatoria por parte de los sujetos a esta ley. Esta fase es la que le da origen a todo el proceso de licitación y abarca el momento en que se hace el aviso público, sobre la intención que tiene el gobierno de licitar un bien o servicio, la redacción del contenido específico de todas las características y requisitos que deben ser cubiertos. Se deben incluir las formalidades correspondientes: fecha, lugar y funcionario que la firma y su publicación en los diarios y periódicos más importantes, además del Periódico Oficial. La convocatoria también debe incluir las bases o requisitos para que las empresas puedan participar y los anexos correspondientes; estos anexos son todos los documentos y formatos extra que deben ser tomados en

cuenta y/o llenados por las empresas y deben contar con algunos elementos que les den formalidad, como sellos y firmas.

La segunda etapa es la junta de aclaraciones; en esta etapa se busca que las empresas despejen todas las dudas que

tengan, aclaren cualquier situación que no se encuentre correctamente detallada y permite que las entidades convocantes corrijan cualquier error que se haya podido dar o cualquier información errónea que haya sido dada durante la convocatoria. Cuando esta etapa es llevada a cabo correctamente, se abre la posibilidad de tener

mejores resultados de la licitación. La tercera etapa es la integración de propuestas; una vez que se tiene la certeza de lo que la entidad convocante está buscando, las empresas deben realizar la recopilación de todos los documentos solicitados en la convocatoria para presentarlos en tiempo y forma. Las propuestas deben ser integradas o constituidas, siguiendo de manera estricta los requisitos estipulados en la convocatoria sin omitir ni agregar ningún elemento.

La cuarta etapa es la presentación de propuestas; cuando ya se tienen integradas las propuestas, éstas deben ser entregadas dentro del periodo estipulado para ello. De acuerdo al artículo 36 de la “Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas”, la presentación de propuestas se puede hacer de tres maneras:

- Física: las propuestas son entregadas en un sobre cerrado para que se garantice su inviolabilidad hasta su apertura pública, la cual se lleva a cabo para corroborar los documentos que son entregados y que pasan a la segunda etapa.
- Electrónica: este tipo de presentación se debe hacer usando los medios electrónicos que han sido aceptados por la dependencia convocante, los cuales han sido calificados como seguros y confiables para las dos partes, por ejemplo, la plataforma CompraNet, discos compactos o memorias electrónicas extraíbles.

- Mixtas: en algunos casos las dependencias convocantes solicitan que la propuesta sea presentada tanto de forma electrónica como física; en caso de que se encuentren diferencias entre una y otra, se tomará como real la propuesta física.

La quinta etapa es la evaluación y fallo; cuando ya se tienen todas las propuestas, la convocante procede a evaluarlas para determinar cuál de todas ellas satisface las necesidades de la dependencia. La colusión entre el servidor público y el empresario de la construcción podría estar presente prácticamente durante todo este proceso de licitación de obras públicas, disfrazada de relaciones cordiales, de amistad y de camaradería, generando de esta manera actos de corrupción que están incentivados:

*De esta manera, los procesos de concesión (desde la publicación de las bases de la licitación hasta el otorgamiento y la regulación de los contratos) pueden ubicarse, casi de forma automática, dentro de la zona gris de la resbaladilla de la corrupción (Arellano 2019, 180).*

Arellano y Castillo (2019), proponen observar a la corrupción a manera de una resbaladilla, ubicando en el punto más alto el ideal weberiano de burocracia, una utopía, imposible de alcanzar en la vida real; en el punto más bajo de dicha resbaladilla proponen ubicar la ruptura total de las reglas y por ende el surgimiento de actos de corrupción.

*La parte más interesante de esta representación es la pendiente que une ambos puntos: la resbaladilla. Esta constituye una zona gris en la que la organización se mueve, llevando al límite las reglas o torciéndolas con el fin de alcanzar ciertos propósitos (Arellano 2019, 11).*

De acuerdo con Arellano y Castillo (2019) la zona gris de la resbaladilla de la corrupción tiene que ver con el desconocimiento de la organización (en este caso la Secretaría de Obras Públicas) de los puntos en los que comienza a haber alteraciones de lo establecido de manera formal, y

pueden suceder actos de corrupción.

### 3. Modelo de análisis de la corrupción colusiva en el proceso de licitación de obras públicas.

Tomando como base los estudios de Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín (2019), así como también los análisis de Arellano, Hernández, Álvarez y Zamudio (2019), Arellano, Trujillo y Ortiz (2019) y Peeters (2019), se establece una propuesta de análisis de 12 factores que influyen en la creación de áreas de oportunidad para lograr acuerdos basados en la discrecionalidad, el favoritismo, el clientelismo, más allá de la rígida normatividad que establece la Ley:

1. Cláusulas excesivamente tipificadoras.
2. Poca competencia o transparencia en los procesos de concesión.
3. Cláusulas irregulares en los procesos de concesión.
4. Existencia de un intermediario entre la relación de agente-principal.
5. Existencia de reglas locales

- particulares.
6. Bienes o servicios “de experiencia” como objetos de concesión.
7. Los antecedentes de comportamiento de los licitantes o concesionarios.
8. Las renegociaciones.
9. Amiguismo o compadrazgo.
10. Nepotismo.
11. Reciprocidad o intercambio de favores.
12. Palancas.

Los primeros ocho factores son investigados por Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín (2019), el noveno y el décimo factor es una propuesta de Arellano, Hernández, Álvarez y Zamudio (2019), el onceavo factor es de Arellano, Trujillo y Ortiz (2019) y, por último, el doceavo factor, es una propuesta de Arellano, Trujillo y Ortiz (2019).

De esta manera, se crea un modelo en el cual se incluyen los doce factores estudiados por estos distintos autores en sus investigaciones y se propone uno solo el cual integre un análisis más amplio de la corrupción colusiva durante el proceso de licitación de obras públicas en México.

Estos factores han sido estudiados desde una perspectiva, principalmente, económica y jurídica, tal y como lo menciona Arellano (2019); sin embargo,

y como se especifica al inicio de este artículo, el modelo que aquí proponemos incorpora elementos que permiten realizar un análisis sociocultural en donde se focaliza el papel de las relaciones sociales y los significados sociales que de ahí emanan y que orientan la conducta colectiva y la conducta individual de los actores sociales, tal y como lo menciona Zalpa (2013); por su parte Reyes (2015) menciona:

*La cultura institucional está determinada en parte por los sistemas que son parte de la estructura de cada dependencia, pero también por una serie de factores sociales, culturales e históricos. Por lo que es fundamental entender que los actos de corrupción son parte de la vida cultural, y que las dependencias municipales están dispuestas en esa vida cultural de las personas y de la propia institución (Reyes 2015, 100).*

En concreto, y para el entendimiento de este modelo analítico que proponemos, la corrupción es vista como un fenómeno cultural; tomando como base la propuesta de

Zalpa (2011) la cultura se define como la significación social de la realidad donde se determina el elemento social en dos sentidos: la significación es un fenómeno social y la significación mediada por la creencia, constituye la realidad y tiene efectos en la actuación de los actores sociales, posibilita teorizar las estructuras, las prácticas, de tal manera que sea posible pensar el efecto de las estructuras sobre las prácticas de una manera no voluntarista; por lo tanto, cada uno de estos doce factores se deberían analizar más allá de las visiones económicas y sociales, tomando como eje el factor cultural visto como esa significación de la realidad que, en este caso, propicia actos de corrupción entre el gobierno y los empresarios de la construcción a partir de las relaciones sociales (de amistad, compañerismo, familiares, de recomendaciones y gremiales) que prevalecen entre ellos.

### **3.1 Operacionalización de variables para el estudio de la corrupción colusiva en las obras públicas.**

A continuación, se explica cada uno de los doce factores contenidos en el modelo de análisis de la corrupción colusiva en el proceso de licitación de obras públicas en México.

La primera dimensión, cláusulas excesivamente tipificadoras, se refiere a las cláusulas que se encuentran específicamente en las bases, en las convocatorias, y en la exposición de motivos de la concesión.

*Que sean excesivamente tipificadoras se refiere a que dibujan rasgos tan específicos del potencial concesionario (o del bien o servicio concesionado) que parecen dirigidas a disminuir la capacidad de competencia de otros agentes y a elegir a uno de ellos en particular (Arellano 2019, 191)*

Esto hace suponer que los actos de corrupción pueden darse antes del proceso de licitación mediante acuerdos previos para guardar las apariencias. Millán y Mancini (2009) mencionan que es probable suponer que en algunas áreas de intercambio de bienes entre gobierno y particulares demandantes, bajo determinadas condiciones, se favorecería la gestación de oportunidades de corrupción; estas oportunidades, además, estarían reforzadas por el tipo de “bien” que se intercambia o por las condiciones institucionales en que se realiza dicho acto.

La segunda dimensión, poca competencia y transparencia en los procesos de concesión, se refiere a que pudiera existir un bajo impulso a fomentar la competencia entre los empresarios de la construcción, incluso se podría presentar el autodescartere de algunos competidores, lo que hace pensar que las licitaciones están dirigidas a ciertos actores, por lo que no existe igualdad de condiciones entre los participantes en la licitación.

Parker, Berthin, de Michelle, y Mizrahi (2004) señalan que en América Latina varios son los factores que dan origen a la corrupción, uno de los más importantes es que el sector público, que todavía está en transición tras una serie de reformas, y en el cual los bajos niveles de rendición de cuentas, transparencia y eficacia, a menudo conllevan a incentivos para el abuso del poder.

De acuerdo con Casar (2015) las conductas poco éticas de las empresas en procesos de licitación en México suelen ser de dos tipos: presentan ofertas ficticias para favorecer a la empresa que previamente se acordó que ganaría, o bien, las ofertas que no son de la empresa elegida ex ante se descalifican con algún pretexto.

*Por otro lado, también puede presentarse un fenómeno de cartelización, es decir, que las empresas se pongan de acuerdo para repartirse los contratos públicos o para establecer turnos entre ellas con la finalidad de que todas obtengan, en el momento en que les corresponda, la asignación de los contratos, en detrimento de los principios de competencia que orientan las licitaciones (Arellano 2019, 191-192).*

La tercera dimensión, cláusulas irregulares en los contratos de concesión, hace referencia a ciertas disposiciones que se ubican por debajo de los estándares que en cierta manera no son explicables por las características del contrato; “obligaciones o sanciones laxas en el cumplimiento de ciertos puntos del contrato y estipulaciones que tienden a otorgar amplios beneficios a los concesionarios o capacidad para ajustar o renegociar tarifas y costos” (Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín 2019, 192). Aquí se podría pedir la ayuda de un tercero experto en los temas establecidos en la concesión ya que en ocasiones la convocatoria o algunas cláusulas pueden contener información muy técnica y especializada que el público en general no entiende, de esta manera, al tener la opinión de un experto, nos podríamos dar cuenta si la convocatoria está dirigida a alguien en concreto.

La cuarta dimensión, existencia de un intermediario entre la relación principal-agente, se refiere a la existencia de un intermediario o supervisor entre el principal y el agente. La teoría del principal-agente (Jensen y Meckling 1976) parte del supuesto que en cualquier interacción económica se pueden identificar dos partes, el principal y el agente; el principal contrata al agente para realizar un trabajo por cuenta del principal. Para facilitar la tarea el principal le delega una parte de su autoridad de decisión al agente; en este caso el principal es la Secretaría de Obras Públicas y el agente la empresa constructora de la obra pública. Al ser contratado un supervisor-intermediario entre la Secretaría y el empresario de la construcción, generaría subrelaciones entre principal-agente, haciendo más complejo el análisis además podría provocar más posibilidades de actos de corrupción: “Por ejemplo, la presencia

de un supervisor puede provocar que el concesionario tenga incentivos para intentar sobornar o que ambos, supervisor y agente, se coludan para ocultar información al principal” (Arellano 2019, 193).

La quinta dimensión, existencia de reglas locales particulares, hace referencia a la existencia de normas diferentes en los municipios o estados, a las determinadas a nivel nacional o federal, lo que claramente es un signo de la posible existencia de relaciones locales de colusión. “...la existencia de reglas compartidas, que permiten una mejor supervisión por parte de las autoridades nacionales, reducen la corrupción política de tipo colusivo a escala local, entre la que se encuentra la corrupción asociada con las concesiones” (Arellano 2019, 193). Según Del Castillo (2002), la corrupción es difícil de medir ya que por lo general las prácticas corruptas ocurren de manera secreta y los actores involucrados raramente hacen público los términos de sus acuerdos.

La sexta dimensión, bienes o servicios de “experiencia” como objetos de la concesión, trata sobre aquellos bienes o servicios, en nuestro caso las obras públicas, de los cuales es imposible conocer su calidad hasta que se implementan; sin embargo, existen constructoras de más reconocimiento en el ámbito de la construcción, locales, nacionales e internacionales. De acuerdo con Campos y Nava (2018), se debería generar un contexto de competencia entre los empresarios de la construcción, lo que esto produciría condiciones propicias para obtener un mayor valor a cambio de los recursos públicos; la Constitución ordena, como regla general otorgar contratos de obras públicas por medio de licitaciones, desafortunadamente, al existir bienes de “experiencia” es complicado establecer la calidad de la obra hasta que es entregada a la ciudadanía:

*Sin embargo, se observan bajos niveles de competencia en la adjudicación de contratos de obra pública, pues gran parte de ellos se otorga a través de procedimientos excepcionales, que no son competitivos, como la adjudicación directa o los convenios de colaboración entre entes de gobierno. Además, los que sí se otorgan por medio de*

*licitaciones tampoco suelen presentar los niveles de competencia deseados (Campos y Nava 2018, 210).*

La séptima dimensión, antecedentes del comportamiento de los licitantes o concesionarios, hace referencia al actuar de los empresarios de la construcción que participan constantemente en las convocatorias y procesos de licitación de obras públicas. De acuerdo con Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín (2019) se podría esperar a que los constructores que ya han participado en procesos de licitación y que lo han hecho de manera satisfactoria, lo sigan haciendo en el futuro; existe evidencia que los gobiernos favorecen a estos constructores en las concesiones. Por el otro lado, y el que más nos interesa, es previsible que empresas de la construcción que también ya han participado y que han incurrido en actos de corrupción, lo sigan haciendo en futuras licitaciones, en especial si no han recibido sanciones.

La octava dimensión, las renegociaciones, hacen referencia a las posteriores negociaciones que se puedan presentar entre la Secretaría de Obras Públicas y el empresario de la construcción una vez ya adjudicada la obra pública:

*...la ausencia de mecanismos eficaces de corrección o sanción deja espacio para que el contrato y quienes lo contrajeron continúen en sus puestos y lo renegocien, dando oportunidad para que los actores públicos o privados extraigan rentas u otros beneficios a partir del nuevo acuerdo (Arellano 2019, 194).*

Según Campos (2016) uno de los riesgos a controlar durante la etapa de las renegociaciones son el posible desvío de las condiciones del contrato en menoscabo del erario y/o de la calidad de la obra a construir:

*Esto puede suceder a través de modificaciones formales del contrato o simplemente mediante la edificación de una obra con especificaciones técnicas inconsistentes con las estipuladas o construida con materiales diferentes a lo establecido en el contrato y a*

La novena dimensión, amiguismo o compadrazgo, se refiere a la práctica de favorecer a los amigos en detrimento de terceras personas, es decir, en términos de la corrupción política, es el aprovechamiento de la posición de autoridad en el gobierno en beneficio de amigos personales. De acuerdo con Arellano, Hernández, Álvarez y Zamudio (2019) gracias al amiguismo o compadrazgo “...se podría tener acceso a un área donde institucionalmente no se podría y que, una vez con ese acceso, es posible efectuar gestiones extraordinarias” (Arellano 2019, 160-161).

La décima dimensión, el nepotismo, es el trato a favor hacia familiares o amigos a los que se otorgan cargos o empleos públicos por el mero hecho de serlo sin tener en cuenta otros méritos (RAE, 2020); de acuerdo con Arellano, Hernández, Álvarez y Zamudio (2019), este concepto tiene que ver más con el favoritismo, en especial hacia los familiares en específico en el otorgamiento de puestos de trabajo público o en la concesión de una obra pública.

La onceava dimensión, reciprocidad, hace referencia a las relaciones de intercambios de favores de forma informal; el intercambio de favores es una forma de correspondencia que facilita la interacción entre distintos individuos. De esta forma, un favor es recíprocamente recompensado voluntariamente y así se intercambia un beneficio por otro beneficio, de manera coloquial el “hoy por mí y mañana por ti”.

*Definir, identificar y combatir las prácticas de corrupción resulta una tarea compleja, no solo por su informalidad, sino también porque sus prácticas se encuentran enraizadas en esquemas de relaciones sociales: prácticas asociadas con la corrupción ocurren en el contexto e relaciones de reciprocidad, profesionales, familiares, amistosas, de interés, comunitarias, de dependencias y otras. (Arellano 2019, 81)*

Por último, la doceava dimensión son las palancas, según Peeters (2019) “...expresan la necesidad de usar contactos personales para lograr que “las cosas se hagan” dentro de una organización, o para obtener servicios o “beneficios” de otra forma inalcanzable para los ciudadanos”. (Peeters 2019, 115). El objetivo de las palancas es principalmente evadir o esquivar las normas, reglas y los procedimientos para adelantar ciertos procesos, para negociar excepciones a alguna regla para recibir privilegios personales. De acuerdo con Peeters (2019), la gente acude a la utilización de palancas porque las considera inevitables, incluso aunque saben que está mal hacerlo:

*...las palancas existen constantemente entre lo formal y lo informal, entre lo legal y lo ilegal, no en términos de una dicotomía bien marcada, sino como parte de todos los matices de gris en el espectro desde un tipo ideal weberiano hasta una completa desobediencia de las reglas. (Peeters 2019, 116)*

El cuadro 1 muestra de manera sintetizada el modelo de análisis de la corrupción colusiva durante el proceso de licitación de obras públicas.

**Cuadro 1: Modelo analítico de análisis de la corrupción colusiva.**

TEMA	VARIABLE DEPENDIENTE	VARIABLES EXPLICATIVAS	VARIABLES MULTIDIMENSIONALES
Corrupción	Incentivos a realizar actos de corrupción	Factores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cláusulas excesivamente tipificadoras.</li> <li>• Poca competencia o transparencia en los procesos de concesión.</li> <li>• Cláusulas irregulares en los procesos de concesión.</li> <li>• Existencia de un intermediario entre la relación de principal-agente.</li> <li>• Existencia de reglas locales particulares.</li> <li>• Bienes y servicios “de experiencia” como objetos de concesión.</li> <li>• Los antecedentes de comportamiento de los licitantes o concesionarios.</li> <li>• Las renegociaciones.</li> <li>• Amiguismo o compadrazgo.</li> <li>• Nepotismo.</li> <li>• Reciprocidad o intercambio de favores.</li> <li>• Palancas.</li> </ul>

Elaboración propia.

## 4. Reflexiones finales.

Durante el proceso de licitación de la obra pública, en ningún caso se podría concluir que existiera corrupción con el simple hecho de la presencia de alguna o algunas de estas características; lo que se sugiere es realizar una revisión a fondo de cada proceso de licitación para poder determinar sus antecedentes y consecuencias. También cabe aclarar que no es necesario encontrar las doce características para determinar que existe corrupción colusiva; dependiendo del caso, con que una de ellas se compruebe puede constituir un indicio importante de la existencia de un acto de corrupción de diferente tipo, como el tráfico de influencias, el manejo de información privilegiada, el corporativismo, el fraude, entre otros.

Este modelo de análisis presenta una panorámica de los posibles espacios de discrecionalidad que pueden generar condiciones para que se presenten actos de corrupción que pudieran suceder en la interacción entre el servidor público y el empresario de la construcción; estos factores podrían indicar señales de la existencia de actos de corrupción colusiva o de otros tipos entre servidores públicos de la Secretaría de Obras Públicas y empresarios privados de la construcción.

## Referencias

- Arellano, coord. 2019. *La resbaladilla de la corrupción: Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*. México: CIDE.
- Arellano, Hernández, Álvarez y Zamudio. 2019. "Estudio semiótico de la palanca en México. Un primer acercamiento empírico". En: Arellano, *La resbaladilla de la corrupción: Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*. México: CIDE
- Arellano, Trujillo y Ortiz, 2019. "Análisis comparativo de mecanismos informales de intercambio de favores en seis países". En: Arellano, *La resbaladilla de la corrupción: Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*. México: CIDE
- Campos. 2016. *Metrop: antídoto vs la corrupción*. México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A. C.
- Campos y Nava. 2018. *Más valor en la contratación de obra pública*. México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A. C.
- Casar, M. 2015. *México: anatomía de la corrupción*. México: IMCO y CIDE.
- Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín, 2019. "Explorar espacios para la corrupción en los procesos de concesión. Los casos de la Autopista Urbana Norte y el Bordo Poniente en la Ciudad de México". En: Arellano. *La resbaladilla de la corrupción: Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*. México: CIDE
- Del Castillo. 2002. *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Jensen y Meckling. 1976. *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*. EUA: Journal of financial economics.
- LOPSRM. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. 2019. México: Diario Oficial de la Federación, Secretaría General de Gobierno.
- Millán y Mancini. 2006. "México: ambiente y condiciones de la corrupción en el Gobierno Federal". En Azuela, *La corrupción en América latina: un continente muchos frentes*. México: UNAM, Instituto de investigaciones sociales.

## Referencias

- Mujica. 2011. *Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores. Instituto de estudios universitarios "José Antonio Encinas".
- Parker, Berthin, de Michelle y Mizrahi. 2004. *La corrupción en América Latina: estudio biográfico basado en una revisión Bibliográfica y entrevistas*, consultado en línea: [http://www.bibliotecavirtualrs.com/wp-content/uploads/2011/05/estudio\\_la\\_corrupcion\\_en\\_america\\_latina.pdf](http://www.bibliotecavirtualrs.com/wp-content/uploads/2011/05/estudio_la_corrupcion_en_america_latina.pdf)
- Peeters. 2019. "La economía política de las palancas. Una exploración teórica de las estructuras de poder corruptoras en el sistema político-administrativo mexicano". En: Arellano. *La resbaladilla de la corrupción: Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público.*, México: CIDE
- RAE, 2019. Corrupción. [En línea]  
Disponibile en: <http://lema.rae.es/drae2001/srv/search?id=uZl8Mv6LfDXX2XuEhAgk>  
(consultado el 17 mayo 2019).
- Reyes. 2015. *La cultura de la corrupción en el sector público. Ambiente y condiciones en el Gobierno Municipal de Aguascalientes*. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Robbins. 2004. *Comportamiento organizacional*. México: Pearson.
- Secretaría de la Función Pública de México. 2013. *Definición de Corrupción*. [En línea]  
Disponibile en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>  
(consultado el 17 mayo 2019).
- SFPM. 2018. *Secretaría de la Función Pública*. [En línea]  
Disponibile en: <https://www.gob.mx/sfp#407>
- Zalpa. 2011. *Cultura y acción social. Teoría (s) de la cultura*. Aguascalientes: Plaza y Valdes.
- Zalpa. 2013. *¿No habrá manera de arreglarnos? Corrupción y cultura en México*. Aguascalientes, México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.

# LA TRANSPARENCIA EN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL. EL CONTEXTO DE AGUASCALIENTES

Ricardo García Hernández <sup>1</sup>  
Walter Yared Limón Magaña <sup>2</sup>

**1** Maestro en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Se ha desempeñado como servidor público desde el año de 1981, en los ámbitos federal y estatal, realizando diversas actividades, tales como asesor jurídico en materia de derecho ambiental y secretario técnico de diversas comisiones legislativas.

**2** Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Maestro en Derecho Electoral, aprobado con mención honorífica en la Universidad de Durango; y Máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa por la Universidad de Castilla-La Mancha. Se ha desempeñado como Coordinador de Procesos Legislativos y como Director General de Servicios Parlamentarios en el Congreso del Estado de Aguascalientes. Actualmente se desempeña como Director General Jurídico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.



**Resumen:** Conforme a la reforma realizada al artículo 73 fracción II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 13 de agosto de 2020, a más tardar a partir de agosto de 2021, todos los poderes judiciales de país deberán poner a disposición del público en sus respectivos portales de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, las versiones públicas de sus sentencias; no obstante, es pertinente que los Poderes Legislativos de las Entidades Federativas ajusten la normativa local al mandato descrito para evitar confusiones sobre su aplicación; asimismo, se analiza el contexto normativo de Aguascalientes, ya que el artículo 10 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, ordenamiento que data del 22 de mayo de 2006, ya establecía que el Poder Judicial local debía hacer públicas las sentencias que hayan causado ejecutoria, previsión que conforme al principio de progresividad, tendría que continuar aplicándose pues potencia el derecho humano de acceso a la información pública; todo lo anterior, considerando que la publicitación de sentencias es un instrumento útil para poder detectar posibles actos de corrupción y para reforzar los principios de imparcialidad e independencia, al llevar la labor jurisdiccional al escrutinio público.

**Palabras clave:** Transparencia, corrupción, sentencias, versiones públicas, progresividad.

## 1. Introducción.

### IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Uno de los puntos clave en el combate a la corrupción es la transparencia de los asuntos públicos (Méndez 2010); los secretos y la opacidad son elementos antidemocráticos del poder, al ser elementos injustos e ilícitos que desvirtúan a las instituciones (Bobbio citado en Méndez 2010).

Sin duda el Estado Mexicano se encuentra consciente de esta situación, muestra de ello, es que se han ido gestando medidas legislativas orientadas a corregir el problema y sentar las bases para que en el futuro se reduzcan los casos que se presenten.

No obstante, eso no será posible sólo mediante la realización de reformas, ya que también es indispensable propiciar que la población se involucre en el escrutinio sobre el actuar de las instituciones de gobierno, exigiendo el respeto irrestricto a las normas en materia de transparencia y denunciando los hechos que las transgredan.

Ahora bien, dentro de las áreas más sensibles de la función pública, se encuentra la administración de justicia, en la cual se ha detectado resistencia para publicar sus resoluciones para que sean conocidos por quien así lo decida y no solamente por las partes que intervengan en los procedimientos jurisdiccionales, situación relevante pues tal como lo señala Gianfranco Pasquino, la magistratura es uno de los objetos de la corrupción (Bobbio y Pasquino 2013, 378).

En la medida en que la sociedad observe y vigile el actuar de los funcionarios públicos, se les podrá exigir la corrección de sus desviaciones. En materia de justicia, entre más enterada se encuentre la población, podrá determinar si los asuntos se resuelven con base en las disposiciones normativas

que los rigen, o si se hacen con sujeción a intereses ajenos a la justicia, lesionando los derechos de los involucrados.

Por lo tanto, debemos aspirar a que la transparencia, además de un mandato legislativo, se convierta en una convicción de los servidores públicos, para que no solamente actúen por temor a ser sancionados, sino que sean motivados por la idea de mejorar nuestro sistema democrático; en el entendido que una de las mejores maneras de combatir la corrupción, es mediante el manejo transparente de las actuaciones de las autoridades, considerando que para lograr tal manejo es indispensable que la publicidad de las resoluciones se acompañe de un lenguaje claro en su elaboración que en lo posible, facilite su comprensión para las personas interesadas en conocer esta clase de documentos.

Así, la transparencia en el ámbito jurisdiccional, abona en el combate a la corrupción ya que cuando las instituciones actúan con opacidad, se promueve la realización de funciones, procedimientos y decisiones al margen del sistema jurídico; en ese sentido, la transparencia refuerza el cumplimiento de los principios de imparcialidad e independencia, consistentes el primero, en la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo y que permite juzgar o proceder con rectitud; y el segundo, en la cualidad de no depender de otra persona actuando con libertad de criterio, refiriéndose tanto al juez en lo individual como a la propia institución del Poder Judicial (Cienfuegos 2012).

Dichos principios se ven fortalecidos por la transparencia, pues cuando el servidor público se sabe vigilado, evita actuar con desviaciones en virtud de que sus decisiones se sujetarán a un escrutinio público, en el que cualquier persona interesada podrá analizar si los motivos, argumentos y justificaciones que adoptó, son aceptables (Méndez 2010).

## 2. Regulación constitucional en materia de transparencia.

La Constitución Federal dispone que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión (CPEUM, artículo 6º, 2020).

El precepto en cita también precisa que toda la información en posesión de cualquier ente público, es pública y sólo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, además de señalar que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales, será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

De igual manera, la Constitución Federal reconoce expresamente que el Congreso de la Unión tiene competencia exclusiva para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los órdenes de gobierno (CPEUM, artículo 73, fracción XXIX -S, 2020).

Así, el Legislador Federal en ejercicio de la facultad constitucional descrita, emitió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ordenamiento que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015. Dicha Ley, señala expresamente que

*Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios (artículo 1º, párrafo segundo).*

En tal sentido, en términos del artículo 133 de la Constitución Federal, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública es de aplicación obligatoria en los tres órdenes de gobierno, incluso prefiriéndose por regla general, disposiciones establecidas en constituciones o leyes locales, pues tal ordenamiento forma parte de la “Ley Suprema de la Unión” y en ese sentido, las entidades federativas tienen la obligación de armonizar la legislación local en términos del sistema constitucional mexicano.

### 3. Reforma al artículo 73 fracción II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Precisada la naturaleza jurídica de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es pertinente ahora centrarse en lo que tal ordenamiento, dispone especialmente respecto a los Poderes Judiciales: Mandata que éstos, además de tener la obligación de mantener actualizada en sus medios electrónicos las obligaciones comunes que se refieren en su artículo 70, también deben transparentar diversa información que genera en el ejercicio de sus funciones, lo cual se advierte de su artículo 73 que en su texto original, en su fracción II señalaba que “los sujetos obligados de los Poderes Judiciales Federal y de las Entidades Federativas deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información: II. Las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público”.

Tal mandato fue reformado el 13 de agosto de 2020 con el propósito de establecer que los poderes judiciales deben poner a disposición del público y actualizar “las versiones públicas de todas las sentencias emitidas”.

Del proceso legislativo que originó la reforma en cita, destacan las siguientes reflexiones, de las que se obtiene el propósito primordial de ese cambio normativo:

a) Iniciativa presentada el 9 de abril de 2019, por la Senadora Nadia Navarro Acevedo: Refiere que hasta antes de esa reforma, la normativa de transparencia sólo obligaba a poner a disposición del público aquellas sentencias consideradas de “interés público”, calificativo que era ambiguo y que por ello “el Poder Judicial se escuda en esa disposición para mantener la opacidad en su labor como juzgador...”.

Que las sentencias judiciales son el resultado último y concreto del trabajo de funcionarios jurisdiccionales, y que las mismas tienen un impacto directo sobre la vida de las personas, por lo que representan una información necesaria para que la ciudadanía en general pueda entender los criterios de interpretación de la Ley y evaluar el desempeño de las y los funcionarios jurisdiccionales.

b) Dictamen emitido por las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, el 19 de septiembre de 2019: Refiere que si la sociedad no tiene acceso a las sentencias, no puede evaluar la forma en que se imparte justicia, siendo imposible evitar que se emitan sentencias discriminatorias o detectar actos de corrupción, pues la labor de los juzgados se encuentra al margen del escrutinio ciudadano.

Además, que la transparencia de todas las sentencias es un medio fundamental para combatir la corrupción en el poder judicial y exigir la rendición de cuentas sobre el desempeño de las funciones de jueces y magistrados, pues quien firma una sentencia debe saber que será objeto de escrutinio público.

Ese dictamen parlamentario, también cita el estudio “(IN)Justicia Abierta. Ranking de opacidad judicial en México”, desarrollado por “Equis. Justicia para las mujeres”, publicados en mayo de 2019, estudio que señala que hasta ese momento, ningún Poder Judicial del País logró 50% de la puntuación en materia de transparencia y que el 56.3% de dichos poderes no reconoce ni registra el número de sentencias que emiten; además que el 96.9% no consideraba de interés público, todas las sentencias emitidas, destacando que no existía un consenso común entre los Estados sobre el alcance del concepto “interés público” de las sentencias.

Conforme a lo descrito, se obtiene que la reforma lograda al artículo 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, representa una medida legislativa encaminada a superar criterios, que han impedido un manejo transparente de la información más relevante que puede generar un tribunal: sus sentencias.

Esa reforma, también es acorde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados en 2015 por los estados miembros de las Naciones Unidas como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, específicamente con el objetivo 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” que señala como meta 16.6 “crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”.

Es de apuntar, que la reforma constitucional descrita, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 2020, entrará en vigor a los 180 días posteriores a su publicación, es decir, el 9 de febrero de 2021; asimismo, que su régimen transitorio precisa lo siguiente:

a) Que los Poderes Judiciales cuentan con 180 días para iniciar la publicación de las versiones públicas del texto íntegro de las sentencias, contados a partir del 9 de febrero de 2021, plazo que vence en la primera semana de agosto de 2021; y

b) Que los Congresos Locales, tienen como plazo el 8 de febrero de 2021, para realizar las adecuaciones normativas conducentes, de acuerdo a la reforma descrita.

En tal contexto, es deseable que en Aguascalientes se ajuste a la brevedad el texto del artículo 58 fracción I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, que actualmente refiere que se debe poner a disposición del público “las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público”, para evitar confusiones sobre la obligación que tiene el Poder Judicial local, de difundir en su portal de transparencia, la versión pública de todas las sentencias que emita.

Lo anterior, pues se insiste, la transparencia en el ámbito jurisdiccional abona en el combate a la corrupción ya que refuerza el cumplimiento de los principios de imparcialidad e independencia, alejando a los servidores públicos de influencias indebidas que afecten su criterio al saberse sometidos al escrutinio público.

## 4. Transparencia jurisdiccional en el contexto de Aguascalientes.

En el contexto de Aguascalientes, se debe considerar que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de ese Estado, publicada desde el 22 de mayo de 2006, en su artículo 10 se señalaba que

*El Poder Judicial deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado ejecutoria. Las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales que se contengan en las ejecutorias, en razón de la protección de derechos familiares, de terceros, del honor y las buenas costumbres. La oposición deberá ser solicitada y justificada mediante el incidente respectivo y determinada a su vez por la interlocutoria correspondiente.*

El precepto transcrito, que inició su vigencia el 1º de agosto de 2006,<sup>3</sup> ya establecía la obligación a cargo del Poder Judicial de hacer públicas todas las sentencias que causaran estado.

<sup>3</sup> Esto conforme al artículo primero transitorio de la Ley en cita, que señala: “La presente Ley entrará en vigor el primero de agosto del 2006, con las excepciones de inicio de vigencia que se determinan en los presentes Artículos Transitorios”.

Por ello incluso, el artículo segundo transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios (ordenamiento hoy vigente), determinó que el artículo 10 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes anterior, no perdía vigencia;<sup>4</sup> y a pesar de que con posterioridad el artículo segundo transitorio del decreto 111 publicado el 3 de julio de 2017,<sup>5</sup> declaró dejar sin efectos el citado artículo 10, atendiendo al principio de progresividad en sentido negativo o de no regresividad (Jurisprudencia 1a./J. 85/2017), el Estado de Aguascalientes está obligado a continuar con su aplicación, pues potencia el derecho humano de acceso a la información.

No pasa inadvertido que el artículo 10 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado hoy abrogada, refería que las partes podían oponerse a la publicación de sus datos personales contenidos en las ejecutorias, y que ello se resolvería mediante incidente, lo cierto es que con el inicio de vigencia de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que fue el 5 de mayo de 2015, el Poder Judicial debe sujetarse al proceso previsto en la propia Ley General para clasificar información como reservada o confidencial, ya que ese proceso procura mayor protección a los datos personales al no sujetarse a la oposición expresa de los interesados, implicando que toda sentencia publicitada, debe ponerse a disposición en versión pública.

De esta manera, en Aguascalientes, antes de que inicie su vigencia la reforma al artículo 73 fracción II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, atendiendo al principio de progresividad, debiera continuar aplicándose en lo conducente el multicitado artículo 10 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado hoy abrogada, y publicitarse al menos, las sentencias que hayan causado ejecutoria.

## 5. Conclusiones.

Conforme a la reforma realizada al artículo 73 fracción II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 13 de agosto de 2020, todos los poderes judiciales de país deberán poner a disposición del público en sus respectivos portales de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, las versiones públicas de todas sus sentencias.

Esa medida legislativa, que deberán aplicar los poderes judiciales a más tardar a partir de agosto de 2021, es una medida adecuada encaminada a superar la opacidad que actualmente impera, y así poder detectar posibles actos de corrupción al colocar la labor jurisdiccional al escrutinio público, lo cual, además, refuerza los principios de imparcialidad e independencia.

Por ello, si bien los Poderes Legislativos de las Entidades Federativas tienen como límite el 8 de febrero de 2021 para ajustar la normativa local conforme a lo que establece actualmente el artículo 73 fracción II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cierto es que resulta apremiante que esos ajustes realicen a la brevedad para evitar confusiones sobre la obligación de los Poderes Judiciales locales de difundir las versiones públicas de todas sus sentencias.

4 Artículo segundo transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios (ordenamiento vigente): "Se derogan las disposiciones contenidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 22 de mayo de 2006, mediante Decreto Número 169, a excepción de su Artículo 10; su Capítulo IV que contiene los Artículos 23 a 28; así como sus Artículos 48 en su primer párrafo y su Fracción XIII; 69; 71; párrafo primero en su Fracción I incisos a) y b), su Fracción II incisos b), c), d), e) y f), su Fracción III incisos a), b), c), d), e), f), g) y h), además de sus párrafos segundo y tercero; 72; 72 bis; 73; y 74, disposiciones que regirán en materia de Datos Personales en posesión de Sujetos Obligados, en términos de lo previsto en el Artículo Tercero Transitorio de la Ley General" (lo subrayado es propio).

5 Mediante el Decreto 111 fue emitida la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.

Para el contexto de Aguascalientes, también debe considerarse que conforme al artículo 10 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, ordenamiento que data del 22 de mayo de 2006, el Poder Judicial debe hacer públicas las sentencias que hayan causado ejecutoria, previsión que conforme al principio de progresividad, debiera continuar aplicándose pues potencia el derecho humano de acceso a la información pública, y una vez vigente la reforma al artículo 73 fracción II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cumplir cabalmente la obligación de publicitar toda sentencia.

La transparencia en el ámbito jurisdiccional, abona en el combate a la corrupción al reforzar los principios de imparcialidad e independencia, alejando a los servidores públicos de influencias indebidas que afecten su criterio al saberse sometidos al escrutinio público, en el que cualquier persona interesada podrá analizar si los motivos, argumentos y justificaciones que adoptó, son aceptables.

El manejo transparente de las decisiones jurisdiccionales, es fundamental en un estado democrático, y para cumplir con este deber, se requiere no solamente que los órganos jurisdiccionales pongan a disposición de la población sus resoluciones, sino que en la redacción de las mismas sea utilizando un lenguaje claro, accesible y que facilite su comprensión para las personas interesadas en conocer esta clase de documentos. De muy poco servirá dar publicidad a este tipo de actos, si solamente van a ser entendidos por quienes tengan conocimientos en el uso del lenguaje técnico comúnmente utilizado en esta clase de documentos.

Se requiere, por lo tanto, que las decisiones judiciales sean medios idóneos de comunicación con la población, que permita conocer con exactitud las razones por las que se resolvió de tal o cual manera.



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL  
**SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN**

DE AGUASCALIENTES

## Referencias

Bobbio, Matteucci y Gianfranco Pasquino. 2013. Diccionario de política. 11ª ed. México: Cámara de Diputados/Siglo XII.

Cienfuegos Salgado, David y Boanerges Guinto López, Jesús, coord. 2012. *México: El derecho mexicano contemporáneo. Retos y dilemas*. México: Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Chiapas.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2020. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dictamen de fecha 19 de septiembre de 2019, emitido por la Cámara de Senadores, a través de las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y de Participación Ciudadana, y de Estudios Legislativos, Primera, con Proyecto de Decreto por el que se reforma la Fracción II del Artículo 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible en [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-10-15-1/assets/documentos/Dic\\_Anticorrupcion\\_Art\\_73\\_LGTAIP.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-10-15-1/assets/documentos/Dic_Anticorrupcion_Art_73_LGTAIP.pdf), consultado el 23 de octubre de 2020.

Iniciativa con proyecto de Decreto, suscrita por la Senadora Nadia Navarro Acevedo, presentada ante la Cámara de Senadores, por la que se reforma el Artículo 73, Fracción II, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, presentada el 9 de abril de 2019, Disponible en [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-04-09-1/assets/documentos/Inic\\_Art.73\\_LGTAIP\\_090419.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-04-09-1/assets/documentos/Inic_Art.73_LGTAIP_090419.pdf), consultada el 6 de enero de 2021.

Jurisprudencia 1a./J. 85/2017 de la décima época, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 189 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 47, tomo I de octubre de 2017, con número de registro 2015305 y rubro “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS”.

Méndez Silva, Ricardo, coord. 2010. México: *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). 2015. ONU. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> consultado el 6 de enero de 2021.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2014. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes. 2006. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios. 2016. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes. 2017. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

# IDONEIDAD Y EFICIENCIA

## AL INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

Notas sobre desarrollo organizacional desde  
el enfoque de la nueva gestión pública

Xicoténcatl Morales Hurtado

Maestro en Filosofía, con especialidad en Análisis Político. Licenciado en Filosofía. Ex consejero electoral en el Instituto Estatal Electoral. Director general de Grupo Gavata. Analista político y consultor organizacional de la iniciativa privada y el sector público. Profesor investigador de la BUAA y UCA.

**Resumen:** Se han elevado los estándares institucionales para asegurar la mejor prestación de servicios públicos. Este artículo analiza desde un punto de vista organizacional y ético, derivados del modelo neoinstitucional, que por un lado eleva los estándares institucionales para asegurar la mejor prestación de servicios públicos, pero al mismo tiempo implica el riesgo de reducir el papel protagónico del gobierno en la construcción del bien común, inobservando los ideales que inspiran la labor pública.

Palabras clave: ética política, perfil laboral, calidad institucional, nueva gestión pública

## 1. Introducción

La apuesta por un servicio civil de carrera impulsado por el Ejecutivo Federal desde el año 2000 ha sido un referente institucional muy significativo y útil para diseñar e implementar modelos meritocráticos que ayuden a definir perfiles adecuados en determinados cargos públicos en el espacio burocrático.

El presente trabajo enumera algunas variables que se pueden considerar para asentar un congruente sistema laboral que establezca perfiles adecuados en el núcleo directivo de los gobiernos (particularmente



estatal y municipal). Entre ellas se han considerado el perfil, experiencia, trayectoria y ética política de los funcionarios públicos como ejes rectores de la calidad institucional que debería acompañar sus principales tareas.

En consonancia con la apuesta neoinstitucionalista de las últimas décadas en materia de calidad gubernamental, es necesario afianzar el marco de una cultura política exigente cuya demanda gire (para el caso mexicano en general e hidrocálido en particular) sobre el

establecimiento de mejores perfiles y prácticas, así como la evaluación sistemática de los desempeños y habilidades en el ejercicio de cargos públicos.

Se es consciente de que la calidad gubernamental y la eficiencia de los servicios públicos está asociada con los niveles de productividad, rendimiento y desempeño de aquellas personas que por designación o elección popular ocupan un lugar históricamente privilegiado dentro de los organismos de gobierno.

Una gran parte de la población está interesada en que los servidores públicos mejoren su trato hacia la ciudadanía y realicen sus quehaceres demostrando aptitud, especialidad, suficiencia y competitividad en las tareas que nutren sus agendas.

El objetivo de este artículo es determinar cómo pueden mejorarse los desempeños de competencia, calidad y servicio que los funcionarios públicos necesitan implementar en el ejercicio diario de su trabajo. Las respuestas que guían el texto aquí presentado resultan de varias reflexiones que se consideran cardinales para proponer un mejor esquema de idoneidad y eficiencia al interior de la administración pública.

## 2. Variables principales para establecer la idoneidad y eficiencia al interior de la administración pública.

La promoción de las variables: perfil, experiencia, trayectoria y ética política representa un incremento en la calidad de la dirección que ejercen los servidores públicos, factores que ayudan, por una parte, a dignificar el papel de estos ante la sociedad y por otra, a mejorar los mecanismos de comunicación y coordinación con sus respectivos equipos de trabajo.

La promoción de profesionales en cargos estratégicos y la continua evaluación de la calidad gubernamental derivada de las metodologías que propone la Nueva Gestión Pública (NGP) son atributos que pueden ayudar a establecer un desarrollo organizacional sostenible

que no sólo se ajuste a la demanda del tiempo presente en materia de disposición laboral, sino que promueva a la larga estándares que ayuden a monitorear la ejecución de tareas gubernamentales orientadas a los resultados.

La observancia de los marcos regulatorios que todos los funcionarios públicos (en calidad de decisores y representantes) deben acatar en el cumplimiento de sus ocupaciones es sólo el primer paso de una transformación institucional que debe llevar a un sistema público enmarcado por la excelencia, el compromiso y la responsabilidad en el ejercicio de las comisiones que se realizan desde las administraciones públicas.

## **2.1. La Nueva Gestión Pública: un paradigma de transformación corporativa para la administración pública**

La carrera pública se ha vuelto más demandante por tres razones necesarias: primeramente, la gente exige políticos mejor preparados; en segundo momento, las instituciones requieren especialistas en materias propias de la administración; en tercer lugar, la cultura política ha elevado sus estándares para medir el desempeño de las instituciones con mecanismos de tipo cualitativo y cuantitativo. Como corolario de todo ello, las dependencias encargadas de asegurar mejores servicios públicos han venido incrementando estándares institucionales para determinar quién, por qué y por cuánto tiempo se debe evaluar a un servidor público para que garantice excelentes resultados en su cargo.

Las reglas esenciales del juego político-administrativo encargado de colocar personas clave en asignaciones administrativas se han orientado en una ruta ascendente hacia la mejora continua, la exigencia de mejores actuaciones y la aplicación sistemática de un esquema de sanciones (considerado el último recurso para corregir las acciones deficientes de los funcionarios públicos cuando éstas han sido demostradas).

En la historia reciente la mejora de los procedimientos administrativos y la respectiva atención a las quejas ciudadanas han surtido efecto en el sentido de que la ciudadanía hoy insta –como mínimo requisito– gozar de un gobierno ético, técnicamente preparado, transparente y profesional. Y aunque aún falta mucho por hacer, nuestro país transita por un momento crucial enfocado en la mejora de los procesos administrativos, el combate a la corrupción, la fiscalización de los recursos públicos y el compromiso por elevar la ética política de los funcionarios.

En un intento consistente por acercarnos más a estos objetivos, el modelo de la NGP y sus diversas metodologías ha sido una de las muchas respuestas positivas que han ayudado a corregir viejos vicios gubernamentales, al impulsar sobre todo la preparación, cumplimiento y eficacia de las tareas derivadas de los funcionarios públicos.

La NGP es un fenómeno administrativo por derecho propio. Basada en los modelos gerenciales de la iniciativa privada, este paradigma institucional apuesta por una superación del *burocratismo* clásico o modelo burocrático tradicional (vertical, rígido y asentado en usos y costumbres) por un modelo que mejore la comunicación interinstitucional, la eficiencia de los procedimientos y la calidad de los resultados que acompaña a los servicios públicos.

Al centro de su cometido se encuentra el análisis puntual de los desempeños de aquellas personas que planifican, administran, ejecutan, organizan, dirigen y lideran con toda responsabilidad tareas delegadas sobre cargos públicos perfectamente delimitados en las leyes.

La NGP no es otro tipo de gobierno, sino la optimización del que, de hecho, requieren los países altamente competitivos. El ejemplo que mejor ilustra este modelo es la apuesta por el servicio civil de carrera que ha pugnado por varias décadas en favor de la profesionalización de los funcionarios.

En los últimos veinte años la apuesta por introducir paulatinamente desde el orden federal esquemas de evaluación, capacitación, desempeño y productividad de los trabajadores gubernamentales tanto de la alta gerencia como de mandos medios ha sido una constante.

La NGP es un modelo de gestión gubernamental que se interesa en la mejora de la cobertura, calidad y competencia de los servicios públicos, ya que pone énfasis en el tipo de agentes directivos, administrativos y operativos que participan en el proceso de diseño, elaboración o entrega de un servicio público bajo los mayores estándares de calidad institucional.

## 2.2. Cambios en los paradigmas del sector público

Desde el enfoque de la NGP el servicio público se considera no sólo una actividad ocupacional, sino una tarea para ser ejecutada por especialistas, profesionales y personas con una genuina vocación de servicio. En un esfuerzo esquemático por entender sus ventajas con respecto al modelo de burocracia tradicional, Sergio Chica Vélez (2010) ayuda a comparar este nuevo modelo gerencial con las viejas prácticas gubernamentales:

**Cuadro 1. Burocratismo vs Nuevo Modelo Gerencial**

BUROCRATISMO	NUEVO MODELO GERENCIAL
El ciudadano puede ser marginal y hasta irrelevante.	El ciudadano cliente es el eje de la acción pública.
El Estado es un fin en sí mismo.	El Estado es un medio para alcanzar fines sociales y colectivos.
La gestión pública no tiene una preocupación prioritaria por lo social.	Su prioridad es la inversión social.
El gasto público no tiene límite alguno, ni mayor vocación productiva.	El gasto público es limitado y tiene la obligación de ser selectivo y altamente productivo.
El mal uso y derroche de los recursos es la norma.	El aparato administrativo tiene vocación de austeridad en todos sus actos.

Fuente: Chica 2010, 59.

Las diferencias entre el modelo de burocracia tradicional y el nuevo modelo gerencial que representa la NGP no pueden ser más evidentes. El enfoque por una administración de calidad prevalece, en el segundo, para garantizar y/o motivar mejores acciones fundadas en una racionalidad gubernamental interesada en que sus tareas produzcan cambios sociales efectivos.

Por la lectura de Chica (2010, 60) se comprende además que: “La Nueva Gestión Pública (NGP), como racionalidad, tiene consecuencias ético-morales, al reconfigurar los valores que orientan la consecución de los fines de las organizaciones públicas y afectan la manera en que se diseña la capacidad organizacional estatal y no estatal, frente a un nuevo concepto de lo público”. Desde este punto de vista, la apuesta por subsanar los errores y negligencias de un servicio público

basado en el modelo de burocracia tradicional tienden a suplirse por un esquema que hace de la calidad gubernamental una divisa.

Como panorama de desarrollo laboral, la NGP también ofrece ventajas considerables que vale la pena analizar detrás de esta forma de trabajo que promete contar con profesionales mejor preparados para el ejercicio de cargos públicos, un esquema de incentivos que motive la calidad gubernamental y un permanente sistema de monitoreo y evaluación de las tareas administrativas.

### **2.2.1. Ventajas del modelo que ofrece la NGP**

Bajo esta óptica, la NGP funciona como una “filosofía institucional” (Chica dixit) fundamentada en la relevancia de los cambios culturales para el logro de resultados, respecto a los diferentes problemas prácticos de la administración pública.

Chica Vélez resume varios aspectos de la NGP que nos ayudan a considerar su impacto positivo en los actuales sistemas gubernamentales. En su lista figuran: a presencia de una racionalidad transdisciplinar de las ciencias económicas, la economía como principio causal, el desarrollo del Mercado como centro de acción, relaciones basadas en el intercambio, el derecho mercantil como marco legal y normativo, una orientación hacia el ser humano que tiende a lo privado y un fundamento axiológico centrado sobre el concepto de eficiencia individual (Chica 2010, 61).

Lógicamente se necesitan muchas medidas para que los gobiernos adquieran un apego firme a las ventajas que ofrece la NGP, empero los pasos están dados y el deber por ejercer un papel digno en el ejercicio de cualquier cargo público no es ya una aspiración sino una apremiante necesidad.

Otros puntos de vista por integrar en este primer punto del artículo son los de David Arellano y Enrique Cabrero, quienes en su artículo La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público nos llaman la atención sobre los aspectos organizacionales y éticos que se derivan de este modelo.

En su opinión, más bien crítica, se lee que la apuesta por un modelo de gobierno que convierte a los ciudadanos en clientes y a los sistemas públicos en mercados debe ser considerada con precaución si es que no se quiere caer en abusos administrativos que terminen por mercantilizar (todavía más) el actual sistema de servicios públicos.

En una parte de su texto se lee:

*La NGP defiende la idea de que el mecanismo de mercado, siempre que sea posible, es el mejor mecanismo para distribuir los beneficios, apoyando la idea de que el mérito y el ser dueños de sí mismos (mediante la competencia) son mejores jueces sociales, pues son técnicos y neutros (Boston, 1996). Las reglas formales y los procedimientos formales no son tan importantes, pues son fuerzas*

*que limitan el ser dueño de sí mismo mediante intervenciones constantes en la discreción humana. La mejor manera de medir el éxito del gobierno es a través de sus resultados (Niskanen, 1972, 169), los cuales definen cada vez más los límites de la intervención del gobierno sobre las preferencias de los “clientes” y los ciudadanos. (Arellano y Cabrero 2005, 602)*

Es importante considerar las reflexiones de Arellano y Cabrero en el sentido de cuidar que la NGP no se vuelva un modelo institucional que descuide el papel central del gobierno como prestador de servicios públicos en detrimento de la idea de persona y Estado que hemos construido a lo largo de muchas décadas.

Es factible que las administraciones públicas sean eficientes en la calidad de sus servicios, pero a la vez riesgoso que lo hagan a costa de cosificar al individuo volviéndolo parte de una cadena de consumo. Por ello, se deben cuidar con absoluta observancia los ideales de servicio y calidez que inspiran la labor pública.

Las notas de Arellano y Cabrero ponen énfasis en el tema de la justicia y equidad como dos valores fundamentales de las prácticas que los gobiernos deben atender plenamente. Vale la pena analizarlas e integrarlas a una discusión seria sobre la NGP para cuidar que este modelo no termine por cosificar el servicio público, y reduzca a través de falacias empresariales el papel protagónico del gobierno en la construcción del bien común y el cuidado del Estado de Derecho.



Una de las expresiones más ilustrativas que leemos en su texto nos advierte que “la NGP está creando una teoría de las organizaciones que no le da la suficiente importancia a la discusión de la justicia para ser un enfoque que busque mejorar los gobiernos en todo el mundo” (Arellano y Cabrero 2005, 603).

Se considera justa esta apreciación y se defiende, para efectos de este análisis, que la parte que interesa destacar de la NGP es la que se enfoca en la manera de volver eficientes los servicios públicos salvaguardando esa aproximación necesaria entre los funcionarios y la ciudadanía<sup>1</sup>. Por lo pronto se necesita abordar otro término especial para entender el contexto de la NGP y su apuesta por un modelo administrativo más eficiente.

### 3. El Neoinstitucionalismo y su relación con la calidad de los servidores públicos

El concepto del neoinstitucionalismo es parte de los términos que giran en torno a la NGP. Su papel ha sido decisivo para legitimar las prácticas de este modelo gubernamental al enfocarse en el tipo de resultados que las instituciones públicas ofrecen de cara a las demandas y expectativas ciudadanas.

El neoinstitucionalismo apuesta por una superación de los usos y costumbres que ciñen la prestación de servicios públicos, al reorientar su evaluación desde un enfoque objetivo. La incorporación del neoinstitucionalismo al entorno administrativo que soporta la estructura laboral del sector público supone la eliminación de numerosos vicios que afectan, por un lado, el perfil de personas que ocupan un lugar preponderante en la toma de decisiones gubernamentales y por otro, el tipo de procesos que se establecen para mejorar la calidad de los servicios públicos.

Los gobiernos padecen habitualmente de una carencia curricular evidente en los titulares de las dependencias que, debido a una falta de idoneidad, terminan por permear los procesos de comunicación interdepartamental y la interacción entre los diversos equipos de trabajo. Estas lagunas en la formación de cargos directivos o decisores sumadas a una limitada visión laboral, afectan sobremanera algo que el neoinstitucionalismo pugna por transformar radicalmente.

<sup>1</sup> Si el lector desea profundizar en el debate sobre la dicotomía entre las visiones “liberales” y “libertarias” en materia de gobierno recomendamos leer en su totalidad el texto citado. Su contenido esclarece cuáles son los límites que deben considerarse para que la utilidad de los servicios gubernamentales no se ponga por encima de otro valor primordial, ni siquiera, en nombre del “bienestar colectivo”.

No se debe subestimar la falta de idoneidad cuando se habla de servicio público. Las barreras o limitaciones que se perciben en la formación técnica, ética o administrativa referentes al tipo de servidores públicos que componen un órgano de gobierno terminarán por afectar las relaciones y resultados derivados de sus mutuas tareas.

Es necesario que las áreas de recursos humanos hagan un papel congruente para determinar las destrezas, competencias, aptitudes y demás suficiencias que los titulares de puestos o cargos de mando requieren para ejercer un cargo a la altura de su designación. El neoinstitucionalismo ofrece nuevas posibilidades que permiten introducir exigencias y criterios de evaluación necesarios ahí donde la productividad y gestión del trabajo requiere ser fortalecida.

Además de ello, el neoinstitucionalismo propone una perspectiva muy particular sobre las tareas del servicio público. Orientado en la optimización de recursos financieros y la consolidación de las tareas administrativas, este enfoque pretende redefinir muchas de las acciones que corresponden a un aparato burocrático inclinado al desarrollo, la calidad de los servicios públicos y el papel protagónico del gobierno como agente activo de la satisfacción de las demandas sociales.

En opinión de José Guadalupe Vargas Hernández (2008, 49):

*El neoinstitucionalismo que aglutina enfoques históricos, sociológicos y de la elección racional, surge a principios de la década pasada como un conjunto de reglas que determinan los procesos*

*de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas y que tienen un impacto en los resultados medidos en términos de crecimiento y desarrollo.*

En su centro argumentativo, el enfoque neoinstitucional opera con las mismas reglas y premisas de la NGP. Los problemas de distribución de los servicios públicos deben verse como productos ofrecidos para satisfacer un mercado que brinde día a día una mayor calidad en la infraestructura, el desarrollo social, la comunicación política y la atención de las peticiones ciudadanas en términos de mejora continua. Esta perspectiva no debe suponer una excesiva tecnificación en la forma o modo en que los gobiernos ofrecen sus servicios, pero sí implica una progresiva modernización administrativa a la hora de brindarlos.

Muchas administraciones públicas han demostrado que la implementación de este enfoque abre la posibilidad para la ejecución de diversas acciones útiles que inciden, por ejemplo, en la forma como se canalizan las demandas ciudadanas, el seguimiento a trámites por vía electrónica y el paulatino uso de encuestas de satisfacción que motivan la participación social ayudando a evaluar la calidad de la gestión pública.

### **3.1. Aportaciones del enfoque neoinstitucional**

Una constante administrativa del enfoque neoinstitucional consiste en determinar bajo qué modalidad pueden producirse mejores servicios públicos que satisfagan las demandas del mercado ciudadano con celeridad y eficiencia.

Las acciones tomadas por algunos gobiernos (estatales o municipales) que deciden concentrar en un solo espacio físico un complejo de oficinas que brinden atención específica sobre los servicios públicos de su competencia es uno de los ejemplos más patentes en que opera el neoinstitucionalismo.

Si el gobierno se comporta como una empresa dispuesta a brindar atención de calidad, el rendimiento de sus directivos debe, por consecuencia, ajustarse a las leyes de una cultura corporativa bien definida, tal es la aportación que el neoinstitucionalismo hace a la NGP para redefinir el tipo de roles y perfiles necesarios en esta nueva forma de percibir el trabajo en las labores gubernamentales. ¿Con qué objetivo? Con el objetivo de asegurar la confianza y credibilidad del gobierno al ofrecer resultados medibles en términos de satisfacción.

Dicho esto, es menester transitar a nuestro siguiente tema para vincular el efecto de la NGP y el neoinstitucionalismo en el comportamiento de los actores administrativos. Para ello se mencionarán algunas variables que desde nuestra perspectiva pueden aplicarse principalmente a los cargos de confianza y/o puestos temporales directivos que se asumen en el lapso de una administración estatal o municipal.

## **4. Idoneidad y eficiencia al interior de la administración pública.**

Hemos decidido se incluye una lista modesta que nos ayude a clarificar cuáles y cuántas de ellas pueden favorecer la eficiencia de funciones al interior de la administración pública.

En referencia a la forma en que los servidores públicos acceden a un cargo administrativo preferimos dejar para otro momento la reflexión sobre la dicotomía elección popular-asignación. Aunque nuestra postura se inclina a la designación de funciones cuando se habla de cargos públicos que requieren un dominio de conocimientos científicos, técnicos o administrativos muy particulares, sin suponer que el modelo electoral vigente sea incorrecto en el sentido de la oportunidad que brinda a cualquier ciudadano de votar y ser votado. En otro sentido, nuestro interés no es discutir los procesos democráticos por los cuales las personas pueden aspirar legítimamente a un cargo de representación social, sino qué demandas concretas deben hacerse a quienes ocupan un cargo en la función pública para que su desempeño se ajuste a las exigencias de su cargo.

Se cree que el diseño de una tipología básica que sea suficiente para asentar las bases de un esquema de idoneidad y eficiencia relacionado con quién gobierna requiere, en primer término, determinar qué atributos intelectuales, destrezas morales, capacidades técnicas y competencias administrativas deben poseer los servidores públicos para ejercer un papel efectivo dentro de la gestión gubernamental.

En un segundo momento, debe proponer un esquema de evaluación permanente con respecto a las habilidades directivas desplegadas en el ejercicio de los cargos públicos con el objetivo de identificar áreas de oportunidad y alternativas de solución a las mismas.

Finalmente, poner al alcance de los servidores públicos un conjunto de competencias ejecutivas que fortalezcan su práctica cotidiana y les permitan liderar equipos de trabajo bajo un sistema de management que influya positivamente en el clima laboral.

Existen por lo menos cuatro variables consideradas en este ensayo, mismas que requieren analizarse con detalle para apuntalar este modelo meritocrático que se desea justificar como un ejemplo claro de la NGP.

## ***4.1. Variables para establecer un mejor rendimiento***

### ***4.1.1. Perfil***

El perfil es lo que da sentido al itinerario curricular. Incluye las habilidades profesionales, competencias técnicas y aptitudes adquiridas a través de un proceso de educación formal. Esta variable se soporta sobre el conjunto de capacidades demostradas a través de exámenes, pruebas de ingreso, evaluaciones de permanencia y mecanismos de promoción que los centros laborales ofrecen para facilitar un ascenso a las personas mejor calificadas en cierta área.

Dentro de la función pública, el perfil es un factor determinante del tipo de decisiones y estrategias tomadas por una persona en el ejercicio de un cargo. Así, los perfiles economicistas, por ejemplo, pensarán en términos de costo-beneficio cuando se habla de un servicio público, a diferencia de un perfil político que presumiblemente piense en primer lugar en términos de impacto social o bienestar común.

El perfil es una variable importante que se debe insertar en las actividades administrativas de los gobiernos, ya que incluye la formación académica que permite medir todas aquellas habilidades demostrables en el ejercicio de un cargo público, así como los logros obtenidos en el lapso que perdure el mismo.

### ***4.1.2. Experiencia***

La segunda variable se refiere al dominio, maestría y aprendizaje aplicado de ciertos contenidos. La comprobación en campo del conocimiento teórico ha sido la divisa número uno para garantizar que los funcionarios públicos cuenten con la experiencia necesaria para ejercer un cargo.

Dentro de la propia función pública surgen constantemente situaciones de crisis que ponen a prueba la experiencia de los funcionarios. Por ello, es fundamental compensar el perfil (de tinte más bien académico) con una experiencia sólida en el área de desempeño en la que un servidor público despliega sus habilidades.

### **4.1.3. Trayectoria**

Esta tercera variable incluye la capacitación continua, actualización, certificación y profesionalización dentro del ejercicio de un cargo público.

La trayectoria es importante porque enfatiza el esfuerzo sostenido de los servidores públicos que acumulan un grado cada vez más agudo de especialización en el tipo de actividades que desempeñan desde sus respectivas designaciones. Se centra en procesos de crecimiento permanente para el desempeño de cargos que generalmente demandan el ejercicio de un liderazgo comprobado cuya vacante no da lugar a neófitos o funcionarios improvisados.

### **4.1.4. Ética política**

Finalmente está la variable que reúne por una parte la dimensión axiológica (valores) y la deontológica (deberes) que compete al ejercicio de la función pública.

Mientras que las anteriores variables se concentran en aspectos intelectuales, profesionales o laborales, esta pone atención en la carga moral que sustenta el servicio público. La ética política considera intereses, aspectos de integridad y motivación que cumplen su papel dentro del conjunto de elementos que hacen idóneo o no a un servidor público.

Todas y cada una de estas variables pueden integrarse al modelo de la NGP para garantizar gabinetes y cuadros apegados a un desempeño integral en el ejercicio de cargos públicos. Se han incluido en este texto pues su relación con el enfoque neoinstitucional y su inclinación al modelo de la NGP, las vuelve un referente de cambio si es que deseamos como sociedad sacar la mayor de las ventajas de estos nuevos paradigmas post-burocráticos aquí analizados.

La gran oportunidad con la que hoy en día cuentan los gobiernos para incrementar la productividad, desempeño, ética profesional y calidad laboral de sus funcionarios reside en la gama tan amplia de contenidos accesibles que en materia de profesionalización se promueven con regularidad. La voluntad para que esto suceda, representa un avance claro en nuestra cultura política y un definitivo progreso en el desarrollo institucional de los gobiernos empáticos con su ciudadanía.



Los criterios para determinar el éxito en la implementación de las variables mencionadas podrían incluir diversos mecanismos de control laboral, actualización permanente, optimización de funciones y una continua revisión de la normatividad que, entre otras cosas, garantizaría los límites dentro de los cuales cada servidor público está facultado para desempeñar su cargo de la mejor manera.

Hoy en día el desarrollo organizacional, como parte de las estrategias de calidad en los gobiernos, es un tema central que demanda ser estudiado a profundidad. Esperamos que estas líneas sirvan para motivar tal efecto, pero sobre todo para reconocer que el desempeño óptimo de sus funcionarios es una tarea clave del federalismo y un motivo de evaluación social indiscutible.

La calidad de los gobiernos está directamente relacionada con el tipo de funcionarios que nutren sus filas. En tal sentido la educación formal, la integridad moral, la actualización o certificación de los servidores públicos y las variables aquí tratadas, no deben ser factores secundarios ya que su valor institucional abona exigencias congruentes sobre las que se fundamenta el servicio público de calidad.

## 5. Conclusiones

Después de haber plasmado estas reflexiones se retoma sobre la cuestión de cómo determinar la idoneidad de los servidores públicos que ejercen un cargo dentro de los gobiernos.

Los intentos por profesionalizar a los funcionarios públicos, sobre todo a aquellos que fungen en calidad de directivos, se inclinan cada vez más a un modelo meritocrático que garantice la calidad de los servicios públicos y la atención puntual a las demandas ciudadanas.

Aún es lejano el contar con un cuerpo especializado de funcionarios, pero tanto la NGP como el Neoinstitucionalismo son intentos loables que están influyendo en el tipo de gobiernos eficientes llamados a transformar la historia de sus propios entornos.

Independientemente de la carga ideológica de cada gobierno, las administraciones públicas que invierten en la profesionalización, desarrollo y eticidad de sus funcionarios están generando un estándar de calidad administrativa digna de reconocerse.

La construcción de un gobierno competitivo comienza, sin duda, con poner atención al tipo de personas que

comandan las decisiones cruciales que se toman en su centro. En esta forma, toda inversión que se haga a favor de la especialización de los funcionarios públicos asegurará la legitimidad de sus resultados y el perfeccionamiento de la dinámica institucional en su conjunto.

No está de más reiterar que los criterios valorativos con los cuales se puede determinar la idoneidad de un funcionario existen para garantizar que la eficiencia de sus funciones esté sujeta a un conjunto de medidas que comprometen su trabajo obligándole, por ejemplo, a respetar los siguientes factores en el ejercicio de sus quehaceres públicos: vocación, acreditación, certificación, capacitación y apego al código deontológico.

Aunque gran parte de la dificultad para implementar la NGP y las virtudes del enfoque neoinstitucional en los gobiernos estatales o municipales reside en el sistema de usos y costumbres desde el que son ejecutadas las tareas directivas, también debemos reconocer que dicho escenario está cambiando.

La participación ciudadana y la exigencia de sectores sociales determinados que pugnan por contar con funcionarios mejor preparados, coinciden en muchos de los puntos aquí tratados, pero sobre todo en una tesis que cierra este ensayo: gozar de un gobierno eficiente no es una demanda extraordinaria, sino la condición de una sociedad participativa y deliberativa que exige servicios de calidad desde su más legítima postura: la de ser contribuyente.

## Referencias

Arellano David, y Enrique Cabrero. 2005. “La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público”. *Revista Gestión y Política Pública* Vol. XIV, Núm. 3 (II semestre): 599-618.

Chica Vélez, Sergio. 2010. “Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública”. *Revista Administración & Desarrollo* 39 (53), 55-74.

Vargas Hernández, José Guadalupe. 2008. “Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo”. *Revista Ciencia Administrativa* Núm 1 (julio): 47-58. Disponible en: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf> (consultado el 5 de noviembre de 2020).

# EL HOY Y EL MAÑANA DE LA CORRUPCIÓN

Laura Martínez Yáñez

## Resumen

La corrupción más que un tema de moda, es un problema que no le compete solo al gobierno o a los políticos, es un tema en que cada persona que vive dentro del país es responsable, unos a más grande nivel que otros, sin embargo, esto no es limitativo. Es un problema de la comunidad y cada ciudadano puede poner de su parte para hacer una diferencia.

El principal problema es como lo vemos, siempre lo observamos según nosotros desde lejos y no tomamos responsabilidad del mismo, claro siempre es más fácil echarle la culpa a los demás, y digo ¿a quién le gusta perder?.

En general no hay políticos buenos o malos, no hay malas o buenas instituciones, no hay buenos y malos servidores públicos, lo que hay son buenas o malas personas, el problema de la corrupción, no es solo un tema solo político, es un tema muy enfocado a los valores como la honestidad y el respeto, que lamentablemente de niños a cuando crecemos hay un

Maestra en Gestión de la Salud con especialidad en Alta Dirección, e Ingeniera Electrónica Biomédica. Diplomado en Evaluación de Políticas y Programas Públicos. Coordinador Biomédico Delegacional en la Jefatura de Departamento Estatal, del Instituto Mexicano del Seguro Social de 2012 a 2020. Actualmente, profesora de la Maestría en Administración Hospitalaria y Servicios de Salud, en la Universidad Cuauhtémoc.

punto en que lo estamos perdiendo, y creo que estamos en un punto clave para realizar una retro inspección y ver que estamos haciendo cada uno para aumentar o disminuir este problema.

Y que algunos de los efectos o consecuencias que trae por ejemplo la corrupción a nuestra sociedad son malos servicios públicos, y que sin importar el rango económico en que nos encontremos nos afecta a todos, porque vemos la corrupción de manera incorrecta. La corrupción no es como tal el problema es una consecuencia de la falta de honestidad, respeto, empatía y solidaridad con y por las demás personas.

Se trata de interponer nuestras propias necesidades o intereses personales, por el bien común o por el bien de la mayoría y cuando son servidores públicos todavía tienen la gran ventaja de que les pagan por ello.

**Palabras clave:** Cultura, dinero en efectivo, sinergia, ciudadanía



## 1. Introducción

Antes de comenzar es importante que identifiquemos lo que la Secretaría de la Función Pública tiene definido como Corrupción: “Consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca” (Secretaría de la Función Pública, 2013).

No me gustaría identificar o señalar como culpable a un partido político en específico, o una empresa o secretaría responsable, porque ese es el principal error que sucede en el país cuando se toca ese tema. Todos conocemos de él e incluso algunos han sido parte de él, pero suelen como niños pequeños echarle la culpa a los demás, cuando es responsabilidad de todo ciudadano, no fomentarlo, no aceptarlo, señalarlo e incluso denunciarlo.

Pero como ciudadano con tal de evitar problemas, no se tiene esa cultura de no fomentarlo ni mucho menos de denunciarlo, y no nos damos cuenta que posiblemente vemos que no pasa nada, eran 100 pesos o 500 pesos, nada que ver con lo que se roban en los altos mandos, pero de algo estoy segura es que así se empieza. Puede ser algo a pequeña escala como una multa de tránsito, pero al final sí nos pega y más de lo pensamos; por evitar ir hasta la oficina de tránsito, por evitar una fila, por evitar un mal rato, etc... pero al final esos 100 o 500 pesos se van a la bolsita del recurso del estado o de la federación para los trabajos de apoyo a la comunidad, que al final esa bolsita se pudo haber recaudado 50 millones en lugar de 30 millones porque lo demás se perdió en el camino y no llegó a su destino, entonces eso que era a pequeña escala o que así se percibía, puede ser algo que afecte a miles de personas, por que posiblemente ya no se pudo reparar una carretera, o pavimentar otro tramo más de calle, o aumentar o mejorar el alumbrado público, etc..

Y si concuerdo posiblemente con muchos que en este momento piensen es que tan solo el ir a pagar la multa y perder 3 horas de mi tiempo es demasiado, y no me pongo de lado de ninguna parte, porque también tienen razón, si fuera más fácil pagar nuestros impuestos, pagar nuestras multas de tránsito, no sería algo tan fastidioso hacerlo. El saber que cometimos una infracción, que en efecto somos responsables de una mala acción y tenemos que pagar las consecuencias de ello, es responsabilidad ciudadana. Y es algo que debemos aprender desde niños que una mala

# EL HOY Y EL MAÑANA DE LA CORRUPCIÓN

acción tiene sus consecuencias. Pero lamentablemente cuando crecemos únicamente tratamos de evitar que nos descubran, como dice el dicho mexicano, “Vergüenza no es robar... vergüenza es que te descubran”, el simple hecho de decirlo nos debería de dar pena; me encantan los refranes y dichos mexicanos tienen mucha sabiduría en unas cuantas palabras, pero esté en específico me genera mucho conflicto.

## 2. El hoy y el mañana de la corrupción

El problema de la corrupción es una situación que en México está creciendo como bola de nieve, no sabemos en qué momento inicio, pero no se ve fin, al contrario, a pesar de los cambios de gobierno, sigue creciendo de manera descontrolada, y creo que todo esto se debe a cada vez como seres humanos somos menos empáticos, en su mayoría no pensamos en el bien común, solo en el personal, es el decir, no me importa cómo está el vecino, mientras a mí no me falte nada todo está perfecto.

El decir que nada pasa con que robes un poco o no acates una regla o norma, lo vemos como algo insignificante mientras no muera nadie, porque hablando de dichos mexicanos que tal ese de: “Hasta que se cae el niño, tapan el hoyo”; siempre

tenemos que esperar hasta caer muy feo para poder levantarlos, y ¿porque no fomentamos mejor el no caernos?, el enseñarle al niño que debe voltear a ver por dónde camina y que acciones realiza, y que sí están bien las calles no habrá problema de que se caiga el niño.

La corrupción es un trabajo de comunidad, no de solo el gobierno o solo los ciudadanos es un trabajo de varias partes, no es buscar un beneficio particular sino uno general.

Lamentablemente los efectos colaterales de la corrupción se suelen verse más reflejados en la gente de más bajos recursos, porque no alcanza a llegar los beneficios de sus impuestos como debería, porque en la escalera de los que pagamos impuestos y los que los ejercen, se pierde mucho dinero en el camino, mientras las calles, el alumbrado público, agua y demás servicios de la comunidad no afecte directamente a las personas y a la vida que tiene el poder de decisión de cómo ejercer los recursos públicos, no verán el otro lado de la moneda.

Si se sigue trabajando de esta manera nunca va a ver presupuesto que alcance, he allí la importancia de contar con planes de Desarrollo Económicos y Sociales para el futuro de cada ciudad y que sin importar la modificación de políticos y/o partidos, se siga trabajando por el bien común. Si los mexicanos viéramos realmente nuestros impuestos trabajando con grandes obras, mejoras en educación, salud, tecnología, economía, etc. creo no nos dolería tanto el que nos quiten un poco para el bien común; pero lamentablemente solo vemos más y nuevos impuestos, y políticos que se hacen ricos a consta de ellos.

Por ello es algo contradictorio que por ejemplo los diputados, senadores, directores de las secretarías y empresas federales tengan un seguro de gastos médicos mayores. Esto sería algo completamente innecesario, porque ellos cuentan con ISSSTE (Instituto de Seguridad y servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) o IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), el que ellos se atendieran en este tipo de instituciones como cualquier otro paciente les permitiría conocer realmente que necesita el personal de la salud para atenderlos y estarían al pendiente de que realmente el dinero que ellos destinaron a esas ramas se ejerciera de la manera más adecuada.

La verdad me encantaría ver a algún diputado federal esperando en la silla por 2 horas en el IMSS para que lo atiendan en la consulta médica de especialidad que solicito hace 2 meses, como cualquier otro paciente, y después de su consulta por la cual esperó, acudiera por su medicamento a la farmacia de la unidad y le comentaran que no hay medicamento, que regrese en 15 días. En ese momento, ese diputado tendría la certeza de lo que está pasando, y la autoridad para pedir la información necesaria para evaluar el motivo por el que no se cuenta con ese medicamento. Porque el diputado, posiblemente sí cuente con el recurso para adquirirlo de manera particular, pero se habría dado cuenta que los otros 5 pacientes con los que estuvo esperando por 2 horas, no tenían esa opción. Él tendría la posibilidad de conocer los dos lados de la moneda. Cuánto recurso se le dio a ese hospital, y qué está pasando en específico con

el presupuesto que se le dio. Esa es la única manera de que ellos se den cuenta de las necesidades reales la población, que conozcan que a veces para enfermedades más avanzadas se tiene que esperar mucho tiempo para tener una atención médica gratuita, que posiblemente no era exageración la propuesta del Gobernador para contar con un nuevo hospital en el Estado, o que se requiere inversión en equipamiento médico o en medicamentos.

Después de trabajar algunos años en el sector público te das cuenta que, para los altos mandos, los ciudadanos o la población solo son números, algunos pudieran decir votos, pero no tocamos temas de elecciones en este momento.

Se trata más bien ponernos en los pies de los otros, pensar que a veces el rechazar o aceptar una mordida o ser cómplices de un acto de corrupción en verdad trae consecuencias, que por más pequeñas que las veamos, no cambian de nombre, sigue siendo una acción indebida, y que debe ser castigada.

Por ejemplo, la mayoría de los hechos de corrupción se realizan con dinero en efectivo, debido a que transferencias electrónicas o cheques es más fácil de rastrear, entonces me pregunto ¿porque a los servidores públicos no tienen un límite de uso de efectivo?; desde mi punto de vista ya con el avance de la tecnología a ellos se les debería obligar a que más del 70% de sus compras se hagan por medio electrónico, de esta forma se tendría más controlado e identificado quien está gastando mucho más de lo que

gana o de lo que declara, y/o que los pagos en efectivo de ciertos montos también vayan referenciados con los RFC de esta forma se podría corroborar la congruencia entre ingresos y egresos de los servidores públicos. Creo que suena algo muy sencillo, pero como ellos mismos son los que hacen esas leyes no existe ninguna al respecto, en específico a los servidores públicos. Y es algo muy contradictorio porque los servidores públicos del Gobierno Federal son muy exigentes en algunos puntos, como no



recibir regalos o que se debe evitar el trato con los proveedores o compañías que participan en eventos de licitación, que entiendo que se quiere llegar con eso, pero es como tapar el sol con un dedo, y no es correcto, porque las áreas compradoras y áreas usuarias también deben tener contacto directo con ellos (con las empresas, proveedores o nuevos productos) para conocer las nuevas tendencias, la competencia e incluso poder realizar estudios de mercado más eficientes, y esto es lo que se debería de transparentar.

En diferentes conversaciones con los representantes legales de varias de estas compañías mencionan que cuando les

llegan a pedir dinero como “apoyo” para ganar una licitación o ayudarlos a verse favorecidos en las evaluaciones de las licitaciones, más del 80% de las veces se pide el dinero en efectivo, de esta forma no es posible rastrear de donde viene dicho dinero, lo mismo ocurre cuando piden algún viaje al extranjero o algún otro regalo en específico (casas, coches, joyería, etc). Los proveedores son los que realizan esas compras directamente en efectivo a nombre de los servidores públicos, familiares o amigos de los mismos a costa de las compañías ganadoras.

Creo que el eliminar la corrupción como bien mencioné desde un principio es un trabajo en equipo, y a las empresas y compañías les falta mucha participación y empatía al respecto; existen varias organizaciones donde algunos mencionan estar en contra, pero muy pocos son realmente los que denuncian, porque incluso una cosa diferente es lanzar una noticia de acusación en algún periódico a realmente denunciar antes las instancias correspondientes. Es realmente muy triste que a nivel mundial nuestro país sea señalado como una nación con muy altos índices de corrupción y delincuencia; son características que, aunque vivamos en uno de los países más bonitos del mundo empacan lo hermoso de nuestro México, y nos identifican por ello mundialmente por uno de los países más corruptos y eso nos debería de dar pena.

No se trata únicamente de identificar el problema y castigar la corrupción; se trata de crear mecanismos de

partición sinérgica entre empresas, sector público y ciudadanía. Donde al final se tenga un mismo objetivo, cada quien, cumpliendo sus responsabilidades, previniendo que la corrupción sea algo de todos los días y de todos los niveles, debemos tener claro que “más vale poco y bien allegado, que mucho y robado”, porque “la esperanza del perdón, alienta al pillo y al ladrón”. Por lo cual es muy importante realizar acciones concretas para prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción, debido a que a pesar de que sabemos que es algo que pasa todos los días, pocas son las veces que realmente se les castiga con el peso de la ley. Vemos muy seguido que personas con evidencias de fotografías, videos, audios y documentos en los cuales se comprueba que han cometido estos actos de corrupción se les perdona sin conflicto alguno, los liberan de prisión, les regresan el dinero de sus cuentas, incluso se les pareciera que son premiados con algún puesto público mucho mejor. Pero creo que en este caso sería como los niños, cuando comenten normalmente algún mal comportamiento no se les debe premiar, sino reprender y me pregunto por qué no ha pasado lo mismo con estas personas y hechos; nunca he visto que se les pida reparación del daño, que realicen servicio comunitario, que se les solicite recuperación de los fondos públicos desviados, etc.

Por eso la misma ciudadanía pierde credibilidad en las instituciones, en los servidores públicos y en las empresas, porque ni con pruebas, ni denuncias hay sanciones para los corruptos.

Se gasta muchísimo en tema de auditorías e investigación del manejo de los recursos, y no estoy en contra de ellas, al contrario, pero es muy difícil cerrar el círculo.

También hay 2 lados de la moneda por parte de los proveedores y empresas que están muy acostumbrados a ganar únicamente concursos de licitación mediante apoyos, que cuando se presentan ante un nuevo servidor público es lo primero que cuestionan, ¿Qué porcentaje va querer? O ¿Entre cuantos se divide aquí el apoyo?. Y si es correcto el servidor público tiene toda la facultad de decir NO, sin embargo, hay peores castigos para los servidores públicos que para las empresas o proveedores que fomentan la corrupción (y estas últimas suelen tener más poder y recursos), con tal de irse por la vía más fácil o sentirse seguros de ser los triunfadores de los concursos; algunos lo único que hacen de un año a otro es cambiar su razón social o nombre para no ser identificados tan fácilmente o tener 2 o 3 empresas para participar o competir únicamente entre ellas, y nadie da seguimiento plurianual. Lo que limita que empresas nuevas o en crecimiento quieran participar en eventos de licitación, porque se ven más limitadas y menos favorecidas con triunfos.

Tampoco existe un compromiso por parte de los Estados para fomentar las licitaciones públicas electrónicas, que se caracterizan por ser más transparentes y disminuir las adjudicaciones directas, porque obviamente limitan la participación, y a pesar de la revolución tecnología pareciera que en eso todavía estamos en pañales.

Cada vez como ciudadanos nos piden más impuestos y más recursos en general. Esos mismos recursos la gente los quiere ver trabajando, que se vean reflejados en mejoría de las ciudades, más hospitales, más escuelas, mejores servicios públicos, etc. Esos recursos que con tanto trabajo ganamos los ciudadanos no los queremos ver en coches, casas y lujos de los servidores públicos.

Es por eso que se requiere fortalecer todo el sistema y no solo una que otra parte, o como suele pasar solo cada gobierno cambia el mensaje y el documento, como es el caso del código de ética de los servidores públicos. Es una tarea de integración de todas las partes incluyendo incluso académicos, en la que se deben sumar esfuerzos, para empezar a ver resultados favorables.

Por ejemplo, un servidor público no podría estar en un puesto de atención a los ciudadanos o incluso un área administrativa, si no tiene claro que su trabajo tiene repercusiones ante la ciudadanía, y que, aunque muchas veces suelen ver su trabajo con una corta visión, eso puede marcar una diferencia a gran escala. Que diferencia de gobierno tendríamos si nos empezamos a ver como una comunidad, que en efecto hay jefes, clases sociales diferentes, profesionistas diferentes, pero empezaríamos a trabajar con más respecto entre nosotros. Al final del día nos olvidamos que los servidores públicos gracias a los impuestos y recaudaciones tienen un salario, que los políticos fueron elegidos por los ciudadanos y que las grandes empresas en su mayoría crecen gracias al apoyo y trabajo en equipo con el gobierno y ciudadanos.

En cada uno de nosotros está la posibilidad de realizar un cambio, creo que llevo el momento de dejar de quejarnos tanto y empezar a trabajar en equipo; de dejar de voltear a ver al de al lado si lo hizo de la manera correcta o no, y preocuparnos por cómo se logran los cambios.

Y que mejor pongamos en práctica refranes como: “El que no sirve para servir, no sirve para vivir” y que, tras la conducta de cada uno, depende el destino de todos. Ser más solidarios, es la única forma en que podremos ser un país más fuerte, de uno en uno se va realizando los cambios, y que como decía Martin Luther King J., hemos aprendido a volar como los pájaros, a nadar como los peces, pero no hemos aprendido el arte de vivir juntos.

### 3. Conclusión

Derivado de que ya conocemos de fondo el problema y que la perspectiva de cómo lo estamos tratando no es la más adecuada, así como todas las implicaciones que trae la corrupción, habrá que analizar si realmente estamos educando a nuestros niños, que son el futuro del país para no cometer esos errores. Y que, así como se les enseña desde la escuela que es malo tirar basura, que aprendan que no es bueno robar, que no es bueno mentir, y que no es verdad que el que “más tranza, más avanza”.

Que los políticos más jóvenes estén interesados en nuevas políticas públicas más transparentes, a fomentar el manejo de licitaciones públicas y electrónicas, a transparentar más la información y que si está haciendo un trabajo correcto no tiene nada de malo transparentar todo, al contrario, es digno de gritarse que avances se tiene con los impuestos y que se está poniendo a trabajar el dinero de los ciudadanos. Es necesario y urgente fortalecer y aumentar las medidas preventivas para disminuir los actos de corrupción en todos los niveles.

Y para recuperar la confianza del pueblo y se vuelva a creer en los servidores públicos y el país como tal, es indispensable que no queden impunes los actos de corrupción.

México es un hermoso y gran país, pero cada uno desde nuestra esquina podemos fomentar una cultura de cambio por la honestidad, empatía, solidaridad y buscando el beneficio común y dejar por un momento el personalismo; debemos dejar de ser egoístas.

La corrupción es uno de los obstáculos más grandes para el desarrollo económico y social de nuestro país y es indispensable sensibilizarnos más al respecto e incluso fomentar la denuncia de irregularidades, porque se debe atacar desde varios aspectos como prevención, educación, mitigación y castigo o sanción. Y en cada uno de éstos, se debe actuar con mano más fuerte. Se reconoce que se han tenido algunos avances, pero aún falta mucho camino por recorrer si queremos que realmente esta plaga disminuya y no nos gane más camino con las nuevas generaciones.

### Referencias

Secretaría de la Función Pública. 2013. *Definición de Corrupción*. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion> (consultado el 23 de noviembre de 2020)

Deloitte. Código de Ética de los servidores públicos del gobierno Federal. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/dnoticias/articulos/mexico-bajo-en-sistema-anticorrupcion.html>

Dictionary.com y Oxford University Press. *Lexico*. Disponible en: <https://www.lexico.com/es/definicion/cultura>



CONSULTA EL



**TERCER  
INFORME**  
COMITÉ COORDINADOR

**SISTEMA ESTATAL  
ANTICORRUPCIÓN  
AGUASCALIENTES**

[www.seaaguascalientes.org](http://www.seaaguascalientes.org)

# 14 GRUPOS DE ENFOQUE

## CON SERVIDORES PÚBLICOS

### INTRODUCCIÓN

Durante la etapa de diseño de toda política pública resultan fundamental recabar información sobre la situación y contexto que guarda el problema que origina la intervención del gobierno y la sociedad, considerando este elemento, el presente estudio de opinión pública constituye un insumo para el diseño de la Política Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

El combate a la corrupción requiere abordar este fenómeno como un problema que se desarrolla en ámbitos tan diversos que no es suficiente establecer mecanismos generales para su control, es decir, se deben diseñar distintos tipos de intervención de acuerdo con el tipo de corrupción que se experimenta y el área donde se desenvuelve el problema, lo anterior, presume la necesidad de realizar un análisis individual a profundidad de los diversos tipos de actos de corrupción que suceden en distintos espacios al interior del gobierno, y su relación con los ciudadanos, particulares o usuarios de los distintos servicios públicos y trámites que brinda el estado y los municipios.

Partiendo de la idea expuesta por Arellano y Castillo (2019) que, al hablar de corrupción en términos generales, se deja de lado que es un fenómeno con múltiples manifestaciones, y con ello, se puede obstruir la comprensión del problema y dificultar el diseño de soluciones adecuadas. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA) aplicó diversas estrategias para la recolección de datos útiles que permitieran contextualizar el problema de la corrupción en Aguascalientes.

Una de las estrategias implementadas consistió en la realización de catorce grupos de enfoque que contaron con la participación de servidores públicos de los tres poderes del estado, de la administración pública centralizada y descentralizada del estado y los municipios, así como de los organismos constitucionalmente autónomos; en la dinámica implementada se contó con la participación de 115 servidores públicos pertenecientes a 63 entes públicos distintos.

La dinámica dio inicio en el mes de febrero con la realización de dos grupos de enfoque sobre la temática de recursos humanos, permitiendo abordar el tema por separado con servidores públicos estatales, y posteriormente, con servidores públicos municipales.

Durante el mes de abril se continuó con la realización de los grupos de enfoque, llevándose a cabo seis sesiones en profundidad sobre las siguientes temáticas: Gestión Social; Programas Sociales; Comunicación Social; Gestión del Agua; Permisos y Descuentos; y Mercados, Tianguis y Reglamentos.

Finalmente, durante el mes de junio se concluyó con la dinámica de recolección de datos cualitativos al realizarse seis grupos de enfoque sobre los siguientes temas: Uso de Suelo; Patrimonio Inmobiliario; Rastros; Seguridad Pública (una sesión con policías de proximidad y otra con las áreas de asuntos internos); y sobre limpia, recolección, traslado y disposición final de la basura.

## 1. METODOLOGÍA

El objetivo de realizar sesiones en profundidad o grupos de enfoque como método de recolección de datos cualitativos, consistió en recabar las percepciones, experiencias y conocimientos de servidores públicos locales sobre su área de desenvolvimiento en la administración pública, de tal manera que, se pudiera aprovechar el potencial descriptivo de los datos, pero sobre todo la capacidad de comparación entre los mismos, es decir, conocer cómo se entiende el problema de corrupción en las distintas áreas de las administraciones públicas municipales dependiendo de su tamaño y capacidades institucionales; en los organismos autónomos; en los entes públicos descentralizados en la administración del gobierno estatal, lo anterior con la finalidad de establecer patrones generales y particularizar elementos que sirvan como insumo para el diseño de la Política Estatal Anticorrupción.

El abordaje metodológico para la aplicación de la dinámica se caracterizó por un diseño de teoría fundamentada que, “utiliza un procedimiento sistemático cualitativo para generar una teoría que explique en un nivel conceptual una acción, una interacción o un área específica” (Hernández, 2008, p. 492), lo que permite contextualizar la problemática de corrupción en las diversas temáticas sobre las que se realizaron grupos de enfoque.

Previo a la realización de los grupos de enfoque se elaboró, por parte de la SESEA, una aproximación teórica sobre el tema a tratar, con la finalidad de obtener una guía de discusión y un cuestionario semiestructurado para el desarrollo de cada sesión en profundidad. Dada la aproximación teórica, se estableció el perfil de los participantes y se procedió con la invitación a los servidores públicos que contaran con el perfil adecuado para cada grupo de enfoque. En el transcurso de las diversas sesiones se obtuvo la grabación del audio de la conversación, lo que permitió la transcripción de la misma; concluido el paso anterior, se dio apertura al análisis de la información recolectada.

Para el análisis de los datos se siguió el diseño sistemático de la teoría fundamentada en el que se emplean ciertos pasos para el análisis, siendo el primero de ellos, el establecer categorías iniciales de significado, mediante la revisión y comparación constante de la información obtenida y generando evidencia de la misma. Posterior a ello, se selecciona la categoría más importante y se posiciona como la categoría central o fenómeno clave, a partir del cual, se instauran conexiones con las demás categorías, estableciendo relaciones causales, interacciones o bien, consecuencias, condiciones contextuales, entre otras (Hernández, 2008, pp.494-496).

Finalmente, la aproximación teórica previa a la realización de los grupos de enfoque, el análisis de los comentarios hechos por los servidores públicos y la relación de las categorías de significado obtenidas con su análisis, permitieron generar una serie de objetivos, orientadores más no definitivos, que podrían ser utilizados para el diseño de acciones de política pública.

## 2. Definición de Corrupción

El punto de partida en cada grupo de enfoque consistió en preguntar a los participantes aspectos generales sobre la problemática de corrupción, en este sentido, se buscó generar consenso sobre cómo definen esta problemática los servidores públicos y detonar con ello la conversación. A partir del análisis de las 38 respuestas y definiciones de corrupción manifestadas por los participantes, se identificaron tres elementos dominantes.

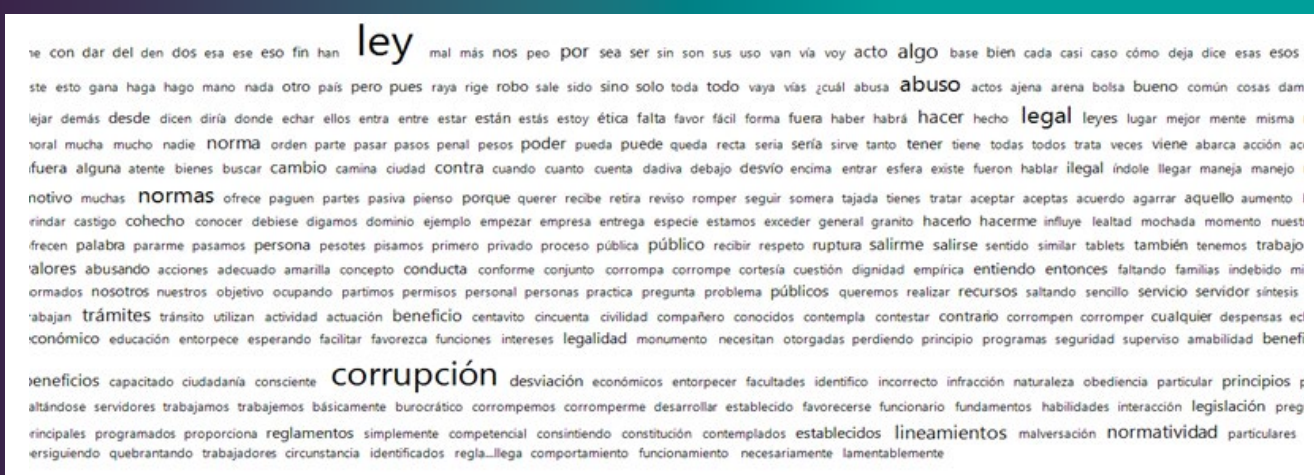


Figura 1: Nube de palabras sobre definición de corrupción

\* Elaboración propia, con base en las respuestas otorgadas por servidores públicos en los grupos de enfoque.

El primer elemento consistió en identificar que la corrupción es quebrantar cualquier tipo de ley o actuar fuera de las normas establecidas, entendiendo que se cometen actos de corrupción cuando se llevan a cabo prácticas que escapan del marco legal. El segundo elemento identificó al abuso de poder como el factor que permite cometer un acto de corrupción. Finalmente, el tercer elemento dominante en las respuestas es que, tras cada acto de corrupción se busca obtener un beneficio privado que contraviene a un fin común.

*[...] yo entiendo la corrupción simplemente, es algo que te pueda hablar de la actuación fuera del marco de la ley, que te puede hablar de buscar un fin propio particular en lugar de un bien común, y básicamente sería eso, actuar fuera de la ley.*

*La corrupción la entiendo yo como la falta de respeto a la legalidad, la falta de respeto a la norma, la falta de obediencia*

*a las leyes básicas de tránsito, civilidad, educación, cortesía, amabilidad en esta índole.*

*La corrupción abarca mucho, abarca mucho en el sentido de que muchas veces abusa uno cuando uno da un servicio a la ciudadanía y se sirve de ese poder para uno mismo y bueno dicen: te voy a echar la mano, pero a cambio de esto y eso y otro y, eso es corrupción.*

Además, los participantes enfatizaron que los actos de corrupción no los realiza el servidor público exclusivamente, sino que requiere la participación de una parte que ofrece y la otra que acepta. De acuerdo con lo dicho por los participantes:

*La corrupción es toda práctica que esta ajena al marco legal, en el caso de nosotros al ser servidores públicos hay un caso penal establecido que es el cohecho, y se da nos solo por el servidor público que recibe alguna dadiva o algún*

*favor a cambio de realizar algún acto que está en su esfera competencial, sino por parte del particular que proporciona esta dádiva, este monumento para obtener alguna conducta que le favorezca; creo que la corrupción en síntesis y de manera somera es un problema que va en dos vías, tanto la persona que da esperando tener algo a cambio como el que recibe para brindar un hacer o no hacer.*

*Para mí es una interacción entre dos partes, la que ofrece y la que acepta.*

Vale la pena hacer mención que algunos servidores públicos identificaron como origen de la corrupción en el servicio público, aceptar un cargo sin estar preparado para él, situación que se genera por los vínculos partidistas y el apoyo en campañas electorales.

*Creo yo que el inicio o la base de la corrupción es porque un servidor público llega a ese puesto, porque anteriormente es un ciudadano normal, y por medio de andar apoyando a un determinado color, pues llega ya a un puesto, pero no tiene conocimientos, no tiene información, no tiene capacitación, y no tiene estudios; bueno tampoco quiero hacerlos sentir mal, pero se supone que ya en un cierto grado o nivel de estudios uno tiene más conocimiento y yo pienso que desde ahí empieza la corrupción, porque llegan y empiezan con un sueldo y dicen “yo no había ganado nunca esto” y pues empiezan a relacionarse, pero yo pienso que ese es un inicio de cómo se va corrompiendo un ciudadano que llega a obtener un puesto público.*

*Desde que te ofrecen un trabajo y a lo mejor no estás capacitado para estar en esas funciones, y desde el momento que aceptas entra la ética y la corrupción de aceptar el trabajo porque no tienes las habilidades para estar.*

Por otra parte, se resaltó que la corrupción no solo consiste en el desvío de recursos sino también, consiste en no obtener o lograra los objetivos institucionales planteados, lo cual podría traducirse como un efecto directo de la existencia de prácticas corruptas en una organización.

*Cuando andan en política anuncian muchas cosas: que se va a hacer... que se va a hacer esto; y desgraciadamente cuando toman el poder, lamentablemente vemos los resultados negativos. Eso, porque todo el dinero que va entrando para ciertas dependencias desgraciadamente no lo dan todo al cien por cien y ahí viene ya una corrupción: que tú no vas a lograr objetivos, dentro del departamento está requiriendo necesidades [...] yo creo que una corrupción no solo se refleja en las deficiencias de lo económico.*

A partir de las definiciones expresadas por los servidores públicos, se puede asumir que “un acto de corrupción consiste en el comportamiento de un individuo que infringe ciertas reglas para conseguir un beneficio personal, distinto de los fines organizacionales” (Arellano y Castillo, 2019, p. 49). No obstante, se debe señalar que esta definición es particularmente compleja en el ámbito conceptual, ya que la distinción entre el doblamiento de las reglas (rule bending) y el rompimiento de éstas (rule breaking), no siempre es clara; además se debe precisar que existen desviaciones positivas y negativas y, por lo tanto, la simplificación de que toda desviación de una regla configura un acto de corrupción es imprecisa.

### 3. Percepción de Corrupción

Como parte de los objetivos generales que se plantearon durante el diseño de la investigación, se consideró conocer la percepción sobre el problema de corrupción entre los servidores públicos con la finalidad de comparar sus respuestas con los resultados que arrojan estudios estadísticos de tipo cuantitativo, en ese sentido, la Encuesta Estatal en Materia Anticorrupción y Cultura de la Integridad 2019, refleja que el 60% de los encuestados consideró que la corrupción aumentó en el orden de gobierno estatal, mientras que el 52% indicó que la corrupción aumentó en el orden municipal durante el año de referencia.

Pese a los datos anteriores, cuando a los servidores públicos se les preguntó sobre la percepción de corrupción en el estado y si creen que ha aumentado o disminuido, el 66% (28 de 42) de las respuestas indican que la corrupción ha disminuido y es menor en comparación con otros estados o con el resto del país. Algunos comentarios que dejan ver esta situación son los siguientes:

*Aunque deja te digo que sí en el estado ha disminuido cantidad significativa la corrupción porque la gente cada vez está más enterada, cada vez hay más dependencias que pueden meter en problemas a un servidor público casi que por cualquier cosita aun cuando no sea un acto de corrupción, puede ser interpretado como tal pues, la gente ya no se deja, ya no es igual que antes. Si ha cambiado mucho.*

*Yo creo que es menos, yo la verdad estuve trabajando... estuve comisionado un tiempo en la ayudantía de "equis" gobernador y salíamos seguido a visitar varios estados con el empresario o con el paquete que le decíamos nosotros hablando operativamente. Y en algunos estados hasta colores te marcan, porque te para un oficial, te dicen échame la mano, te hacen el intercambio y sabes qué ya te*

*pasan tu clave, sabes qué si te vuelven a parar diles que azul ya te paró y ya tienes libre el camino, y aquí no. Yo creo que aquí en Aguascalientes es menos.*

Entre algunas de las respuestas que refirieron una percepción de corrupción menor en el estado, comentaron que dicha situación se debe al tamaño de la población y del gobierno, porque en ciudades más grandes es donde se percibe mayor corrupción:

*Yo pienso también que esto se debe a que no es grande el estado, también hay gente que evita la corrupción porque todo el mundo lo conoce, por ser un estado pequeño en comparación a muchos estados grandes, que, pues a lo mejor la corrupción se esconde en la cantidad de gente, de elementos, no sé, yo pienso que es también por lo pequeño que es el estado.*

Pese a que, en términos generales, los servidores públicos consideran que la corrupción ha disminuido y es menor que en otros estados, vale la pena señalar que el 12% de las respuestas analizadas refieren que la corrupción ha aumentado y el 10%, hacen alusión a que la percepción es igual en todo el país.

*Yo llevo tres administraciones y para mí ha aumentado en cuanto a las actividades que yo realizo pues, que te das cuenta de las cosas y que en cierta forma no te hacen partícipe, porque pues te dan cosas que no van, es algo que no se debe hacer, pero al final tú terminas haciendo las actividades que ellos te piden, por ejemplo da de alta a un trabajador, y ese trabajador no fue a trabajar no, y pues como tú responsable de darlo de alta, pues tú lo das, pero cuando va a firmar algo, ni siquiera va a firmar porque se te van juntando las nóminas, porque ni siquiera va a trabajar.*

*Bueno a lo mejor mi respuesta va a ser un poco controversial, pero es mi punto de*



*vista, yo creo que estamos igual en todo el país, nada más que algunos hemos encontrado la manera de disfrazarlo y muy bien, yo digo en el área en el que nosotros nos desenvolvemos, cuando llevamos a cabo una investigación de alguna queja pues nos hemos dado cuenta que ya hay coludidas varias áreas, para que llegue a no notarse que hay corrupción, pero se lleva a cabo cada día.*

Finalmente, algunas respuestas detectaron que con la implementación de herramientas tecnológicas y la simplificación de trámites se ha logrado disminuir la corrupción pero que la gran corrupción se mantiene:

*Yo, al contrario, hay ejemplos donde sí ha disminuido la corrupción, pero en términos generales la corrupción ha aumentado porque los números macroeconómicos de la Nación así lo demuestran. A lo mejor grandes, pequeños, trámites burocráticos se simplificaban, pero lo que importa en realidad los grandes temas nacionales de corrupción en la federación, estados y municipios se mantiene.*

## 4. Áreas con Mayor Riesgo

La importancia de identificar las áreas en las que se percibe un mayor riesgo de que sucedan actos de corrupción, radica, en alinear los esfuerzos del combate a la corrupción en el Estado de Aguascalientes con la Política Nacional en la materia, dado que el objetivo específico seis de dicha Política, considera el “Promover la implementación de esquemas que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos” .

Durante la realización de los catorce grupos de enfoque, se preguntó a los servidores públicos participantes sobre las áreas al interior del gobierno en las que consideran que existe mayor probabilidad de que se cometan actos de corrupción. Para el análisis de las respuestas el primer paso consistió en generar una nube de palabras que permitiera visualizar la tendencia de los participantes para identificar ciertas áreas de riesgo. De lo observado se identificaron tres áreas con mayor riesgo: Obras Públicas, Seguridad Pública y Compras.

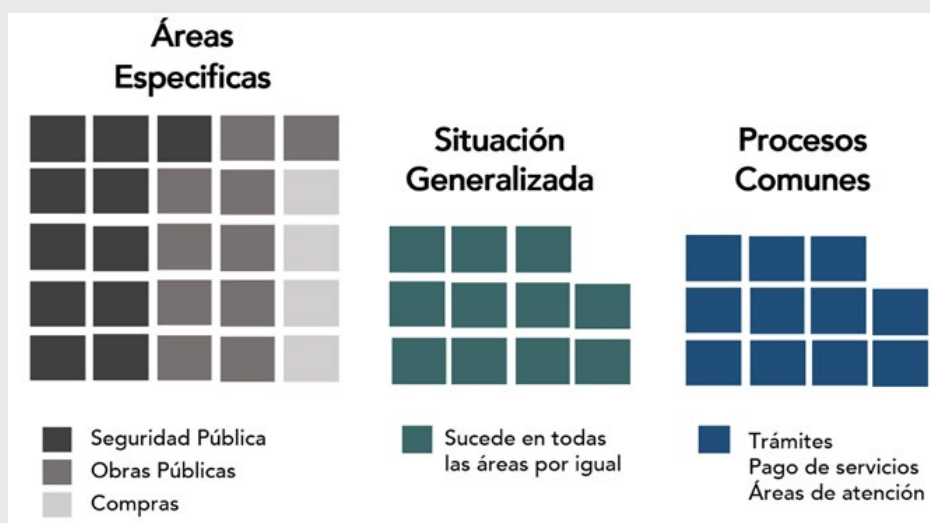
**Figura 2: Nube de palabras sobre áreas con mayor riesgo**



Elaboración propia, con base en las respuestas otorgadas por servidores públicos en los grupos de enfoque.

El segundo paso para el análisis de las respuestas a este planteamiento, consistió en agrupar los distintos tipos de respuestas en categorías generales, paso necesario, ya que se identificaron comentarios que no referían a un área en específico sino a procesos comunes que se desarrollan en diversas instituciones y también en algunos casos, los participantes enfatizaban que los actos de corrupción suceden por igual sin importar el área. Considerando los tres tipos de respuestas, se generó la siguiente figura:

**Figura 3: Áreas con mayor riesgo identificadas por servidores públicos.**



Elaboración propia, con base en las respuestas otorgadas por servidores públicos en los grupos de enfoque.

Cabe resaltar que los datos de la Encuesta Estatal en Materia Anticorrupción y Cultura de la Integridad 2019, identifican que, desde la perspectiva ciudadana, los tres sectores más afectados por la corrupción en el estado son: Seguridad Pública que fue referida por el 30% de los encuestados, Salud con 21% y Servicios Públicos con un 15%.

## 5. Recursos Humanos

Las áreas de recursos humanos son fundamentales para llevar un control adecuado de los recursos financieros, materiales y humanos de los entes públicos; dependiendo del tamaño de la entidad, administran el presupuesto, la contabilidad, la tesorería, nómina y finanzas, es por ello que, son un área clave para entender la problemática de corrupción en los gobiernos, comprender sus procesos al interior y detectar posibles anomalías, según las funciones que desempeñan.

## *Recursos Humanos en el ámbito Estatal*

Considerando los elementos anteriores, se dialogó con servidores públicos que desempeñan sus funciones en las áreas de recursos humanos en los distintos entes públicos del estado, la administración pública centralizada y descentralizada, así como organismos constitucionalmente autónomos.

La principal problemática que identificaron los servidores públicos participantes en el grupo de enfoque consistió en que durante los procesos de contratación de capital humano, en los que ellos intervienen al dar de alta al personal, no siempre se contratan a personas que cubran el perfil del puesto y a partir de esa situación, se desarrollan dinámicas inadecuadas, como puede ser el aumento en la carga de trabajo para otros servidores públicos y un mal ambiente laboral, dado que el ingreso al servicio público se da por conexiones políticas y familiares.

*En las personas que llegan, muchas veces ni cumplen, tú tienes que obviamente que las ingreses y el pensamiento de las personas que sienten que vinieron de cierta recomendación, ya no hacen nada y no les puedes decir nada y no les puedes mandar nada y son como se sienten, a veces como intocables, es muy común este tipo de expresiones.*

*Los mismos titulares de las dependencias, mismos que definen y aplican y ejecutan, a veces permiten que entre gente familiar de gente política que no tiene para nada los perfiles.*

*[...] mucho personal que no cumple con los perfiles y quien insiste, inclusive sabe que no cumple con los perfiles o tratan de inventar, entonces las leyes expresamente, no hace mucho. Están inventando funciones innecesarias.*

En ese sentido, los servidores públicos identificaron que los “recomendados políticos” tienen como consecuencia el generar una cultura organizacional deficiente, ya que suelen evadir controles, por ejemplo, al registrar sus entradas y las salidas de la institución en horario laboral.

*[...] son gente que no está checando, que se resiste, que piensan. Y tú qué haces tu chamba, ellos luego luego te frenan.*

*Yo creo que nosotros el problema que tenemos es que anda uno atrás de ellos porque no checan y no los ve uno de dónde anda, aquí si se da mucho en donde estoy yo se da mucho que ya me voy a Calvillo, ya me voy a Rincón de Romos, salen mucho por las actividades mismas que tienen y los traigo de que tiene que llegar a checar y hacer su vale para que salgan y por eso no lo quieren a uno a veces porque anda uno atrás de ellos, si es mucha salidera, y con lo que viene en cuestiones de trabajo...*

Adicional a la problemática sobre los recomendados políticos, los participantes refirieron que los servidores públicos en general, han normalizado el realizar malas prácticas que se relacionan con el registro del tiempo de las entradas y salidas de las oficinas gubernamentales, la solicitud de vacaciones, las inasistencias, etc., y cuando se pretenden instalar controles a esas situaciones los servidores se resisten al cambio.

*La gente se queda mal acostumbrada. Llega una administración que quiere volver a retomar los procesos y hay una resistencia tremenda de la gente por las malas prácticas: que si llego tarde,*

*que si no voy, que si junto tiempo por tiempo, comisión, vacaciones, días económicos... era un relajo. Llega la nueva visión para mejorar y existe resistencia.*

Continuando con las malas prácticas que surgen por un deficiente control sobre el personal y la resistencia al cambio organizacional, los participantes indicaron que es común que les mientan aquellos servidores que tienen incidencias, al entregarles documentos falsos. También consideraron que las autoridades encargadas de auditar propician que los servidores públicos busquen la manera de mentir ante una necesidad de justificar las salidas:

*[...] yo he visto mucho a veces llevan recetas falsas o es mentira que se enfermaron o llegaron tarde incluso los jefes hacen un correo de que lo mande a equis lugar siendo que es mentira.*

*[...] las auditorías del órgano no te permiten recoger justificantes que te digan que tuve una necesidad personal que te digan y tuve que salir a ver a mi niño, no te lo permiten. Entonces tienes que entrar en una mentira, decir: 'fui a SEFI', porque si no, no, lo hacen valida la justificación.*

Dejando de lado el control del capital humano, más no los procedimientos que establecen controles en otras áreas, como en compras y adquisiciones, los participantes refirieron que también existen deficiencias, sin embargo, asocian la existencia de fallas en los controles por quienes dirigen las instituciones:

*En el ISSEA que es una institución demasiado grande con un control muy complejo, llegaba a haber inclusive pagos con facturas que ni siquiera existen contrato, pero quién era el que realmente estaba haciendo ese tipo de cosas, el titular con el titular que no llegó. A lo mejor no era dolo, simplemente no hacía bien su trabajo.*

Los servidores públicos participantes en el grupo de enfoque señalaron que las malas prácticas pueden ser atacadas mediante la sistematización de procesos que les permitan monitorear los controles del personal, transparentando la información que se genera y con la implementación de un servicio profesional de carrera.

*La sistematización nos ayuda mucho a los procesos para evitar corrupciones porque que precisamente aun cuando en el proceso no se esté dando de alguna manera a un lado de las personas que*

*están colaborando para que ese proceso se dé seguimiento el sistema me da la oportunidad de darme cuenta de muchas cosas eso te ayude.*

*[...] ahora con transparencia, una ley, transparencia y todos los reportes que tienes que presentar, ha disminuido mucho o tiene que disminuir mucho.*

Sobre el servicio público de carrera, se comentó que actualmente, además de que el ingreso de servidores públicos atiende a fines políticos, no existe la posibilidad de ascender o incrementar el sueldo de un servidor mediante la evaluación de sus capacidades.

*Lo que hace mucha falta aquí en Aguascalientes, es implementar las leyes de servicio público de carrera y eso es lo que más hace falta. Eso ahí sí, se podrá ver mucho que las promociones, sean de acuerdo a algo que si se ganó la persona o inclusive los incrementos de categoría.*

Considerando los elementos vertidos en la conversación con los servidores públicos, se identificó que existen elementos para el favoritismo, los altos mandos suelen tener mayor discreción en la gestión y promoción del desempeño.

Los movimientos de personal, también pueden ser mal utilizados como recompensa o castigo por la lealtad; sobre los castigos señalaron que:

*Yo lo viví, al inicio de que llegó [‘X’ persona] si este... esa fue la práctica que se, tú estabas en un área y te empezaban a atiborrar. Ahora vas aquí y vas allá todo un año, bueno era una práctica así yo lo viví.*

Vinculado con la problemática de los castigos, se les preguntó a los participantes por la existencia de trabajadores que cobran nómina en alguna dependencia sin necesariamente ser trabajadores de esa área, siendo personas que dan de alta en la nómina (sin que la persona tenga conocimiento de ello) y ante ese escenario, alguien más toma ventaja del cobro de esa nómina, lo que comúnmente se conoce como robo de sueldos, a lo que respondieron:

*Sí se dan. Si no estás al pendiente, se va por la libre.  
Seguramente en la mía sí existen, pero ellos no van.*

## **Recursos Humanos en el ámbito Municipal**

Continuando con la temática relacionada con los recursos humanos, se realizó un grupo de enfoque con la participación de servidores públicos de las administraciones públicas municipales que desempeñan sus funciones en el área de recursos humanos. Producto de la sesión, se identificó que algunas de las problemáticas y malas prácticas detectadas a nivel estatal se acrecientan en el orden de gobierno municipal, ya que existen menos controles y la influencia política, así como los lazos familiares, tienen mayor relevancia.

Relacionado con el ingreso del personal a las administraciones públicas, los participantes refirieron que se suele contratar a personas no capacitadas, pero que apoyaron al partido gobernante



durante el proceso de la 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.

*Por ejemplo, lo que yo hago, como responsable del departamento siempre es cubrirme, ¿quieres hacer esto aquí como presidente?, por ejemplo, con los aviadores, que se me haga el oficio de alta donde tú dices que yo dé de alta a esa persona, que quieres que le den una compensación a tal, yo lo tengo firmado todo por el presidente, por ejemplo los regidores no son empleados, ellos no se les puede dar aguinaldo, pero él quiere pagarles aguinaldo, entonces yo reviso, ¿Cómo puedo sacar ese pago?, ¡ah! tienes que sacar una nómina extraordinaria de hasta un monto de cuanto se le pagaría de aguinaldo, y presidente... necesito que usted solicite al área de recursos humanos que se genere el pago, yo... lamentablemente dicen que la persona que realiza la actividad es la responsable, cuando atrás traes una orden, en donde te dicen: “Necesito que le hagas este pago así”, entonces lamentablemente, pues a los que en dado caso nos tenemos que*

*poner así somos nosotros, entonces lo que nosotros debemos de hacer es todo firmado, todo respaldo para evitar una bronca hacia nosotros.*

*Yo llevo [‘X’] administraciones y para mí ha aumentado en cuanto a las actividades que yo realizo pues, que te das cuenta de las cosas y que en cierta forma no te hacen partícipe, porque pues te dan cosas que no van. Es algo que no se debe hacer, pero al final tú terminas haciendo las actividades que ellos te piden, por ejemplo: “Da de alta a un trabajador”, y ese trabajador ¿no fue a trabajar? No, y pues como tú responsable de darlo de alta, pues tú lo das. Pero ¿cuándo va a firmar algo?... pero ni siquiera va a firmar, porque se te van juntando las nóminas, porque ni siquiera va a trabajar.*

Respecto a la influencia política para la contratación del personal, los participantes indicaron que los partidos políticos y candidatos utilizan la promesa de contratación como una manera de ganar votos, ofreciendo puestos públicos a quienes los apoyan en las campañas, situación que propicia que ocupen cargos públicos personas sin la preparación necesaria.

*Precisamente ha sido una realidad cuando el presidente o el candidato anda en campaña a lo mejor va a ver alguien que ande al cien o que anda al servicio siempre del presidente, la persona que no sabe leer, escribir, utilizar una computadora y al momento que gana el presidente es un directivo, un regidor.*

*[...] principalmente el tema político, hablamos en elecciones en municipios pequeños, medianos, donde todavía en los centros de población todos se conocen, todos somos conocidos, todos somos parientes, vecinos, compadres, amigos, conocidos de la secundaria, de cualquier lugar, y lo que necesitamos son votos, de donde sea, entonces pues si por alguna razón esa persona va a votar por mí, yo tengo que convencerla, de alguna manera la ley electoral me pueden detener, ya no la compra de los votos, pero si la promesa de algún cargo público, sin que estés capacitado.*

*Perdón, nada más termino ese detalle, decía en el municipio del que vengo somos [“X” cantidad] habitantes más los que acaban de nacer, si el presidente municipal invita a perfiles, los perfiles no lo van a hacer ganar, por eso es evidentemente sociopolítico una campaña.*

En el orden municipal, los favores políticos, la presencia de aviadores y el nepotismo son identificados por los servidores públicos con mayor frecuencia que en el orden estatal, situación que es expresada en los términos siguientes:

*DIF voluntariado es sin paga, lo separamos, pero le ponen “Asesora” y desde ahí a cabildo, tenían o a su mamá o a su hermana, eso es corrupción, impotencia, que se transforma en impotencia ciudadana.*

*En nuestro caso yo ya tengo varias administraciones y las personas que estuvieron al cien políticamente que ya tuvieron un cargo ejecutivo o un cargo muy alto y lo sigues contratando a la siguiente, pero que ya le piensas seguirlo contemplando, ya lo dejas, pero los sigues contemplando para seguirle pagando; existe otra parte donde gente, a veces ajena al trabajo político, por cuestiones de salud le solicitan al presidente afiliarse al IMSS, por lo que lo*

*damos de alta con el mínimo pero ese plástico. Esa nómina, ese gasto se queda ahí, claro se lo queda el presidente.*

*Yo digo que si se da más en qué porcentaje entran al municipio, el político yo le pondría un 90%, dentro del mismo político-familiar sería otro 80%, no sé en los otros municipios, tenemos a la familia completa y no en diferentes áreas, a veces 2 o 3, el papá, la mamá y el hijo en la misma área. Nos dice, ya mete a otro en otra área ¿y si efectivamente no cubren el perfil? Muchas veces, bueno a veces a mí sí me han llegado a decir, oye platica con él para ver donde lo podemos acomodar, si saben que por lo que trae, por lo que platica, lo podemos... los podemos...ah no, pero lo pudieras poner en otra área, ¿Cómo vez si lo mejor lo paso acá?... bueno pues.*

Aunado a lo anterior, los participantes identificaron que prácticas como el comisionar a servidores públicos para desarrollar actos electorales o de campaña en su horario laboral suceden, y asociaron esta problemática con un factor cultural en México, que se refleja en la expresión “ponerse la camiseta”, con sus palabras:

*Como por ejemplo en mi caso en mi municipio sí se daba. O sea, se le seguía pagando al trabajador, pero él estaba en actividades políticas, entonces el trabajador pues bien a gusto seguía o sea no era después del horario de trabajo, era en horario de trabajo, se llevaban a esas personitas se les seguía pagando.*

*Ponerte la camiseta es trabajar lo que te corresponde y dar el extra hacer las actividades que no te corresponden y que hay que hacerla por la obligación moral que impone de que como estas trabajando para una administración que te dio la oportunidad a trabajar. Tienes tú la obligación de colaborar, es el famoso ponerte la camiseta en México: que te estamos dando de comer, con todo respeto, vete a hacer sándwiches, vete a repartir volantes a elaborar bolos, vente a lo que gustes y mandes, una comisión extraordinaria.*

Continuando con las malas prácticas que surgen en periodos electorales, los participantes señalaron que se aplican castigos a los servidores públicos que pueden representar un peligro para mantener al partido político en turno en el poder.

*A mí sí me pasó que en la administración pasada movían a las personas, por ejemplo, al último que ya casi vamos a empezar la campaña política y... los bajaban tenían un puesto de auxiliar y hasta al subdirector lo bajaban, que al camión de la basura ¿cómo que me tienes acá y me bajas hasta acá? pues casi que prácticamente los hacían correr por el sueldo bajo.*

*Pero si la persona que esté en una jefatura o un encargado de departamento o una persona que esté en un nivel medio, igual los han llegado a bajar temporalmente hasta a veces en una ruta de recolección de basura.*

Relacionado con los castigos y cambios de adscripción que refirieron los participantes, también identificaron la existencia de despidos injustificados dentro de las administraciones públicas, señalando que surgen por las reformas laborales que abarataron los procesos legales para realizar despidos.

*La cuestión de los despidos injustificados son el orden del día del servicio público... Si*

anteriormente hubo una mina de oro demandar a ayuntamientos a servicios públicos en particular en general por la situación de la Ley Federal del Trabajo, a nivel federal y estatuto jurídico a nivel Aguascalientes. Entonces era muy cómodo demandar al patrón Estado, patrón municipio, patrón gobierno. Se dejaban prolongar artificialmente los juicios, se pagaban laudos 1, 2, 3 millones, 700, 800 mil pesos, después de la reforma del 2012, ya se pasan a 6 meses de salarios caídos y eso faculta a los ayuntamientos a abaratar los despidos, ya no me cuesta, despedir a una persona los 700, 800 mil pesos, ahora solamente me va a costar 70, 80, 90, 100 mil y eso me voy a alargar todavía el juicio, los mismos 5 o 6 años me lo llevaba anteriormente, pero ahora yo patrón alargo artificialmente el juicio. Para efectos de que sea al siguiente periodo de gobierno o al siguiente periodo gobierno a quien le corresponda en su caso pagar ese laudo me van a ganar, pero, pero va a ser a las siguientes; o a la siguiente administración le va a tocar ese pago. ¿Qué hacemos entonces? facultamos los despidos y facultamos a los entes públicos a facilitar este tipo de acciones; a decir, eso ha contribuido a que se incremente el porcentaje de despidos de manera injustificada que están a la orden del día y van a seguir estándolo. En la junta de arbitraje se ha superado, está súper saturado y cada tres años de cambio de administración vuelve a incrementar el número.

## 6. Gestión social

La investigación consideró importante incluir a la Gestión Social debido a los recursos humanos, materiales y económicos que se destinan a la entrega de apoyos de toda índole, considerándolo un campo expuesto al fenómeno de la corrupción. La percepción de corrupción de los servidores públicos

en esta área se relaciona con obtener ventajas al ocupar un puesto público.

*[...] yo pienso que corrupción es tener un abuso en el lugar que estás ocupando y no dar a conocer bien los pasos o los trámites que hay que seguir.*

*[...] la corrupción abarca mucho. Abarca mucho en el sentido de que muchas veces abusa uno cuando uno da un servicio a la ciudadanía y se sirve de ese poder para uno mismo y bueno dicen: te voy a echar la mano, pero a cambio de esto y eso y otro y eso es corrupción.*

Desde esta percepción de corrupción, los participantes identifican una relación entre los servidores públicos y la ciudadanía, por lo que el tipo de corrupción más visible para ellos es la de tipo extorsiva, es decir, aquella en la que existe un intercambio entre una parte que solicita una compensación indebida y otra que la otorga con la finalidad de obtener un beneficio, esto supone una relación momentánea entre ambas partes.

*Considero que es algo que está en todos los ámbitos, no solamente en el nivel político o de gobierno también está en el privado y también por parte de la ciudadanía, porque creo que esto ha venido de antes, desde hace mucho tiempo que se ha visto la problemática de algunas personas o situaciones donde están en un lamentable punto donde no pueden tener el recurso para algo que ellos necesitan y caen en ese tipo de corrupción, donde necesitan algo pero deben dar algo a cambio para que se lo den.*

*Porque muchas veces, y mis compañeros no me van a dejar mentir, porque hay mucha gente o ciudadanos que conocen perfectamente hasta mejor que uno, cómo funciona la gestión y lucran con ello. A mí ya no me tocó, pero dicen que,*

*tenían asociaciones, y con eso lucraban para ellos sacar un beneficio propio, y desgraciadamente a la gente que se le ayuda, porque sí se les ayuda, le tienen que aportar económicamente algo a esa persona, o sea les pagan porque ellos den la cara ante las instituciones, y les dicen, mira si ya pediste en Gobierno del Estado, vamos al DIF Municipal, y ya van al DIF, les dicen que sí les dieron tanta cantidad, entonces les dicen “mira si me das \$200 pesos más vamos con el diputado, para que te de los otros 5 mil que te falta, o sea realmente este padrón nos va a ayudar mucho a entre nosotros, conocer estos gestores, que nosotros les decimos independientes, ya los conocemos; si no están en el Congreso, ya los veo en el Miércoles Ciudadano; si no en atención ciudadana... y son personas que ya lucran con la gestión social. A nosotros no nos estorban, pero a nosotros nos hacen más complicado el trabajo, porque tenemos que aclararle al ciudadano que son trámites y asesorías gratuitas, y que en la dependencia que lo vamos mandar los costos se pagan en cajas y el gobierno lo pone, que el gestor que lo único que hizo fue acercarlos.*

De acuerdo con los participantes, tomar atajos para obtener algún beneficio es una actuación común de los ciudadanos, inclusive señalan que existen personas que conocen la manera de solicitar apoyos en reiteradas ocasiones y diversas áreas de la administración.

*En cuestión de personas que solicitan apoyos o ayuda en diferentes áreas, no nada más en gestión social, tenemos ese tipo de no sé cómo llamarlo, ‘¿foco?’, cuando sabes que esa persona ya se dirigió con nosotros y está pidiendo lo mismo, aunque ya se le dio una asesoría o canalizó a otro lado y aun así intentan, no sé si llamarlo ‘pasarse de listos’, pero precisamente para eso son nuestros*

*padrones para tener como actualizado con qué se le ha apoyado a las personas que solicitan ese tipo de apoyos.*

Los participantes en el grupo de enfoque mencionaron que para intentar evitar este tipo de actuaciones se han diseñado diferentes herramientas de control como los padrones de beneficiarios, en los cuales se captura la información de los diferentes apoyos disponibles y los beneficiarios que lo recibieron, no obstante, se identificó que cada ente público diseña y alberga la información generada a través de su padrón o base de datos de beneficiarios y no existe la posibilidad de identificar a las personas que reciben apoyos de otras áreas o instituciones. Ante este contexto resulta un área de oportunidad, tener información compartida entre todas las instancias de gestión estatales, municipales y del congreso.

*En el municipio existe un sistema, pero es de municipio nada más, en el cual detectamos cuantas personas son las que se le ha dado un apoyo, que hay mucha que solicitan cada ratito, entonces ahí se detecta cuanto, pero municipalmente no lo tenemos ni federal.*

*Sí, en este caso, hace unos 4 años se intentó hacer eso en conjunto el gobierno municipal, con el estatal y el federal, se trató de hacer ese tipo de plataforma para nosotros poder detectar que personas están solicitando los mismos apoyos en diferentes instancias, y pues hubo cambio de gobierno, en la federación, entonces ya no se hizo nada, inclusive estaban implementado un programa en lo que era Desarrollo Social, que ahora es Bienestar Social, pero ya no se supo qué pasó con él, pero sí se ha intentado hacer ese tipo de plataforma en el que participen los tres niveles de gobierno.*

Relacionado con la existencia de padrones de beneficiarios y a pesar de que las obligaciones comunes de transparencias, señaladas en el artículo

70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, indican que los sujetos obligados deberán poner a disposición en sus portales de transparencia la información relacionada con sus padrones de beneficiarios, no se considera este formato de transparencia, como una posibilidad real para detectar si un beneficiario recibe apoyos de distintas instituciones ya que los formatos, resultan inefectivos porque la captura de la información se realiza trimestralmente.

*Nosotros tenemos una plataforma con un padrón único [con] todas las dependencias... si tú por ejemplo pediste una despensa en el DIF o una gestión con el comité de obras públicas nosotros tenemos una aplicación por donde yo puedo ver que pediste el 15 de febrero o pediste una de despensa en 2019, yo puedo ver lo que, tú, tú y tu y cada uno de ellos pidió y sacar una relación para saber dónde se ha apoyado más.*

*Nosotros, igual tenemos nuestro padrón, de acuerdo a la solicitud lo vamos seleccionando, vamos a suponer: a veces me piden cuantos apoyos de educación esto, rápido lo selecciono, o a veces me piden por colonias o comunidades, depende y yo creo todos estamos en los mismo, viene todo lo de transparencia y eso, entonces de acuerdo con lo que nos piden tenemos nuestra selección, aún y cuando tenemos nuestra base de datos de acuerdo a lo que nos vayan pidiendo ya sea por acción, por fraccionamiento, colonia o hasta por persona, si es mujer hombre o las edades.*

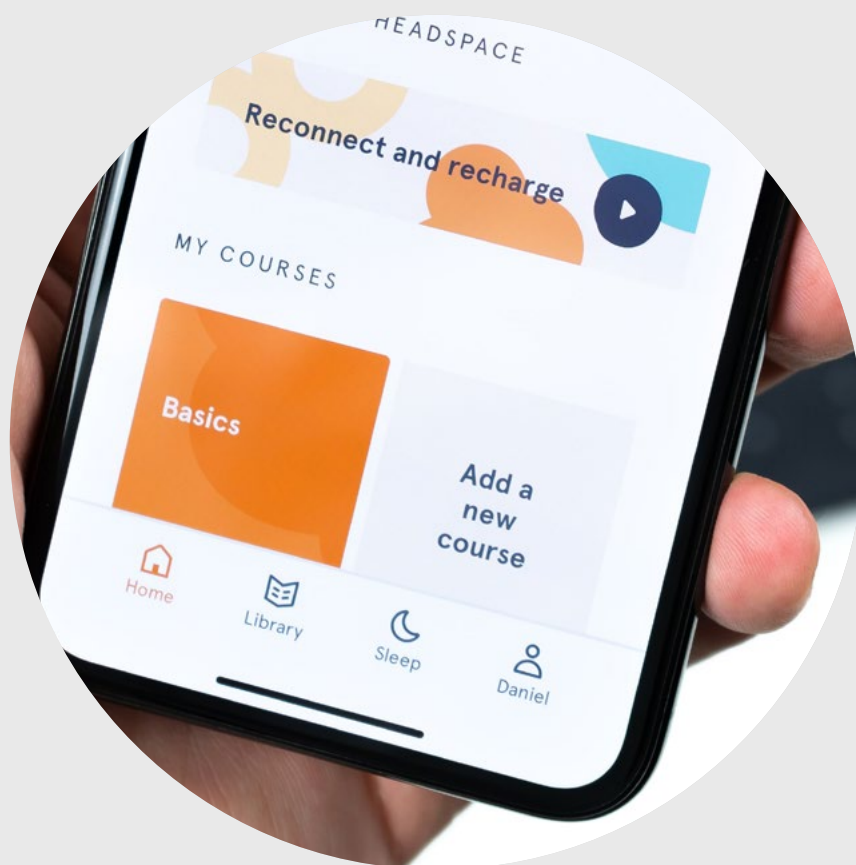
A pesar de que este tipo de herramienta se encuentra presente en la mayoría de los municipios, existe una gran brecha tecnológica entre cada uno de ellos ya que, mientras algunos cuentan con sistemas sólidos para capturar la información, otros siguen utilizando herramientas más rudimentarias, lo que limita las posibilidades de detectar duplicidades en la entrega

de apoyos.

*Una plataforma como ellos no, por ejemplo, nosotros podemos tener un padrón y ellos otro, ya quisiéramos tener como ellos para darnos cuenta. Más adelante (risas).*

*Nosotros si lo podemos detectar, es básicamente un Excel, donde puedes filtrar y puedes buscar, realmente no es algo muy elaborado como la plataforma, pero nosotros más que nada a diferencia de los municipios que ellos lo usan para checar cuantas veces han apoyado al ciudadano nosotros lo usamos como estadística para nuestros 27 jefes, nosotros sacamos nuestra estadística de cuantos apoyos se han dado a mujeres a hombres para cuestiones médicas, cuantas se han canalizado a ciertas aéreas y también como está la relación de las dependencias con el congreso, eso es muy importante para nosotros, entonces básicamente para eso nuestras bases de datos porque nosotros no tenemos una excepción, de cada seis meses les ayudamos, no, si van diario le proporcionamos la asesoría, básicamente nosotros no llevamos una gestión de aportar algo al ciudadano, nosotros canalizamos a las dependencias, es nuestro trabajo.*

Por otro lado, la entrega de apoyos ha dado paso a la creación de una figura intermediaria entre el ciudadano y las autoridades. Aunque la figura nace con el propósito de facilitar los procesos de solicitud y entrega de apoyos entre ciudadanos, el problema con esta figura es que en ocasiones busca obtener un beneficio personal al cobrar cuotas por realizar trámites o apropiarse de parte del apoyo que solicita. De acuerdo con los participantes, los gestores son un fenómeno común en la mayoría de los municipios, pero se intenta regularlos al solicitar diferentes documentos que prueben su correcta actuación.



*Nosotros pedimos un oficio o escrito donde nos hagan hincapié en que es una asociación y que vaya anexas las firmas de los beneficiarios para comprobar lo que solicitan, porque a veces se ha dado el caso de que solo esa persona quiere el beneficio sin incluir a las personas que están a su alrededor.*

*El requisito es que nos pongan quienes son todos los beneficiarios, nombre, domicilio, de quienes van a ser los beneficiarios del tope o la obra que se vaya a hacer, aunque nosotros no estemos en obras públicas, pero nos llega la solicitud y les armamos el expediente para canalizarlos, aun cuando vaya un apersona a ser el trámite, les pedimos los nombres y firmas de todos solicitantes de ese servicio.*

*Lo que sucedía es que la gente por dinero hacía el trámite, entonces ahora si no*

*eres tú el dueño del carro, no puedes realizar el trámite, y en la parte de nosotros, que van pocos gestores, pero sí van, nosotros ya sabemos cuáles son, por eso esos trámites son individuales, porque han ido el tipo de gestor, que le hace el trámite de la persona, entonces nosotros les decimos que si no traen a la persona no se les entrega el trámite. Y ya van con la persona, y ahí es cuando les decimos que el trámite es gratuito y que el trámite o apoyo es solamente para ellos y para nadie más, y por eso no se maneja efectivo, puras cartas compromiso.*

*Ahora afortunadamente lo que es finanzas y PROESPA, pusieron un alto, que a mí se me hizo muy bien, porque en otros estados es muy común ver estos gestores afuera de finanzas y te cobran \$200 pesos por hacer el trámite que tú solito puedes hacer, en Aguascalientes afortunadamente no, entonces a nosotros*

*nos piden un oficio, donde diga exactamente el nombre completo y la ocupación del gestor que es el único que puede ir a hacer ese tipo de trámites, me parece que es lo mismo en el DIF, entonces el gestor llegando a las oficinas se tiene que identificar con su gafete de que es parte del departamento de gestión social, la verdad es que ya con el tiempo conoces perfectamente al único gestor que va; yo siento que eso fue un gran ejemplo que nos dio finanzas y PROESPA, porque después de eso nosotros como departamento nos organizamos y sólo una persona puede ir a ciertos lugares, entonces cuando nosotros realizamos la presentación por ejemplo, en atención ciudadana del municipio, le digo el gestor tal es el único que puede venir a tu oficina por parte de los diputados para atender alguna gestión, y creo que se hizo un muy buen cambio porque así ya no se presta a que, entre los 27 jefes con 27 asistentes, y cuando les surge algo, hay un proceso, ellos directamente van y eso se puede malinterpretar o como ellos o piden las cosas en las dependencias, entonces también eso ayudó a que nosotros como Congreso nos educáramos a que sólo cierta persona puede ir y así hacer el trámite de manera lo más legal posible.*

Durante la conversación se identificó que las entregas de gestiones sociales por el poder legislativo, son un área que puede resultar problemática, ya que puede ser considerada como una invasión de competencias entre poderes además de que configura un área poco regulada que podría dar pie al uso discrecional de la gestión social como una herramienta político-electoral.

*Nosotros solo canalizamos, pero desde hace varios años se maneja que se los den directamente a cada diputado, ya se ha hecho de parte del comité de gestoría y quejas la propuesta de que se maneje dentro del departamento de gestión social para que no haya malos entendidos, sin embargo, los diputados lo único que ellos propusieron en el momento que se negaron de esta propuesta que les hizo el comité.*

*En el caso del Congreso cuando existían estas ventanillas, pues todo el mundo podía llegar y decía, es que vengo de parte del diputado fulanito de tal, y se le agilizaba el trámite.*

## **7. Programas Sociales**

Dentro de los diferentes campos de acción que tiene el municipio, se consideró relevante examinar a los programas sociales a nivel local. Esto debido a la gran cantidad de recursos humanos, materiales y económicos que se movilizan durante su ejecución.

En materia normativa, la Ley General de Desarrollo Social establece que los municipios son los principales responsables de ejecutar programas, recursos y acciones federales en el ámbito de desarrollo social; todo ello de acuerdo con lo que el Ejecutivo Federal emita en las respectivas Reglas de Operación de cada programa.

En este sentido, los participantes compartieron que los programas sociales, al ser diseñados y proyectados desde la federación, no siempre atienden a las necesidades de la población a la que se dirigen, además la información que es utilizada para el diseño de los programas, en algunos casos, corresponde a datos desactualizados; por ejemplo, los participantes señalaron que se sigue atendiendo a polígonos de pobreza que han sido sobre atendidos.

*Regresamos al tema de los polígonos, no te puedes salir de un polígono, aunque tú sabes que no funciona, pero como viene de las RO federales, desconocen el terreno, te encajonan y no te dejan cambiar la población objetivo a personas que de verdad lo necesitan.*

*Sí están logrando su objetivo, más bien la situación que dice beige es que las mismas reglas de población señalan inclusive polígonos de atención, llámese zonas de atención prioritaria o polígonos de pobreza; el problema es que ya tenemos muchos años con los mismos polígonos y están sobre atendidos, hay veces, que, por ejemplo [...] yo me acuerdo de Aguascalientes llevan 10 años con los mismos programas y con la misma población objetivo, y era muy difícil ya salirse de ahí, ya no había otra manera de aplicar los recursos, creo que un acierto en que se hayan identificado más zonas de atención prioritaria que llegue también a los otros municipios, porque igualmente tenemos ya mucho tiempo con los mismos polígonos y ya están más que satisfechos con el alcance y los objetivos que tiene esos programas, pero lo que sí falta por ejemplo, es el dinero en el bolsillo de la gente, podemos llevarles agua, drenaje, electrificación, pavimento, pero lo que no hemos podido lograr es generar precisamente alternativas de tener un ingreso o un empleo, esa es la diferencia.*

Continuando con los problemas relacionados con el diseño de los programas desde el orden de gobierno federal, los participantes profundizaron en que los programas sociales tienen reglas de operación homogéneas y eso limita su aplicación, ya que no se consideran aspectos relacionados con el contexto particular de cada región, impidiendo un impacto positivo en las condiciones de vida de la población.

*Existen algunos programas que sus reglas de operación, aunque están basadas en toda la República, las nuevas reglas de operación están más enfocadas a otro tipo de estado, a otro tipo de nivel, no hacen separación entre sur, norte y centro, son las mismas reglas de operación, y pues en el caso de Aguascalientes no tenemos las mismas circunstancias que en el sur o en el norte, entonces sí considero yo que las reglas de operación son tan generales que a veces no nos dejan actuar beneficiando a la gente [...].*

*Sí, porque como lo dice mi compañera mostaza, nosotros quisiéramos llevar los apoyos a las personas que más lo necesitan, pero desgraciadamente las comunidades que nos marcan de mayor marginación, no son. Nosotros conocemos los lugares y sabemos que los apoyos llegan a las personas que no lo necesitan y por más que lo quieras cambiar no se puede porque es algo que ya viene marcado.*

*Es bueno que existan las reglas de operación, eso es inevitable, pero sí hace falta adaptarlas al entorno, el CONEVAL está muy desfasado.*

*En desarrollo social se ha logrado que todos los programas, hasta los que no están en el catálogo, cuenten con reglas de operación avaladas por el cabildo, y además de las RO federales.*

*Es muy cierto lo que dice el compañero rosa, nosotros venimos de un municipio que está creciendo bastante al norte de Aguascalientes y la población objetivo se ha basado en lo mismo, los apoyos llegan a donde mismo y las RO no nos permiten atender a población que vive en niveles de pobreza. Me atrevo a decir que históricamente, más de dos trienios se han enfocado mucho a esa zona, se maneja por la parte política porque les aseguran que les van a llegar los*

*apoyos y no hay una repartición justa en los programas.*

Los comentarios expuestos, corroboran el supuesto de que unas “Reglas de operación y/o lineamientos poco claros generan incertidumbre sobre el uso de los recursos presupuestales (IMCO, 2019b).

Aunado al problema de contextualización, los participantes mencionan que se han dado casos en los que las autoridades federales realizan cambios a las Reglas de Operación cuando los programas ya se encuentran en operación, generando pérdidas monetarias para los gobiernos municipales.

*Existe un problema real, por ejemplo, en donde hay más recursos como el ramo 33 en el fondo. El año pasado tuvimos un gran problema que persiste porque no han salido las reglas de operación; pero por más que tengamos RO si no van empatadas con las RO a nivel federal que son las que en verdad los rigen, no tiene validez y eso nos trae como consecuencia muchas observaciones de los órganos fiscalizadores. A este momento no han salido las RO del Fondo 3, ya vamos en marzo y no podemos ejercer ni hacer la programación porque no sabemos qué va a entrar o que no. Ahorita podemos trabajar con las del año pasado, pero con esas RO tuvimos un problema porque en junio se hicieron modificaciones en las RO, entonces ellos tienen un sistema que es donde cargan las nuevas RO y ese mismo sistema es el que nos va evaluando. Hasta ahorita no todos los municipios tenemos autorizado un proyecto, porque hay un semáforo (rojo, verde y amarillo) y casi todos estamos en amarillo; pero los entes fiscalizadores no ven eso. Y ese es el problema, que el gobierno federal tarda en publicar las RO, y hacen modificaciones de cosas que ya estaban autorizadas y nos las quitaron o que ellos tienen su manera de interpretar las leyes.*

*Por ejemplo, se estaban autorizando la compra de laptops y estaba autorizado, pero ya nos dijeron que no, y eso que ya estaban compradas.*

Otro problema mencionado por los participantes es la duplicidad de programas.

*Bueno en mi caso sí tenemos ese problema, con respecto a los cuartos adicionales, ya que gobierno el estado los da también, el Gobierno Federal, y muchas veces estamos duplicando el apoyo para la misma familia, o sea no tenemos ese padrón en donde nosotros podríamos verificar eso, entonces tenemos el problema de que ya habíamos autorizado y cuando íbamos a verificar nos fijábamos que ya Gobierno del Estado o la federación ya estaban trabajando en esa casa.*

Durante la realización del grupo de enfoque, se identificó que existen brechas tecnológicas entre el gobierno del estado y los gobiernos municipales, dado que, a nivel estatal existe un padrón único que registra los apoyos dados por el gobierno con la intención de evitar la entrega de apoyos a personas que ya han sido beneficiadas con anterioridad o por otros programas, no obstante, a nivel municipal la capacidad para evitar esa problemática es reducida. Dada la dificultad para integrar la información por los municipios y que la herramienta existente a nivel estatal solo cubre a los programas otorgados por el estado, la duplicidad de programas y de beneficiarios es un tema que necesita mayor análisis.

*Bueno desde hace muchas administraciones, creo que no me dejaron mentir los compañeros, existe la plataforma PUCGEA, la Plataforma Única de Ciudadanos de Gobierno del Estado de Aguascalientes, en ella se viene trabajando con beneficiarios, precisamente para evitar la duplicidad en la entrega de apoyos por parte de las diferentes dependencias que trabajan con programas de desarrollo social.*



El problema radica en la falta de coordinación entre autoridades y la falta de transparencia entre diferentes niveles de gobierno.

*Nosotros también tenemos problemas a la hora de verificar, porque entregamos calentadores y Gobierno del Estado también los entrega, entonces nosotros podemos tener acceso a una página de transparencia para ver ese padrón, pero ya es hasta después de 3 meses, que ya se entregó ese apoyo.*

Ahora bien, la entrega de apoyos depende de los recursos presupuestales con los que cuentan los municipios, ya que es a partir de estos que los entes proyectan los programas.

*Yo creo que sí hay diferentes momentos en los que se van dando más o menos apoyos, porque depende del recurso que tenga cada municipio, pero no hay como una certeza de que, por ejemplo, como comentaba el compañero del ramo 33 en estos momentos todavía está indeciso, aún no sale el presupuesto que se va a ir para cada municipio, entonces, por ejemplo, cuando va el ciudadano y requiere un recurso o apoyo, el municipio no tiene la certeza de si lo va a poder apoyar. Aparte, con los lineamientos que establece la federación, entonces sí se tiene que esperar, no se pueden brincar esos lineamientos.*

En este mismo sentido, los participantes comentaron que no todos los programas que se desarrollan se encuentran proyectados, es decir, durante la actividad se utilizó el término “programa de oportunidad” para referirse al incremento periódico y sin ajuste a reglas de operación alguna (al carecer de éstas) en el número de apoyos otorgados, y que podría suponer un riesgo de corrupción. Vale la pena señalar que previo a la realización del grupo de enfoque se identificó que, en la información reportada en los formatos de transparencia de los municipios, refieren a la realización de eventos públicos en los que se entregan apoyos sociales, no obstante, no se identifica información sobre las personas que reciben dichos apoyos en eventos masivos, lo cual no da certeza sobre la aplicación de los recursos.

*Sí, pero yo no los considero programas sociales, son programas de oportunidad, por ejemplo, se acercan entre abril y mayo son varias fiestas en las que se destinan recursos y es ahí donde de repente crece el presupuesto y se gasta, otro ejemplo, es el mes de diciembre, aunque no son programas que tengan reglas de operación, porque esos normalmente tienen un recurso que inicia en el año y termina en octubre, los tradicionales o los que sí tienen reglas de operación, pero hay otros que son de oportunidades en donde de todos modos el gasto aumenta considerablemente para los gobiernos municipales, y son cosas que se necesitan, desde cobijas, juguetes, varias cosas que se pretenden dar.*

En el área de programas sociales el contacto con gestores o intermediarios es muy recurrente, existiendo opiniones diversas sobre su intervención. En algunos casos, se enfatiza el riesgo de que se apropien de los apoyos a nombre de otras personas, de acuerdo con lo dicho por los participantes.

*Bueno acá en mi caso es desventaja, porque los apoyos que nosotros damos son individuales, muchas veces nos ha pasado que los liderazgos o alguien les recoge toda la documentación a las personas y ya hasta dicen que ya están dentro del programa, y los líderes nunca nos llevan los papeles, lo que nos ocasiona el problema de que van y nos reclaman de que ya entregaron los documentos y no es cierto.*

*Se puede dar que sí, como decía color naranja el intermediario o la persona que es líder puede quedarse con los apoyos y no repartirlos, es decir, hacer el trámite o la gestión a nombre de otra persona, y a esa persona decirle que no llegó el apoyo, y así quedarse con él.*

Mientras que, en otros casos, los intermediarios resultan ser una ventaja, ya que facilitan la entrega de apoyos, especialmente en comunidades grandes y muy alejadas.

*En mi caso, para nosotros suele ser ventaja porque para entregar nosotros a todo el municipio sí lleva mucho tiempo, entonces nos dan un cierto tiempo para poder terminar, entonces decimos pues todo el municipio no lo vamos a poder terminar nosotros los que estamos directamente, entonces sí buscamos intermediarios, como comisarios para que nos puedan ayudar, y para nosotros sí es ventaja.*

Retomando las participaciones hechas por los servidores públicos y los problemas asociados con el área de programas sociales, se identificó que existe duplicidad en la distribución de los apoyos y, en algunos casos, el acaparamiento de ellos por intermediarios; además la existencia de los llamados “programas de oportunidad” que constituyen riesgos de corrupción, al no contar con reglas de operación. Por otra parte los tres ordenes de gobierno no comparten información relacionada con los beneficiarios de los programas, lo que acentúa la problemática asociada con el acaparamiento en la distribución de apoyos y deja de manifiesto la ineficacia de los formatos de transparencia como herramienta para prevenir riesgos en la entrega de los mismos. Finalmente, la escasa coordinación entre los ordenes de gobierno reproduce esquemas en los que se diseñan programas sociales con información atrasada y fuera de contexto.

## 8. Comunicación Social

Lo corrupción en el proceso de Comunicación Social de los diferentes niveles gobierno, en el último lustro, ha tomado fuerza en el debate público, ya que:

*El uso de recursos públicos en la comunicación social no solo está relacionado con las finanzas públicas,*

*sino también impacta directamente a la democracia y a derechos fundamentales como la libertad de expresión y el derecho a la información (Guadarrama, 2018).*

La problemática principal o el factor que más influye en las malas prácticas y posibles actos de corrupción en el área de comunicación social son la influencia o el uso político de la misma, lo que se facilita por la poca transparencia y el uso discrecional de los recursos. Inclusive, sin importar lo que dicta el Art. 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se prohíbe cualquier modalidad en que la comunicación social contemple “nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”, los funcionarios públicos y políticos continúan contratando espectaculares, repartiendo folletos o grabando videos promocionales, en los que se mencionan sus nombres, aparecen sus imágenes, sus voces o símbolos que pueden justamente caer en promoción personalizada.

Para controlar el uso político de la comunicación social se legisló y aprobó la Ley General de Comunicación Social (LGCS), que tiene por objeto el garantizar que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos de los entes públicos. No obstante, en la sesión se comentó que el tema de evitar la promoción personalizada es muy complicado, ya que de una u otra manera dentro de la comunicación social se está promoviendo una administración que, al fin y al cabo, está representada por un político o partido, entonces cruzar la línea entre informar y promocionar es muy delgada.

*Eres la percepción que tiene la sociedad de tu administración o de quien la está representando, o sea a lo mejor puedes ser un servidor público que tenga problemas de corrupción o lo que sea, pero tú eres la imagen institucional, y muchas veces la comunidad por ti, es que tienen la percepción de esa*

*administración, y esa administración está representada por algún partido político o alguna persona en específico.*

Esta problemática se acentúa antes y durante las campañas electorales, por ello, es que en el Art. 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se contempla restringir a la comunicación social en estos periodos, fenómeno al que se le denomina como blindaje electoral. Dentro de la sesión se pudieron rescatar comentarios en donde se nota precisamente esa influencia o uso político que se puede hacer de la comunicación social.

*[...] más que nada yo creo que son los tiempos no, dependiendo, por ejemplo, ya este año empiezan las campañas electorales, y quiera uno o no, yo creo que va dirigido con un fin, lo que vamos a comunicarles a lo mejor va a llegarles con un fin de que, seguimos siendo la mejor opción, o algo así por el estilo.*

La cuestión del gasto excesivo en Comunicación Social, está relacionado de la misma manera a cuestiones político-electorales, ejemplo de ello, es que en ciertos periodos que pueden coincidir con cambios de administración o elecciones se dé un aumento en el recurso que se destina a este rubro, entonces se vuelve una ramificación de la problemática principal antes descrita: el gasto excesivo, aunado a la mala planeación del mismo, permite un uso proselitista del dinero público (IMCO, 2019a). Además, el gasto suele funcionar como una forma de censura, ya que se realiza de forma discrecional, lo que termina por afectar la libertad de expresión y derecho a la información (Alcaraz, 2017).

*Yo creo que no se da de manera equitativa, hay algunos que tienen bastante recurso, otros que nulo. Y a lo mejor en cuanto a municipios igual, hay unos que tienen 10 otros 2, otros nada. Entonces creo que no se brinda de manera equitativa.*

*[...] yo si he visto que en tiempos*

*electorales invierten mucho dinero, inclusive más. O sea, en el plan de proyectar o informar, pero también en plan de beneficiarse ellos, todo depende de cómo se maneje la información.*

*Otra de las cosas que yo veo es que no hay corrupción hasta que hay cambio de partido político, SIEMPRE sacan los trapitos de los otros, entonces a lo mejor decimos es que ahorita no hay, pero si llega a haber cambio de poder empiezan a sacar los trapitos al sol de esa administración, entonces decimos que no hay y entra otro, y aquí está esto, y esto, y esto otro, y se robó esto. Yo más que nada lo veo de esta forma hasta que hay un cambio se sabe si hubo o no hubo corrupción.*

Pese a la publicación en 2018 de la LGCS, que funge como la reglamentaria del artículo 134 constitucional antes citado, se puede establecer que por sí sola no ha logrado contrarrestar la corrupción en este tema, a pesar de ello, sienta las bases para tener una mejor regulación y poder prevenir actos de corrupción si se aplica a cabalidad. Por su parte, en las instituciones donde la norma es conocida y aplicada, los servidores públicos consideran que están teniendo resultados positivos.

*En nuestro caso, de acuerdo con la Ley ha habido una mejoría en cuestión de pulir detalles en algunos casos. Lo que nosotros estamos haciendo es de acuerdo con la requisición para solicitar cualquier tipo de servicio de comunicación social. Al exterior del municipio ha mejorado porque ya sabemos a qué partida va, a dónde va, quién es el proveedor, quién va a recibir ese dinero y la factura ya llega a mi área; porque antes no llegaba la factura y no sabíamos el monto, si llevaba ‘mochada’, si pagabas el IVA. No sabíamos nada. El director anterior solo decía: va con él. Pero no sabíamos ni qué*

*servicio había dado. Por ejemplo, ahora que, para gastos de impresión, sabemos que va a la partida tal, a la sección tal; lo que implica transparentar el trámite y justificarlo.*

La siguiente problemática son las adjudicaciones directas, debido a que éstas se prestan a que los servidores públicos o políticos elijan a los medios de comunicación que más se alinean a sus intereses particulares o políticos; sin embargo, dentro de la sesión se argumentaba que las adjudicaciones directas no son negativas, más bien atienden a una necesidad de las administraciones de elegir a los medios más idóneos según a la población que desean impactar.

No obstante, no es justificación para que se perpetúen en estas áreas de gobierno las adjudicaciones directas, lo que sí se tiene que hacer es apuntar a consolidar procesos de licitación y que el ejercicio del gasto atienda a los principios rectores que señala la LGCS en su artículo 5 para la contratación de medios de comunicación de una manera más objetiva. Durante la sesión se evidenció, ya sea por desconocimiento u omisión, que no se aplican esos principios o criterios para la selección de los medios, en donde además se refleja que el gasto sigue efectuándose de manera arbitraria sin considerar los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia, honradez, objetividad, institucionalidad, necesidad, congruencia y veracidad.

*Muchas veces se ha abierto el debate de por qué si sin empresas privadas ¿por qué no se licita? Como cuando se construye un puente, una carretera, cualquier obra pública; pero los medios tienen un peso específico, que como decía color café, en el sentido de la penetración y el manejo de la información, el peso específico de cada comunicador, el mensaje que quieres comunicar y cómo lo va a comunicar. Tal vez el comunicador A no lo va a decir como lo diría el comunicador B y la empatía que tiene el titular del órgano*

*con esos comunicadores. Entonces, eso abre el debate, tomando en cuenta lo que está muy de moda de anticorrupción, de transparentar y porque no se licita y por qué no se abre al público, y por qué fue adjudicación directa, justamente porque los medios revisten esta particularidad que atañe a los medios que ya mencionaron mis compañeros y es muy válida.*

*Sí tenemos un listado de medios de comunicación, pero no lo tenemos clasificado por criterios, es decir rangos, alcances, tarifas.*

*No, la verdad no. No se tiene el listado, más que nada ese tipo de control lo lleva el de finanzas que es el que tiene el contacto con todos los medios. Pero no, yo no llevo ningún listado de ese tipo.*

Con respecto al tercer comentario, también se reflejan la poca coordinación institucional, entre las áreas de comunicación social y las entidades administradoras, además, estas áreas en ocasiones no cuentan con autonomía para decidir en qué aplicar el recurso, o simplemente no lo tienen.

*Por ejemplo poniéndole el dedo en la llaga a [nombre de una institución] que no tiene presupuesto, ahí yo no comprendí porque otras áreas tienen presupuesto para difundir si tú eres el que difundes, o sea para imprimir, para hacer, para desarrollar, para no sé, ahí no entendí; pero ahí implica la corrupción para ir llegando al punto, debe de estar destinado recurso para Comunicación porque ese es su fin ;difundir!*

Un vacío importante dentro de la comunicación social que potencia el riesgo de corrupción a nivel local, es que no existe una disposición que clarifique

cuál instancia del Poder Ejecutivo tendrá a su cargo las funciones de “Secretaría Administradora” la cual, de acuerdo con el artículo 4 fracción X de la LGCS, establece que, en los ámbitos municipal y estatal, deberá existir una dependencia o unidad administrativa encargada de regular el gasto en materia de comunicación social.

En Aguascalientes este problema toma importancia porque legalmente existen dos dependencias que llevan a cabo las funciones de la “Secretaría Administradora”. Por una parte, el artículo 7º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes (LOAPEA), señala que la Oficina del Despacho del Gobernador tendrá adscrita la Coordinación General de Comunicación Social, cuyas funciones son establecer, dirigir y controlar las políticas en materia de comunicación social. Asimismo, el artículo 34 fracción XXXII de la LOAPEA establece que la Secretaría de Finanzas es la encargada de llevar la cuenta y registro de operaciones financieras del Poder Ejecutivo.

Es importante que se fortalezca la regulación del gasto en materia de comunicación social buscando apearse a los principios rectores del artículo 5 de la LGCS, puesto que, al hacerlo se puede coadyuvar a disminuir la problemática del gasto excesivo, el cual también se refleja en como los gobierno cada vez gastan más en este rubro, para ejemplo de ello el IIEG<sup>2</sup> 2019 analiza las principales partidas y variaciones del gasto público de los 32 poderes ejecutivos estatales, en él, se encontró que, en 2018, el gasto en comunicación social tuvo una variación promedio de 72% entre lo presupuestado y lo efectivamente gastado (IMCO, 2019a).

Durante la sesión las principales propuestas de mejora giraron en torno a la necesidad de fortalecer el área, así como la capacitación en temas anticorrupción, específicamente sobre la Ley General de Comunicación Social, debido a que los participantes comentaron que las mismas áreas a veces no tienen conocimiento de lo que es indebido

o no, o lo que puede ser visto como un acto de corrupción, es por ello, que en primer lugar a través de su conocimiento se podría abonar al combate a la corrupción desde el interior de las áreas.

*La realidad es que a la Ley General de Comunicación Social no se le ha dado difusión.*

*Creo que en la medida en la que se fortalezcan las áreas, y se haga ese actuar responsable del que todos hemos hablado, creo que en esa misma medida se combate a la corrupción.*

*Sí, esa es la idea; tener un poco más de autonomía y de decisión sobre las publicaciones.*

*[...] yo no sé por qué, si es cosa de cada año, existe demasiada desinformación de lo que se puede y no se puede hacer desde las áreas de comunicación social, y el desconocimiento no exime de su cumplimiento. Entonces, precisamente para no caer en temas de corrupción, de que, no lo quería hacer, pero no era la intención, yo creo que sobre todo en temas electorales, y por los temas que nosotros tocamos de comunicar, de que, si debe de aparecer la persona porque es el candidato, pero que se quiere reelegir, pero ni modo de que lo tapes en un evento. Ustedes como autoridad, bueno ya verán lo conducente, sí urge que las capacitaciones sean constantes, y que la información fluya, porque también a nosotros la interpretación de la ley, por muy estricta que sea, pues cada quién tiene su criterio.*

Es claro que, dada su relevancia, la comunicación social no puede desaparecer, no obstante, debe limitarse a garantizar que la población esté informada sobre el quehacer gubernamental, al igual que garantizar la diversidad tanto en las contrataciones como en el contenido. Además, el beneficio social de la información que se difunde debe superar el costo de la publicidad oficial, si no es así será un gasto excesivo.

## 9. Gestión del Agua

Dentro de los diversos problemas que enfrenta la gestión del agua en Aguascalientes y sus municipios, de manera generalizada, los más importantes tienen que ver con la asignación de recursos públicos que se destinan a esta área para cubrir las necesidades operativas, y la capacidad de supervisión en cada uno de los procesos que componen la gestión del servicio público.

El consenso general de esta temática fue que los Organismos Operadores del Agua Municipales enfrentan problemas complejos para garantizar la provisión del servicio a la ciudadanía. Dentro de los más destacados se encuentra la asignación de recursos, porque éstos operan con un recurso federal y estatal muy bajo, y la gran parte del ingreso depende del cobro del servicio que se hace a la ciudadanía.

*Los recursos a veces son insuficientes; quisiéramos llevar el agua a todas partes, el agua de calidad, pero se requiere de inversión y pues no la tenemos.*

*Los municipios que no tienen una sustentabilidad porque no tienen concesionado el servicio, y sin un recurso federal para hacerle frente al tema del servicio del agua es muy complicado porque por un lado tienes al usuario que está presentando quejas constantemente sobre el cobro del agua y por el otro lado de las factibilidades económicas, entonces se vuelve una quiebra.*

Respecto al tema del recurso que otorga el gobierno federal como apoyo a los Organismos Operadores se hizo evidente que además de que el recurso es muy bajo, la asignación de este es de manera discrecional, ya que la decisión depende de las relaciones políticas y partidistas, de acuerdo con los participantes:

*También algo importante es el tema político porque hay una desconexión entre gobierno federal, estatal y municipal; entonces la falta de recursos proviene de esa mala relación entre los distintos niveles de gobierno.*

*[...] porque entonces es a discreción de la federación a qué estados otorga más o menos presupuesto, y ya cuando llega al estado también es a discreción sobre qué proyectos se apoyan y de qué municipio.*

Lo mismo para el desarrollo de proyectos u obras, que por lo general se proyectan para periodos de tiempo equivalentes a los que dura la administración en turno; lo cual implica que se realicen obras de baja calidad o se dejen inconclusas.

Relacionado a la asignación del presupuesto se evidenció que los Organismos Operadores no cuentan con las capacidades de recursos humanos y tecnológicos para vigilar la cobertura y el uso adecuado del servicio por parte de los ciudadanos.

*Es importante destacar que no está totalmente medido el servicio del agua, lo ideal es tener medido al 100% los contratos que tenemos de los usuarios, sin embargo, es muy complicado por el tema del recurso, y tratamos de darle prioridad a aquellos que tengan un mayor uso del servicio.*

Lo cual, propicia malas prácticas y abusos por parte de la ciudadanía, por ejemplo, el dejar de realizar los pagos mensuales por periodos largos de tiempo, lo cual limita la recaudación de los Organismos Operadores del Agua y afecta la calidad en la provisión del servicio.

*Los organismos operadores del agua pagamos luz, y pagamos mucho, y nos cortan el servicio, no existe consideración por parte de la Comisión Federal de Electricidad hacia los organismos [...]. Por lo que hace falta una mayor responsabilidad por parte de los ciudadanos respecto al servicio del agua.*

Los participantes señalaron que la falta de presupuesto perjudica las posibilidades de dar mantenimiento a la infraestructura y disminuye la calidad del servicio, por ejemplo: el agua que se extrae viene cargada de minerales pesados que se solidifican en las redes y tuberías por donde se transporta el agua, lo cual provoca el rompimiento de éstas y, por último, una disminución en la existencia del líquido por la cantidad de fugas que muchas veces son indetectables; y si se llegan a detectar, los cambios de redes y tuberías implican un costo alto para los organismos encargados.

La perforación de pozos es una actividad que cuenta con mecanismos de vigilancia del gobierno, esencialmente por la poca capacidad de recursos con la que cuentan los Organismos Municipales y el uso que hacen del recurso federal, sin hacer una mención específica sobre cuáles son los parámetros que deben cumplirse para autorizar o no una perforación más profunda de los pozos a cargo del municipio.



*Los organismos por sí solos no pueden perforar el pozo porque son muy profundos y se hace uso del recurso federal del ramo 33 y su ejercicio está muy vigilado; hay que presentar evidencia fotográfica, técnica y demás de todo lo que se realiza por lo que no es fácil que se preste a corrupción y, por ejemplo, no se están autorizando nuevas perforaciones si no se cumple con las condiciones antes mencionadas; entonces el tema es muy vigilado por el organismo y por las autoridades federales por el recurso.*

También se mencionó el tema de las transmisiones de derechos de uso del agua, es decir, cuando una persona tiene un permiso otorgado legalmente para explotar cierta cantidad de metros cúbicos al año de agua de cierto pozo para uso agrícola, doméstico, industrial y comercial; y lo pasa a otra persona bajo común acuerdo, ya sea parcialmente o en su totalidad. Este tema se consideró relevante porque existe evidencia de que la sobreexplotación de los mantos acuíferos y la sobre-perforación de los pozos,

en gran medida se debe a la transmisión de derechos; donde se cambia el uso del pozo, por ejemplo, de uso agrícola a industrial.

La transmisión de derechos de agua es una actividad con fundamento legal en la Ley Nacional del Agua, y es válida siempre y cuando los derechos de uso se mantengan. Sin embargo, en el estado el problema de la sobreexplotación de los mantos acuíferos y la perforación profunda de los pozos, en gran parte se debe a que las transmisiones de derechos se realizan sin respetar el uso original y la cantidad máxima permitida de extracción por pozo; y esto a su vez tiene origen en la baja capacidad de vigilancia con la que cuentan los Organismos Operadores del Agua en los distintos municipios del Estado.

*El tema municipal es vigilado porque es muy latente, el tema aquí más preocupante es en el área agrícola, ya que ahí no hay mucho control que digamos, en el caso particular del Municipio de [nombre de un municipio] no tenemos un área agrícola muy grande a comparación de Cosío, Pabellón, Calvillo, que tienen mucha tierra agrícola, pero sí se tiene que vigilar que el número de derechos que se tienen indicados, no sean sobrepasados.*

La principal causa de contaminación del agua en México tiene que ver con la baja capacidad de las autoridades para vigilar el cumplimiento normativo correspondiente; en Aguascalientes no es la excepción. Gran parte de los comentarios del grupo de expertos relacionados con esta temática se agrupan en: los departamentos de calidad del agua en los municipios, y sobre las plantas tratadoras de agua.

Respecto a los departamentos encargados de verificar la calidad del agua que se vierte en las redes municipales, la principal área de riesgo tiene que ver con la incapacidad de vigilancia, y por ende, con las malas prácticas de los comercios e industrias.

*Se les otorga un permiso de registro, el cual se tiene que actualizar cada dos años, y eso se hace ya desde hace tiempo y está en la Ley de Agua estatal. Se trata de un proceso en donde se les piden estudios, un proceso de mejora y así sus aguas se van a justando y puedan descargarlas dentro de la normatividad.*

*Se cuenta con un registro, el problema es que el personal que tenemos no es suficiente para revisar todas las empresas y negocios que pueden descargar dentro del municipio [...] pero se eligen de manera aleatoria para realizar tomas y supervisar.*

*Sí, estamos vigilando que [...] todas aquellas lavanderías, todos aquellos restaurantes tengan por lo menos algunos procesos internos como plantas de separación de grasas o trampas, algunos filtros para limpiar el agua un poco antes de descargar a las redes [...] pero sí cada organismo operador debería de tener un departamento encargado de vigilar esta situación.*

Además de los problemas sobre asignación de recursos y capacidad de vigilancia, las áreas encargadas de la gestión del agua en los municipios de Aguascalientes se enfrentan a otro tipo de problemas que afectan en la provisión eficiente del servicio; entre ellos destacan las malas prácticas de la ciudadanía en cuanto a las tomas domiciliarias clandestinas y las aguas residuales de uso comercial o industrial que se vierten en el drenaje sin cumplir con las especificaciones que marca la ley.

Con respecto a las tomas clandestinas, donde los ciudadanos se conectan a las tomas de agua potable sin contar con medidor o poniéndole “trampas” para evitar que se tomen estimaciones del consumo. En general, los participantes opinaron que también las tomas clandestinas son uno de los mayores problemas a los que se enfrentan los Organismos Operadores, porque se desconoce la cantidad exacta de cuántas y

dónde se ubican; las cifras que se conocen tienen origen en denuncias ciudadanas que ameritan inspección.

*El tema de las tomas clandestinas, ahora sí que es a conocimiento del usuario, en lo regular, cuando salen quejas, que son pocas, en el Municipio de [nombre de un municipio], es porque el vecino se enteró de que el otro vecino tiene una toma clandestina o no paga el agua, y dice: ‘Oye, este tiene años sin pagar el agua y yo sí pago el agua’. Entonces es cuando intervienen con una queja indirecta [...], y es cuando va el organismo operador a tratar de regularizar.*

Sin embargo, se hizo énfasis en la importancia de mantener vigilados a los comercios e industrias que operan en los distintos municipios respecto a las aguas residuales que vierten en la red municipal, porque el agua que va al drenaje difícilmente cumple con las especificaciones que marca la norma oficial mexicana NOM-002-ECOL-1996<sup>3</sup>, lo que genera un impacto negativo en las plantas tratadoras del agua.

*De acuerdo con las características del proceso industrial que se trate pueden traer grasas (animales o minerales), elevado contenido de metales, de colorantes; y eso genera que un parámetro de que la demanda química de oxígeno venga elevadísima; y con eso no puede una planta que ha sido destinada para aguas residuales sanitarias. Sí nos afecta mucho, la presencia de todas estas cosas. Por ejemplo, la sangre proveniente de rastros es muy complicado de tratar.*

Los cuales, tienen que ver con el bajo rendimiento de las plantas localizadas en los municipios porque al no cumplir con la normatividad, si el agua no llega con las características que dicta la norma el proceso de tratamiento del agua se ve afectado, lo cual en muchas de las ocasiones genera descomposición de

<sup>3</sup> Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano o municipal.

los equipos o agua tratada que no cumple con la normatividad para ser reutilizada en parques, jardines, entre otros.

Por otra parte, en la planeación de desarrollo urbano de toda ciudad se debe contemplar las características geográficas e hidrológicas de las zonas hacia las que se proyecta el crecimiento de ésta para asignar, entre otras cosas, el uso que se le dará al suelo. Esta asignación debe respetar las reservas ecológicas, los centros de recarga de los mantos acuíferos, las fallas geológicas, entre otras. Sin embargo, es persistente la desconexión en incongruencia que existe en la normatividad ambiental y de uso de suelo en los distintos niveles de gobierno.

*Para poder autorizar un proyecto en este caso de ámbito federal se utilizaba toda la serie de normatividad ambiental y uso de suelo tanto federal, estatal y municipal y ahí yo detecté que había mucha falta de concordancia en los instrumentos federales cuando pasaba a nivel estatal y municipal, muchas veces por desconocimiento, no sabían que en materia ambiental, puede ser que a nivel estatal y municipal desconozcan que hay un plan de ordenamiento ecológico y territorial a nivel federal y los municipios tienen aparte sus propios modelos y a veces no son concurrentes.*

Para minimizar este tipo de incongruencias y posible mal uso del suelo en el estado, los municipios consideran importante contar con información accesible, disponible y actualizada con la finalidad de que al realizar cualquier otorgamiento de permiso de desarrollo urbano se cuente con los datos necesarios para emitir las factibilidades urbanas y de agua con la finalidad de conservar reservas ecológicas e hidrológicas y de esta manera, minimizar el problema del desabastecimiento de agua en el estado; y así poder detectar cualquier conducta fuera de la ley por parte de los ciudadanos y los servidores públicos encargados de otorgar permisos.

*Hay mucha información tanto del INEGI como de los comités, por ejemplo nosotros formamos parte del comité de fallas geológicas del estado también sería importante contemplar esta información donde pasan los cauces y ríos que nos parece información CONAGUA, las redes hidrológicas y en las cuales ya existe una limitante para hacer un desarrollo y emitir una factibilidad; yo creo que sería viable cargar con toda esa información que se puede llevar de manera digital y ustedes pueden ir evaluando a todos los organismos del agua para ver si se está cumpliendo.*

*Para darle un control o seguimiento yo creo que tenemos que cargar alguna doble GEA o algún mapa digital todo el Estado y donde está el uso de suelo disponible en la zona. Tenemos que considerar eso y en base a eso yo creo que puede dársele seguimiento y decir: ‘Oye, espérame. Aquí fue autorizado un fraccionamiento y resulta que era una reserva ecológica; no era viable eso’. Entonces yo creo que se podría hacer si lo cargas, toda esa información de todos y cada uno de los municipios, cargarlo a un mapa digital y decir: ‘Este es el Plan de Desarrollo 2020- 2040, y esto está ya programado’, y con base en esto ir viendo dónde se realizaron factibilidades, dónde se autorizaron fraccionamientos y con base en eso lo vas marcando dónde están los servicios actualmente y con eso decir: ‘Oye, espérame. Hace cierto tiempo de tu Plan de Desarrollo, el Plan de Crecimiento, espera esto y ya no lo estés cambiando era una reserva ecológica ¿Qué excepción tuvo que pasar ahí o que circunstancia pasó para que se aprobara ahí un desarrollo?’.*

Otro de los que enfrentan los gobiernos municipales transcurre en el período de inicio de la venta de las viviendas de un desarrollo, previo a su municipalización. Los participantes describieron diversos ejemplos de cómo cuando el desarrollador no presta el servicio del agua o deja inconclusas las obras de urbanización, la autoridad municipal está impedida para construir la infraestructura de agua potable o drenaje requeridas. Y concluyeron señalando que el problema social que supone que los habitantes de esos inmuebles no cuenten con el servicio, los conduce a fungir como intermediarios con los desarrolladores.

*Depende mucho de los casos, en lo particular se debe de tener garantías, por ejemplo, una que está al sur de la Ciudad se declara en quiebra a nivel nacional, y aquí, por ejemplo, en lo particular, un servidor los agarra antes de que se fueran y constituimos varias garantías de predios que se quedaron ahí sin vender, nos dan las garantías, porque nos dicen que van a tener que regresar a terminar y no lo han hecho, entonces nosotros estamos en proceso de las garantías. Yo cuando entré me encontré que ya había dos o tres en quiebra, entonces ahí también depende de en qué etapa del proyecto se declara en quiebra, si es al final pues ya difícilmente te van a pagar, pero si es al principio por lo regular siempre son fideicomisos que alguien entra con la piedra y alguien más con el dinero, entonces la piedra pues sigue existiendo. El proyecto que es un fideicomiso, al final el que lo administra es un banco, entonces el banco tarde o temprano les va decir, que, pues entonces vende la piedra, ¿a quién?, pues a otro desarrollador, ese otro desarrollador va a tener que llegar otra vez con nosotros para fijar nuevas condiciones de derechos y nueva factibilidad; y es cuando se cobra; pues al final ganas con lo demás de la tierra que no se desarrolló.*

*No, yo hablaba de [nombre de empresa 'X'], esas son de [nombre de empresa 'Y'], yo me refiero a [nombre de empresa 'X'], que pues era una desarrolladora nacional que cotizaba en la bolsa, quiebra y en el caso particular del pozo [del fraccionador 'Y'], el pozo ya está entregado; faltan algunas líneas de conducción, que esas tendrían que hacerse propiamente por el desarrollador; ahí entra una disyuntiva, cuando no se municipaliza y no se termina el procedimiento, todos los organismos públicos estamos impedidos para invertirle dinero o inversión a una zona que no está municipalizada.*

*Entonces ahí entra la disyuntiva, de que hay gente viviendo ahí, y hay gente con la problemática social de la falta de servicios públicos, no únicamente de agua potable, sino de todos los servicios públicos, y el municipio se encuentra inhabilitado para brindárselos, trata de ayudarlos en la medida de lo que puede, pero de ahí a otorgar partidas presupuestales, ahí sí estaríamos implicados en asuntos legales.*

*En el caso de [nombre de municipio], también ha sucedido que se declaran en quiebra. Antes no sé cómo se llevaba, pero hoy en día ya está muy vigilado eso, hoy en día ya no se puede, para vender SEGOUT para llevar a cabo las ventas te pide la constancia de factibilidad...*

*Hay otro fraccionamiento que hoy en día, está por [nombre de colonia], que la desarrolladora no ha podido continuar con la expansión del proyecto inicial que traían, esos son puntos rojos, no solo por el tema del servicio, sino también por el tema de seguridad, servicios públicos, alumbrado, todo...*

*Sin embargo, se han estado tocando puertas, inclusive hay hasta intermediarios con otros desarrolladores para que puedan comprar esos fraccionamientos y retomarlos.*



## 10. Permisos y Descuentos

La corrupción es un fenómeno que atraviesa todas las estructuras gubernamentales, por lo tanto, los municipios no son la excepción; a través de los ámbitos que les competen pueden incurrir en malas prácticas que desencadenen actos de corrupción. Por un lado, en los servicios públicos los municipios pueden conceder descuentos para personas de la tercera edad, con discapacidad, en general, a población de sectores vulnerables; no obstante, la aplicación de los descuentos puede generar actos cuestionables. Por el otro lado, con respecto a permisos (construcción, uso de suelo, comerciales, etc.) los empresarios o ciudadanos enfrentan varios problemas referentes al proceso de trámite, lo que en varios casos genera corrupción.

Las principales problemáticas que desencadenan actos de corrupción en el área de permisos y descuentos son la influencia política, el nepotismo y la complejidad de los trámites, lo que provoca que la ciudadanía busque la manera de agilizarlos a través de sobornos, dádivas, favores políticos, etc.

Desde la investigación que se realizó, de manera anterior al grupo de enfoque, se destacaba que el sector de pequeños empresarios, a la hora de obtener permisos o servicios, en la búsqueda de agilizar los trámites, incurrían en sobornar a la autoridad municipal, no obstante, en otras ocasiones se ven obligados porque más allá de agilizar el trámite, hay contextos en los que “[...] los procesos no suelen completarse si no hay un desembolso de por medio. Así la última alternativa para las empresas después de intentar realizar gestiones por canales normales y no lograrlo, es recurrir a la corrupción” (Macías, 2020).

En el grupo de enfoque los participantes también le dieron un peso importante al tema de la complejidad de los trámites, y no sólo con respecto al soborno y dádivas, sino que hicieron hincapié en que la complejidad provoca que los ciudadanos busquen a políticos que les ayuden agilizar los procesos o conseguir mayores descuentos, lo que se le conoce coloquialmente como “palanca”. Además, ellos como servidores públicos de las áreas de permisos y descuentos consideran que, aunque sean procedimientos complejos el ciudadano tiene un papel clave dentro de estas malas prácticas al no querer seguir los procedimientos y ver la forma de agilizarlos, por lo tanto, la mezcla de trámites complejos con el desconocimiento de la norma genera un escenario propicio para que se den actos de corrupción.

*[...] en el área que yo estoy ahorita hay muchos terrenos irregulares porque la gente dice me van a pedir el acta de defunción de mi bisabuelo y prefieren quedarse en la irregularidad.*

*[...] el descuento para equis trámite para otras áreas es de hasta el cincuenta por ciento y la gente hace lo mismo, va con el presidente municipal y piensan es que el presidente municipal me tiene que hacer un descuento mayor o van con el regidor o buscan de mil formas.*

*Porque ellos llegan pidiendo que regularices, pero antes tenemos que ver que esa regularización encaje en nuestro marco normativo, planes de desarrollo y a veces no encaja. Y lo que hacen es buscar a los regidores, el alcalde u otras áreas para que les echen la mano.*

*Sí acuden muchísimas personas y buscan a diputados a todas las áreas.*

*[...] ya que si la gente no está de acuerdo con la autorización pues andan buscando al presidente, andan buscando al secretario, pese a que yo les explico que no tienen facultades ni el presidente, ni el tesorero, ni yo para dar más de lo que viene autorizado en la ley.*

*[...] pues hay tramites que por más que lo quieras simplificar, el ciudadano está bien acostumbrado a que no quiere pagar nada, todo lo quiere bien fácil, no quiere cumplir con la normativa.*

Profundizando en el tema de las palancas, es decir, del tráfico de influencias, éstas por sí mismas “no son necesariamente un delito, pero sí es una práctica que facilita en muchas instancias la corrupción” (Meza y Pérez-Chiqués, 2019). En esta mala práctica es donde se puede ver la influencia de aspectos políticos en la administración pública, debido a que el origen de las palancas en su mayoría puede ser por afiliación política o por aspectos familiares y de amistad. Justamente, dentro del grupo de enfoque los participantes expresaron que varias de las malas prácticas se dan por cuestiones discrecionales de carácter político y nepotismo, es decir, que a las personas se les brindan o facilitan licencias o descuentos según su afiliación política o por ser familiares de servidores públicos, y que, además, en varias ocasiones los políticos quieren quedar bien con la ciudadanía al conseguirles lo trámites o descuentos que desean por futuros favores políticos.

*Bueno del municipio del que yo vengo pasa mucho lo que comenta el color azul, este es el compadre, sobrino, tío y si no porque es del partido contrario al que está ahorita y llega el partido contrario a gobernar y ahora es el ataque al revés.*

*[...] cada quien compró una licencia de billar y en realidad tiene un merendero y no hay una buena supervisión. Más bien ahí yo creo que entra parte de la corrupción por la parte que decía yo hace rato de que es la concentración prácticamente del poder, ni el Departamento de Reglamentos puede hacer una supervisión ni nada, porque... no lo hagas porque es mi pariente, mi padre, mi amigo, entonces es donde yo proponía que hubiera una supervisión superior ya sea del Congreso o del Estado en coordinación con policía estatal porque las policías municipales todos son amigos, todos son compadres y todos les venden a todos y es un perfecto desorden, en ese sentido de giros reglamentados.*

*Bueno en mi opinión personal yo pienso que, acuden a estas personas, bueno si me han tocado estos casos donde acuden a estas personas, figuras y que ellos piensan que por el*

*puesto que tiene van a ser mayores a municipio y lo que ellos dicen va a ser la ley y se tiene que aplicar, yo pienso que muchas de esas figuras si lo hacen con el fin de quedar bien con el ciudadano, me ha tocado... bueno una vez me toco un pleito con una regidora de equis partido del mismo municipio, que me alegó, que me regañó, que por qué se pedía esto que por qué se cobrara lo otro, ¡que no sé cuánto! Me puso una regañada delante de la ciudadanía que estaba y yo por mis adentros tenía el coraje de casi decirle en su cara no sea tonta; me alegaba de unos cobros y yo por dentro decía bueno, es que usted es regidora, a usted le presentaron la Ley de Ingresos no a mí, usted es la que tuvo que haber hecho la observación en el momento que le presentaron la propuesta de Ley de Ingresos antes de enviarla al congreso, para hacer sus observaciones. Si llega la Ley de Ingresos y me dice: tú cobra a tres pesos el metro o esto yo cobro a tres pesos eso, yo no inventé la Ley de Ingresos, yo nada más acato lo que la ley de ingresos me dice y yo siento que muchos de estos políticos sí lo hacen con el fin de quedar bien con la ciudadanía y también tienen el desconocimiento de que ellos no son Dios.*

*Indiscutiblemente, la verdad yo creo que la mayoría de las personas busca a su regidor a su diputado o al mismo presidente para solicitar algún descuento con ese fin de que ‘yo te apoyé’ o que se yo, ‘te voy a apoyar, pero ahora dame tú un descuento’.*

Aspectos que no tuvieron mucho peso en cantidad de intervenciones dentro de la conversación en el grupo de enfoque fue la falta de profesionalización, los instrumentos normativos, la deficiente publicidad al proceso de los trámites, y la falta de control sobre los expedientes, no obstante, es importante resaltar

que en conjunto también generan contextos propicios para que se den malas prácticas, como lo expresaron los participantes.

*[..] llegan y pues ahí te toca y hazle como puedas, y no hay tampoco esa profesionalización, no se necesita que tengas un título, pero tampoco hay un mecanismo para que la persona tenga ese conocimiento.*

*[...] lo que genera este problema es la falta de profesionalización de las áreas y la difusión a la sociedad de esos mismos programas o trámites que no se difunden y generan la corrupción.*

*Por ejemplo, nosotros en este año, para lo de la licencia se les volvió a pedir el uso de suelo, que tuvieran pagado su predial, se les pidió como si fuera por primera vez porque hay veces que no tenemos ni un expediente, o sea, no sabes ni cuando salió esa licencia, si la estuvieron pagando o no. Y todo eso cuando no lleva uno un control, una base de datos ahora que las pueden hacer perdidas y no las cobran.*

*Y el problema de la profesionalización de las áreas hace que el trámite sea muy lento.*

*Sí, es por la ignorancia del funcionario, decía hace rato la falta de profesionalización es un pleito el que tenemos en municipio y a veces las autoridades que están más arriba de nosotros al decir profesionalización no quiere decir que seas un profesionalista que tengas un título universitario, si no que estés capacitado para desempeñar tu función.*

En el transcurso de la sesión a la par de las problemáticas los participantes fueron brindando

propuestas de mejora, con respecto a ellas uno de los principales hallazgos fue la necesidad de que los actores políticos entiendan hasta donde son sus alcances en estas áreas gubernamentales.

*[...] es desconocimiento, que no saben que no se puede actuar más de lo que está adentro de la ley porque si no, los que incurren en responsabilidad somos los que estamos ahí, entonces también es dárselos a conocer a los regidores o a los diputados de cuáles son sus facultades únicamente, si ellos son mediadores para acompañar a las personas, pues excelente que hagan eso en su trabajo, que hagan hasta donde les compete nada más.*

Con respecto a agilizar los trámites, se mencionó que la falta de voluntad de los servidores públicos de primer nivel es lo que dificulta aplicar mejoras, lo cual sería fundamental sabiendo que una de las problemáticas principales en estas áreas que pueden generar actos de corrupción es la complejidad de los mismos. De igual manera en la reunión se hizo la anotación sobre que, a pesar de concebir la digitalización de los trámites a través de plataformas como una posible solución, también tiene sus desventajas, las cuales se tienen que tomar en cuenta, por ejemplo, que las plataformas pertenecen a empresas privadas y se pueden llegar a tener problemáticas con ellas.

*[...] los que toman las decisiones arriba de nosotros no quieren entender que tecnificando los procesos se agilizan.*

*Y volvemos a lo mismo, nos enfrentamos a quien toma decisiones más arriba, que le dices es que, si nos tecnificáramos de esta forma, ahorramos problemas al ciudadano, problemas a nosotros, pero no lo ven, se cierran como de que es un gasto.*

*La desventaja pues es que a veces hacen contrataciones con empresas, bueno, o sea que esas plataformas no son del*

*municipio, sino, que rentas, compras, y el día que ya no te están dando un buen servicio, pues luego te tumban, ahí está el registro público de la propiedad, es un ejemplo. O sea, te amarran, ahí le veo una desventaja, o si se cae el sistema, sino tienes un respaldo físico, esas son las desventajas que le veo.*

Tanto la tramitación de permisos como la aplicación de descuentos son actividades del día a día en los gobiernos municipales, es por ello, que se tiene que reducir las posibilidades de actos de corrupción en ambas acciones, con respecto a los descuentos se tiene que exigir un apego a la norma y disminuir las posibilidades de discrecionalidad relacionadas a fines políticos. En relación a los permisos:

*Si se toman medidas para estandarizar los requisitos, facilitar los trámites, si hay claridad en lo que se necesita para establecer un negocio, si se cierran las oportunidades de que el servidor público pueda solicitar un soborno o una dádiva a cambio de atender una solicitud, conceder un permiso o brindar un servicio público, también se evita que quien hace el trámite no tenga oportunidad de ofrecer esos pagos indebidos (Macías, 2020).*

## **11. Mercados, Tianguis y Reglamentos**

Dentro de los diversos problemas que enfrentan las áreas de Mercados, Tianguis y Reglamentos en Aguascalientes y sus municipios, de manera generalizada, los más importantes tienen que ver con actos de corrupción relacionados con el uso de “palancas” mediante las conexiones y lazos familiares entre particulares y servidores públicos, el uso de “palancas” propicia un ambiente en el que se percibe mayor corrupción; además se identificó que en estas áreas se percibe que los mecanismos de denuncia de actos de corrupción son deficientes.

Los servidores públicos participantes refirieron que, de acuerdo con su experiencia, algunos de los comerciantes se sienten protegidos porque cuentan con conexiones políticas o lazos familiares con servidores públicos del municipio y dicha situación genera que no acaten las recomendaciones y notificaciones derivadas de las inspecciones.

*Pero en vez de tomar medidas, como son del mismo partido o del mismo color de quien esté gobernando, son conocidos o personas afiliadas, se me hace injusto que no procedan como marca la ley.*

*Se tienen que tomar medidas y luego por que sean allegados a los que están gobernando pues se hacen de la vista gorda y a mí me gustaría que fuera todo parejo, para que todos se apegaran al reglamento.*

La impunidad trastoca la función que realizan los inspectores y verificadores. Los participantes refieren que suelen ser regañados por sus superiores cuando se presentan casos en los que, luego de ser detectados cometiendo una infracción, los comerciantes hacen uso de las conexiones y lazos familiares para evitar la sanción.

*Van con el regidor, al amigo o el presidente, y si el encargado del área que no decide participar es el que se lleva el comentario, el regaño y es el que es señalado como el funcionario incompetente por no cooperar con las instrucciones del funcionario o del político que le encarga por ahí torcer la norma.*

Asimismo, se resaltó en la conversación que dentro de los comercios que no cumplen con la normativa están los denominados como “giros rojos” y los que venden productos reglamentados, como el alcohol, por lo cual, se deben establecer mayores controles en la asignación de permisos y licencias para este tipo de establecimientos y evitar el tráfico de influencias.

Específicamente, se mencionó una situación en un negocio que se dedica a la venta de alcohol, y a pesar de que se ha documentado que se realiza venta a menores de edad, el lugar sigue operando con normalidad.

*Es injusto porque como está muy apegado al gobierno o a quien este representando al gobierno pues eso es independiente, todos se deberían apegar al reglamento, ahí no tenemos a conocidos, no tenemos a hermanos, no tenemos a amigos; es uno de los temas que se nos da y nos reprocha la gente: ‘¿Porque ahí sí tienen más tolerancia?’. Ahí me ha tocado ver hasta menores de edad, uniformados, y pues ya eso es un delito grave; se tiene que tomar medidas y luego por que sean allegados a los que están gobernando pues se hacen de la vista gorda.*

En el área de mercados, gran parte de los actos de corrupción tienen que ver con la práctica del soborno, ya que ofrecen a los servidores públicos relacionados directa o indirectamente con el área; con la finalidad de obtener permisos de funcionamiento temporales o permisos más grandes, y en el caso de que algún funcionario se dé cuenta de que algún compañero está siendo parte de un acto corrupto, difícilmente se llega a una investigación y mucho menos a una sanción; lo que genera un ambiente de impunidad, y por ende, fomenta los actos de corrupción entre la ciudadanía y los mismos servidores públicos.

*En mi área de trabajo yo ubico a un compañero y he realizado muchos reportes, he llevado mucha evidencia y desgraciadamente no ha pasado nada, no proceden.*

Además, los problemas sobre el uso de influencias y la baja capacidad de los mecanismos de denuncia, las áreas encargadas de regular los mercados y tianguis en los municipios de Aguascalientes se enfrentan a otro tipo de problemas que afectan el desarrollo eficiente del área; entre ellos destacan la poca disponibilidad de recursos humanos e insumos necesarios para llevar a cabo las actividades y las malas prácticas de la ciudadanía para evadir sus responsabilidades de incumplimiento de la normativa aplicable, y acciones que ponen en riesgo al personal encargado de las verificaciones de los comercios.

Respecto a los verificadores, el principal problema tiene que ver con que las capacidades de recursos humanos, materiales y de transporte son insuficientes; lo cual afecta directamente en el desempeño del departamento.

*Somos siete u ocho inspectores entonces no alcanzamos, el municipio no es tan grande, pero hay muchos locales, entonces solo tenemos dos vehículos a veces uno no funciona y pues con un vehículo pues ¡qué hacemos! para cuarenta mil o cincuenta mil personas.*



Se hizo hincapié en los riesgos a los que se han enfrentado algunos verificadores al cumplir su desempeño; por ejemplo, agresiones físicas. Esto porque los verificadores deben de contar con uniforme y demás distintivos que den certeza al comerciante de que se trata de un verificador oficial; sin embargo, estos mismos identificadores sirven para que los comerciantes al identificarlos y puedan tomar represalias cuando son sujetos de sanciones o multas; y por cuestiones de seguridad han tenido que dejar de usar los distintivos, lo cual han aprovechado otras personas, que no son verificadores oficiales, para solicitar sobornos para que no los sancionen, afectando la percepción de corrupción del departamento.

Para la realización de las verificaciones se comentó que se trazan rutas y se calendarizan; por parte de los ciudadanos se reciben quejas de que las rutas, el calendario y los nombres de los verificadores no son datos abiertos al público. Lo que explicaron los participantes fue que precisamente este tipo de datos solo pueden proveerse por solicitud de transparencia para evitar un mal uso de la ciudadanía.

*Nos ha pasado que llegaban a nuestros inmuebles y ponchaban llantas, entonces por seguridad nosotros no andamos uniformados, ni los vehículos pintados y pues también por cuestión de reporte luego ya ven que muchos negocios ponen que ya van llegando y se avisan; ya cuando llegamos no hay nada de evidencia.*

*[...] necesitamos hacer el proceso de llegar sorpresa para evitar que quieran engañar y que digan hay mira hoy si tengo mi extintor, lo que suele pasar es que llegaba protección civil y pedían los extintores e inteligentemente tenían un solo extintor, cuando ibas a otro puesto y les pedías el extintor y era el mismo, por eso no podemos avisar porque nos quieren hacer una trampa y de manera lamentable eso pasa frecuentemente.*

*[...] le pedí a la señora del comercio que me mostrara su permiso y me dice que no, porque ya se había arreglado con fulanito y da mi nombre. Entonces le digo a la señora que yo soy la persona de la que dio el nombre y que, por supuesto no me había arreglado con nadie, pero por eso es por lo que a nosotros nos complica mucho el tema de que conozcan nuestros nombres.*

Respecto al área de tianguis, la opinión generalizada de los participantes es que este es un tema difícil de regular y mucho más de verificar porque los líderes de los tianguis son los que toman las decisiones de qué productos se deben de vender y quién los puede vender para evitar competencia. Lo ideal es que el otorgamiento de lugares dentro de un tianguis se diera mediante un listado y, según el orden, se otorgaran los lugares conforme van quedando libres, pero esta práctica la realizan los líderes a muy tempranas horas del día, razón por la cual no intervienen las autoridades municipales.

*Los líderes o representantes del tianguis son los que van a asignar esos lugares vacíos y por qué los asignan, porque ellos son los que conocen qué vende cada uno, y qué giros están manejando, y ellos son los que hacen esa lista y asignarlos, nosotros solo vamos a verificar que se haya hecho de la mejor manera, de la manera menos problemática para todos los comerciantes.*

## 12. Uso de suelo

La planeación del desarrollo urbano y ambiental de los territorios es una actividad en la que concurren los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal; lo que denota la importancia que tiene la planeación para conseguir el correcto crecimiento estructural de los asentamientos humanos, pero también supone un reto en la coordinación de las distintas autoridades que intervienen.

Sustentado bajo un marco normativo diseñado con base en el análisis, caracterización y aptitud del suelo, bajo criterios de sustentabilidad, y la coordinación de diferentes instituciones, el uso de suelo surge a partir de la necesidad de regular del crecimiento demográfico y la demanda de servicios y trámites que van desde la provisión del servicio de agua y recolección de basura, hasta procedimientos relacionados con licencias y permisos de diferente naturaleza.

Los servidores públicos que participaron en el grupo de enfoque señalaron que es frecuente que los ciudadanos busquen agilizar los trámites de diversas maneras, por ejemplo, al utilizar conexiones políticas o lazos familiares para conseguir un trato preferente y agilizar los trámites:

*[...]Jes común que los ciudadanos digan échame la mano ya platiqué con el alcalde ya platiqué con el regidor y que no sé qué, les digo es muy fácil, yo te puedo otorgar una subdivisión, pero a la hora que vayas al notario y te mande al registro público*

*y al catastro, en todos se los van a negar, dije: ‘¿De qué sirve que yo te entregue una subdivisión por echarte la mano?’, es imposible y menos si hay que ir a SEGUOT a solicitar el dictamen estatal .*

*Según yo, estaba exento de esa línea porque según yo no tengo familiares aquí en apariencia, pero luego empezó a haber que ‘a la otra vez vino a hacer un trámite tu novia que estaba en la primaria, y como tuviste una relación con ella en la primaria y aparte te dio un lonche, entonces ya tienes conflicto de interés’. ‘¡Ah! la otra vez vino un compañero tuyo de tercero de primaria que se sentaba al lado tuyo del pupitre’ y te quedas de ‘¡Ah cabrón!’, y lo que te digo es que te vinculan con todo. Por ejemplo, con parientes de mi señora... ¡Entonces ya valió madre!, si voy a responder por los parientes de mi señora ya valió gorro.*

Los servidores públicos participantes indicaron que las autoridades estatales y municipales tienen la responsabilidad de ser congruentes con los usos de suelo que autorizan y en ese sentido, no deben permitir la autorización de cambios por presiones políticas, al respecto refirieron:

*[...] es un tema de concurrencia, de compartir responsabilidades, es un tema de entrarle juntos a la chamba, de entrarle juntos a resolver este problema que se llama desarrollo urbano y lo voy a decir, yo estuve muchos años en el municipio y yo veo que ahorita al municipio le das una pistola y se dispara, no sabe cómo usarla. Damos autorizaciones porque nos hacen manita de puerco, pero después no nos percatamos de las repercusiones que tienen en el tiempo. Yo he escuchado decir de funcionarios, entre ellos alcaldes, de una autorización que dieron de fraccionamientos que dicen: ‘Es que no tengo capacidad para atenderlo,*

*para prestar los servicios públicos’. Y tú dices: ‘Entonces ¿cómo lo autorizaste?, ¿cómo diste el visto bueno?’ Ese tipo de cosas no se pueden hacer gobernando, no puedes decir que autorizaste si no tienes la capacidad de otorgar agua, infraestructura.*

*[...] entonces yo digo que esto tienen que ver con la convivencia tiene que ver con el respeto de cada uno de los usos de suelo para no alterar precisamente ese equilibrio urbano y eso se da con cada uno de las materializaciones que luego pareciera ser que en este proceso las diversas autorizaciones son las que no se respetan por el telefonazo, por la manita de puerco, por X, Z o Y; es más yo estoy frustrado, nervioso, angustiado y espero que no brinque, cuando empezó un programa hace 2 sexenios muy interesante de guarderías infantiles, se pusieron guarderías infantiles ya pasando aquella en guarderías infantiles que no cumplen las medidas mínimas indispensables nada más porque llegó la orden de que había que soltar no sé cuántas guarderías, dices... ¡Aguas!.*

*[...] porque a veces tenemos que dar facilidades por una cuestión política o lo que sea, pero hemos sido muy respetuosos de seguir todo conforme nos lo marca la ley, los códigos, los programas, etcétera.*

Sobre el procedimiento para poder otorgar un cambio en el uso de suelo señalaron que se debe otorgar cuando se encuentra trazado en el Plan de Desarrollo Urbano del Estado, sin embargo, no pueden negar el cambio y en caso de que los particulares lo soliciten, se debe desarrollar un procedimiento para ello.

*Lo principal es que, si nosotros como autoridad vamos a otorgar un cambio de uso de suelo, es que esté plasmado en un Programa de Desarrollo Urbano, en un instrumento de planeación, si no lo está,*

*pues hay que hacer un procedimiento, porque tú como autoridad no puedes negar el cambio de uso de suelo, sin embargo, hay que utilizar el procedimiento adecuado para poder hacer ese cambio en el programa y luego poder otorgar el uso de suelo que el usuario desea.*

*[...] para poder cambiar un uso de suelo hay un procedimiento que tenemos que seguir, entonces no es que se niegue simplemente se otorga conforme a lo que nos marcan los programas.*

Sobre la conversación se indicó que para evitar que los cambios en el uso de suelo se otorguen de manera contraria a lo señalado por el Plan de Desarrollo Urbano, mencionaron que se generó, hace varios años, un trámite denominado dictamen de congruencia urbanística, el cual tenía como objetivo el evitar que las autoridades municipales otorgaran cambios contrarios a lo indicado en los instrumentos de planeación.

*Justo lo que explica el Lic., el dictamen de congruencia urbanística nace en la administración pasada el 2013 cuando se publica el nuevo código urbano y justo ese era su fin, tratar de evitar un poco el tema de corrupción, porque los municipios otorgaban en su momento antes de que existiera este dictamen, podrían otorgar o no había una ley que restringiera, pero ellos podían otorgar.*

*[...]la gente sabe, y eso no es aquí sino en todo el país, es que la autoridad más vulnerable es la autoridad municipal y la menos vulnerable es la federal. Es más fácil que alguien vaya con un funcionario municipal a arreglar unas cosas que con el federal, entonces como que sienten que el dictamen de congruencia les va a romper o no cosas que ya acordaron con el municipio, lo que nosotros hacemos es verificar la congruencia, si esto es congruente, si tu uso de suelo dice que es habitacional, tu proyecto de desarrollo urbano dice que es habitacional y el proyecto que presentas es habitacional no hay problema. Pero si tú me dices de un uso de suelo habitacional, me presentas un proyecto que es habitacional y el proyecto de desarrollo dice que es conservación ahí es donde está la incongruencia. Porque el instrumento de planeación no es congruente con los otros instrumentos.*

Adicionalmente existió debate sobre las autoridades estatales y municipales, ya que las últimas, con la finalidad de generar empleos e inversiones, apresuran el otorgamiento de cambios de uso de suelo sin realizar una revisión exhaustiva, por lo que, las instancias estatales suelen detectar y mediar estas situaciones.

*¡A ver! no porque haya que generar empleos, no porque haya que generar una inversión, no porque haya... vas a tener que entregar todo el paquete verdad, no porque tengas que generar riqueza en el municipio vas a entregar al municipio, también tienes que proteger las condiciones de municipio, las condiciones ambientales, las cuestiones de seguridad, entonces muchas de esas cuestiones de los dictámenes de congruencia la verdad yo he visto muchas licencias que las dan sin nada de nada...¿y la mecánica de suelos? ¿y la memoria de cálculo? ¿Y la estructura? No es que tenemos que... no “pos” entonces está bien fácil.*

Los participantes identificaron el desarrollo de fraccionamientos en espacios no municipalizados como un problema largo alcance que implica a las autoridades, toda vez que promueven el desarrollo de asentamientos humanos cuyos habitantes destruyen el medio ambiente y además exigen servicios en zonas que no cuentan con factibilidad para otorgarlos, lo que representa costos adicionales a largo plazo.

*Es decir, me venden un lote de 1,000 metros en la sierra, o sea ya sabes que no se puede dividir un lote de 1,000 metros en la sierra, y es algo que se está dando, de hecho en Facebook muchas veces aparece, tantos metros en tal cerro, y la gente yo creo que por desconocimiento empieza a invertir así como comenta mi compañera, empiezan a poblar las zonas y a generar estos asentamientos irregulares que después tienen repercusión ambiental, pero es algo que sí está pasando actualmente.*

*También como municipio te ponen en aprietos porque no existen las redes suficientes para dotar de servicios, y generalmente se generan problemas a futuro, porque la gente empieza a vivir ahí de manera irregular, y se empieza a generar un asentamiento humano, y después vienen las exigencias de servicios y de equipamiento que requiere cada una de las comunidades y obviamente pues en el municipio no tenemos la posibilidad de hacerlo.*

*Una vez más mi municipio está afectado, por así decirlo, por las áreas de protección, y generalmente, como dicen, la gente no pregunta antes de hacer, entonces se da mucho el caso de que, por ejemplo, en lugares bonitos, obviamente porque hay vegetación y todo lo demás, se les ocurre empezar a vender como si fuera un campestre o pequeñas granjas, pero que no cumplen para nada los requisitos y las especificaciones de ese tipo de fraccionamientos, pero porque está alto y tiene buena vista aquí voy a fraccionar, porque aquí está parejito y no batallo para dar los servicios aquí voy a fraccionar, y te topas con la problemática esa muy importante de que afectan el entorno ecológicamente.*

Se interrogó a los participantes sobre alternativas de solución. Específicamente, qué opinión tenían sobre los esquemas represivos como una procuraduría, frente a un esquema de mercado como, por ejemplo, un número de folio de la Secretaría de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial (SEGUOT) que identifique los anuncios autorizados por esta dependencia a los fraccionadores que han cumplido con el trámite, permitiendo que el público los distinga de quienes ofertan propiedades con un probable vicio oculto. Al respecto consideraron que ambos esquemas podían funcionar.

*Desde 2013 se planteó la procuraduría estatal de desarrollo urbano que justamente esa iba a ser su función, e iba a regular todos los problemas ilegales del estado, pero lamentablemente no tiene recursos, no se instaló, no tiene funcionamiento.*

*SEGUOT es, en este caso, quien revisa la publicidad no autorizada y si sanciona, pero como una procuraduría no.*

*[Colocar un número de folio por parte de la SEGUOT] podría funcionar, porque por ejemplo los desarrollos legales, SEGUOT emite una autorización de promoción y venta, nosotros [los municipios] a su vez otorgamos una licencia de colocación de anuncios y así como municipio podemos tener un control, y enfrentamos un problema con las redes sociales, toda esa venta que se está generando Facebook, WhatsApp, Twitter, esa es la difícil; nosotros ahorita tenemos un caso un desarrollo que están vendiendo vía Facebook y WhatsApp. Se llama [nombre de fraccionamiento] no cuenta con ninguna autorización por parte del municipio de [nombre de municipio] y lo digo por si alguien de aquí conoce a alguien que ya cayó en el engaño pues con todo gusto lo recibimos en las oficinas, se está promocionando nada mas así y nos está generando un problema [...].*

Aunado a lo anterior, señalaron que la situación se torna compleja cuando autoridades interviene, por ejemplo, señalaron que la actividad notarial suele ser empleada en proceso de compra venta aparentando legalidad.

*Hay un notario que está haciendo los contratos de compraventa con una cláusula suspensiva y ellos se justifican de que ellos nada más están dando fe de una compra venta entre dos particulares no ve el fondo de si está o no autorizado y la gente se va que al ver un contrato notarial es legal, no lo podemos controlar y pasa que hoy la página de Facebook se llama así y si empezamos a echarle de que no compres y lo otro al otro día aparece otra y otra, y a van cambiando los grupos de WhatsApp entonces esa parte es muy difícil controlarla.*

*[...] buscando otra cosa encontré lo que no esperaba encontrar, voy a catastro y encuentro una subdivisión sobre un predio que marca una vialidad y dije yo, ya “jodí” de aquí me agarro, yo no sé qué paso que pides la subdivisión original del archivo y del archivo original la solicitud dice que esta cancelada, si el trámite esta cancelado ¿Por qué se emitieron escrituras? Y yo digo bueno si este efectivo este trámite entonces esa calle existe, cuando se lo planteé al jurídico me dijeron que se tenía que ir con el notario y a lo mejor le quitan la licencia y es un notario conocido ¿y? ya te quitan los ánimos ¿y luego yo qué hago? Entonces estás, otra vez echándole tierrita para que se tape la popocha y esas cosas son las que te quitan el ánimo si dices es que me estoy metiendo con un notario muy conocido pues ¿cierto o no?.*



Finalmente, los participantes ahondaron en la importancia de la temática sobre el uso de suelo ya que, mediante él, se establece gran parte de la dinámica de convivencia en la sociedad y trata de disminuir puntos de conflicto.

*En una ocasión trabajando yo en el municipio de Aguascalientes, marca la Sra. que estaba en la clínica La Salud que está a un lado de un salón de fiestas ahí en Av. ayuntamiento y me dice: Mire, tengo aquí unos pacientes y está el salón a todo volumen, se nos olvidan todos esos detalles de convivencia, no es que restrinjas, no es que prohíbas, no es que. Tienes que cuidar mucho la convivencia que se da a través de los usos de suelo, no es que me estas negando a mí la libertad de trabajar, de progresar, tiene que ver con un cuidado del medio ambiente, tiene que ver con un derecho que tienen los demás, porque luego pareciera ser que él es el que tiene más derecho sobre la convivencia de los demás, esos son los detalles que no cuidamos a la hora de las autorizaciones, a la hora de; dicen es que usted no me deja hacer nada, yo les digo y se molestan cuando les doy esta respuesta, les digo, está bien fácil, si su predio no sirve para lo que quiere hacer, véndalo y cómprese un predio donde pueda hacerlo.*

## 13. Patrimonio Inmobiliario

El municipio como una organización política y administrativa se encuentra constituido por diferentes bienes materiales, ya sean muebles o inmuebles que determinan su actuación. De acuerdo con el artículo 115 base II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los municipios se encuentran investidos para manejar su patrimonio.

Como parte de su hacienda, el patrimonio inmobiliario representa un activo que desde hace varios años ha sido fuente de corrupción, por ejemplo, de acuerdo con medios locales, en Aguascalientes se tiene registro de cuántos terrenos en donación posee el municipio y dónde están localizados, (que están mezclados con los bienes en general del municipio), pero se desconoce cuál es el estado que guardan y que acciones se realizan en cada uno de ellos<sup>4</sup>.

A pesar de que la ley establece que este tipo de bienes debe estar regularizado e inventariado, sigue imperando la opacidad. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 55 fracción XXXIV de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, los sujetos obligados deben poner a disposición del público el inventario de bienes muebles e inmuebles. Si bien, las instituciones cumplen con su obligación al publicar los formatos esto no significa que la información sea correcta o verificable.

Durante la sesión como principales problemáticas sí se destacaron las irregularidades antes descritas con respecto a los inmuebles, predios e inventarios, así como la verificación de la información de estos últimos, además se agregó la problemática de los conflictos de intereses en los arrendamientos y comodatos, así como la falta de transparencia sobre a dónde se destinan los recursos que pueden resultar de la venta o arrendamiento del patrimonio inmobiliario.

Con respecto a las irregularidades y los inventarios,

éstos dos aspectos están íntimamente relacionados, ya que en el transcurso de la reunión se realizaron comentarios sobre la complejidad de regularizar predios, ello por la participación de varias dependencias en su regularización, la dificultad de verificar la información sobre la superficie, colindancia, valor y status de cada inmueble o predio. Lo que dificulta que se tenga de manera clara un inventario de todo el patrimonio inmobiliario del gobierno, esas irregularidades pueden generar que se detengan obras públicas, proyectos, etc., que beneficien a la población.

*Los valores y ubicaciones son a través de catastro y físicamente porque algunos sí presentan irregularidades y eso se tiene que resolver, sí tengo conocimiento que hay predios que presentan irregularidades de [períodos de gobierno] anteriores y tenemos el objetivo de resolverlo de manera inmediata a través de Contraloría. Sí existen irregularidades en cuanto a las medidas y quiénes están utilizándolas, y nos damos cuenta de esta problemática porque verificamos medidas, colindancias y junto con catastro el valor catastral.*

*A través de Contraloría es de una manera y la otra es a través del seguro, cada año que se va a contratar se hace un avalúo de cada uno de los bienes y de ahí viene la información del valor real y en catastro, basándonos en la Ley General de Bienes Inmuebles donde cada año se genera una depreciación al igual que los muebles y hay una normatividad que genera los costos reales de ellos. Porque puede pasar que los valores catastrales no coinciden con el valor real del terreno o donde se*

<sup>4</sup> Información disponible en <https://www.lja.mx/2017/08/desconoce-municipio-sucedee-en-los-terrenos-donacion-comodatos/>

*ubiquen porque varía, eso se tiene que tener actualizado.*

*En nuestro caso se da mucho en la instalación de los pozos, normalmente instalan el pozo y después donan, entonces eso, en el municipio con nosotros se da mucho, no dudo de la buena fe de la persona que nos dona con tal de tener el servicio ahí del pozo, el que dona resulta que se muere y luego ahí ya traemos una serie de problemas.*

*Entonces eso genera confusiones tanto a la hora de que los herederos nos lo den, porque resulta que ya era algo de nosotros por no protocolizar las cosas a tiempo, eso se da mucho en el municipio conmigo porque se adelantan a hacer las cosas, no es como esperar los tiempos para resolver la situación legal de los predios sino que ya está hecho en el momento el trabajo, entonces eso a la larga nos ha traído muchos problemas, muchos problemas.*

*No, con nosotros no, traemos arrastrando la situación que le comentaba, luego a veces, necesitamos para hacer algún tipo de obra, y tenemos que indagar a ver si no tiene un tipo de gravamen, porque resulta que antes ahí con nosotros que mucho era propiedad del ejido, entonces los ejidatarios no son como de escrituras, son más de contratito de compra-venta, de contratito de permuta, y no tiene el soporte legal, entonces conforme vamos haciendo obras a veces, nos vamos enterando de que resulta que era un predio del municipio, pero hasta que nos bota en el momento, ya que tenemos encima el conflicto es cuando nos damos cuenta, porque no está regularizado. Hacían luego el trato con una persona, se pasaban los 3 años, no se hacía la obra, viene la otra administración nueva, se continúa, pero resulta que la otra persona ya no está, entonces todo eso nos genera descontrol en cuanto a los inmuebles porque pues la gente va falleciendo, resulta que unos sí nos habían donado, otros no, a otro le iban a permutar, pero siempre no; entonces eso como que no lleva la continuidad para poder tenerlos plenamente identificados.*

Muy relacionado al tema de los inventarios, se les cuestionó sobre si cualquier ciudadano podría identificar de manera clara cuáles son los inmuebles o predios que pertenecen al patrimonio inmobiliario del gobierno, más allá de lo que se publica a través de transparencia, a lo que respondieron que administrativamente, exceptuando las irregularidades antes descritas, sí tienen identificado todo el patrimonio, no obstante, que la identificación visual a través de placas, pintura en colores institucionales, letreros, etc. no se da en todos los inmuebles, lo que dificulta que los ciudadanos puedan ayudar en la vigilancia de que los predios o inmuebles sean ocupados por terceros.

*Algunos sí, otros no. Es la misma situación que decía la compañera. Sólo en algunas oficinas está pintado.*

*Yo creo que todos los municipios sí lo tenemos identificado administrativamente, pero visualmente ahí sí pues no, porque, por ejemplo, hay terrenos que, pues no tienen una edificación y no tienen, o le pongo el letrero y me van a robar.*

Los funcionarios públicos en general comentaron que la relación de todo el patrimonio inmobiliario que pertenece a sus gobiernos está transparentada, no obstante, los formatos que son públicos no especifican cuáles inmuebles o predios están en comodato, a manos de quién están, qué actividades se tienen que llevar en ellos, la superficie de los mismos, o su vigencia. Cabe añadir que, ante este cuestionamiento, aducen que

hace falta acudir a otras fuentes de información que no permiten el fácil acceso a esta información, tanto para la ciudadanía como para su propio manejo interno. Esta opacidad sobre el uso efectivo que se le está dando a todo el patrimonio inmobiliario, facilita posibles actos de corrupción.

*“Sí, con nosotros es un registro interno”. (Con respecto al formato de transparencia que no indica la superficie del inmueble, se pregunta si se proporciona esa información al ciudadano a sólo es para registro interno).*

*En las actas de cabildo ahí es donde se registran los comodatos, y como las actas son públicas...*

*Nosotros con el Registro Público de la Propiedad y Catastro, porque cada año se van a pagar los impuestos correspondientes a los predios de gobierno y en esa manera, si existiera un comodato... pero yo no tengo conocimiento de que en Gobierno del Estado haya comodatos. Todo bien pertenece a la dependencia y al titular de dicha Secretaría.*

*A través de desarrollo urbano que es quien tiene toda la información de los predios y comodatos [...]*

*“Todos: No.” (Con respecto a si tienen inventarios en donde se pueda identificar qué inmuebles o predios están en comodato, si se aprobaron por mayoría simple o calificada y para qué son usados).*

Otro tema que fue abordado en la sesión son los inmuebles que son parte del patrimonio inmobiliario que se encuentran en desuso, los que aun así pueden generar un gasto por su mantenimiento, además, en su gran mayoría expresaron no contar con programas para la reactivación de esos espacios, lo que se vuelve

una problemática al utilizar recursos públicos en su mantenimiento sin que estos sean utilizados para un fin del bien común.

*Sí, va haber ahí corrupción totalmente entre servidores públicos, porque son los familiares y amigos los que pueden hacer el préstamo del espacio para lo que tú quieras y pues nada más, la corrupción ahí sí puede estar el conflicto de intereses todos los días.*

*Sí hay varios predios que el municipio todavía tiene a su disposición para algún comodato o la solicitud que llegue al cabildo, si los hay. (Con respecto a inmuebles que estén en desuso).*

Finalmente, una de las problemáticas más fuertes en el área es todo lo que tiene que ver con conflictos de intereses en el arrendamiento, venta, comodato y donación del patrimonio inmobiliario, por un lado, los participantes expresaban que es muy común que estos se den, y que, además, no cuentan con mecanismos para evitarlos. Sólo uno de los participantes hizo mención de la REC-CC-SESEA-2019.11 emitida por el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, dirigida a los entes públicos del estado de Aguascalientes y sus municipios para asegurar que se consigne por escrito y bajo protesta de decir verdad, las manifestaciones de no conflicto de interés de particulares con los que celebren contratos, no obstante, los demás no expresaron tener conocimiento de ella.

Por otro lado, los servidores públicos hicieron hincapié en que, dentro de esta gran problemática, no consideraban negativa la renta de los inmuebles para uso de particulares como bodas, fiestas, graduaciones, ya que se puede ayudar a disminuir gastos a instituciones como escuelas, o en el caso de que se cobre se generan recursos para el gobierno, lo cual es necesario; el problema es cuando hay conflictos de intereses de por medio como ya se mencionó, además de que hay opacidad sobre los pagos que se llegan a realizar, y especialmente, a

dónde se destinan esos recursos, ese contexto puede facilitar actos de corrupción.

*¿En el caso de alguno que, sí los arrenden, tienen alguna medida para evitar conflicto de interés?  
Muy bien en general no.*

*Pues no sé cómo venga la Ley de Ingresos que marque que los puedas estar rentando para eventos particulares y a fin de cuentas ese dinero o esa aportación a dónde va a caer o para qué fin tiene ese dinero anualmente que no creo que sea poco porque se rentan muchísimos y a dónde va directamente ese ingreso.*

*Yo creo que sí, si lo consideraría porque es, en nuestro caso, por ejemplo, cuando es un servicio que se le ofrece a escuelas pues a ellos les representa un ahorro, cuando hacen sus eventos en el teatro pues ellos ya no gastan en mobiliario, en sonido porque el teatro lo tiene todo, entonces si ese espacio se presta para esas cosas y es parte de apoyar a las escuelas pues yo creo que sí.*

*Aquí ya tendríamos que basarnos en la Ley de Transparencia, todos los movimientos que se hagan, arrendamientos, prestamos que sean encaminados hacia el bien común y que se transparenten nada más, que sea transparencia, si se les cobra, si no se les cobra y que exista en esa Ley de Ingresos y de Egresos de cada uno de los entes de gobierno, volvemos a lo que estamos tratando en este tema, a la transparencia la Ley de Transparencia.*

Durante la sesión los servidores públicos no hablaron sobre muchas propuestas de mejora, sólo en el caso de los conflictos de intereses un participante expresó que sí realizan las manifestaciones de no conflicto de intereses, lo cual consideran como una alternativa para disminuir la corrupción, mientras que otros ni siquiera tienen conocimiento de si en sus áreas se llevan a cabo esos formatos. Sobre el uso de los inmuebles, especialmente los que se encuentren en comodato, en general los servidores públicos consideran que la solución es que se transparenten todos los procedimientos, procesos y contratos en los que esté implicado el patrimonio inmobiliario como se vio en las citas anteriores en los párrafos sobre los conflictos de intereses.

*Hacemos un registro previo para poder presentar el servicio, le damos una carta al arrendador para que nos firme el formato de conflicto de interés, lo aplicamos a raíz de que en enero de este año el Sistema Nacional Anticorrupción a todos los municipios les hizo llegar la recomendación.*

*Desconozco si seguimos ese formato.*

La importancia de combatir la corrupción con respecto al patrimonio inmobiliario es que estos espacios idealmente tienen que servir para realizar las diferentes acciones de las dependencias gubernamentales y alcanzar sus objetivos, en ese sentido todas las problemáticas que se plantearon son riesgos de corrupción que impiden un uso correcto de la totalidad del patrimonio inmobiliario de los entes públicos.

## 14. Rastros

En México los municipios al ser el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía tienen ciertas facultades que se les marcan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el artículo 115 constitucional; dentro de esas facultades, las que son más claras o evidentes para los ciudadanos, es que los municipios tienen que proveer los servicios públicos como agua, alcantarillado, recolección de basura, seguridad pública, mercados, así como la administración de rastros.

La importancia del servicio de rastro es que es una fuente de alimento para la ciudadanía, por ello, la corrupción en los rastros o mataderos municipales es un tema muy delicado, ya que afecta de manera directa a los ciudadanos consumidores de carne. Estos establecimientos al ser los encargados de proporcionar los diferentes productos cárnicos, tienen la responsabilidad de apegar todos sus procesos a la Norma Oficial Mexicana de Rastros, así como a toda la normatividad que les es aplicable en materia de Salud, Salubridad y Medio Ambiente.

Todo lo anterior con el fin de que los ciudadanos accedan a productos de calidad, a un precio accesible, y lo más importante, que no les genere complicaciones de salud debido al consumo de la carne. Sin embargo, los rastros están sujetos a diversos riesgos de corrupción que impactan a la población de manera negativa, ya que suponen un peligro para la salud de los consumidores, así como para la inocuidad sanitaria de la zona. Las principales problemáticas que surgieron en la reunión serían con respecto al origen de los animales y las condiciones en las que ingresan, las deficiencias en la infraestructura y materiales, además de lo concerniente al tratamiento de aguas residuales.

Durante la sesión, de esas problemáticas, una de las que obtuvo mayor atención fue el origen y condiciones de ingreso de los animales al rastro, puesto que es una problemática muy amplia, y de la cual se pueden enumerar varias malas prácticas como lo es la reutilización de aretes, aretes clandestinos, falsificación de guías, introductores que sobornan a los matanceros para que ingresen animales sin la documentación correspondiente; aspectos que facilitan el abigeato o el trasiego ilegal de animales, los cuales puedan ingresar al rastro, de esto se aclaraba que cada vez era menos común, no obstante que puede seguir sucediendo. Además, se abona la posible entrada de ganado enfermo, caído o en canal, animales que se encuentren inyectados con sustancias nocivas como lo es el clembuterol. Todas esas malas prácticas ponen en riesgo la salud de la población que consume el producto, ya que no se están teniendo procesos de inspección más efectivos que impidan que el origen del animal sea ilegal y que ingresen animales en malas condiciones.

*Sí pues ahí, para comenzar llegan los introductores de ganado que no traen la documentación y ahí empieza el proceso de corrupción. Este, te pueden ofrecer equis cantidad de dinero para que pase a sacrificio y pases como si fuera legalmente, es el primer punto.*

*Pues pienso que es el principal cuando llega el ganado, recibir el ganado sin la guía o documentación necesaria, yo creo que es el principal punto donde puede haber corrupción.*

*Pues quizá sí, pasar una canal que no sea apta para el consumo humano, que sea de un animal enfermo y que el médico veterinario lo de por alto, y pueda salir esa canal y de antemano uno sepa que no es apta y la deje salir así.*

*Se anota en la bitácora. Algo que he implementado quizás porque es poco el animal, el bovino que se sacrifica es el arete SINIIGA lo corto porque se presentan casos de que animales que ya estaban muertos resucitaron. Entonces yo lo que he implementado, yo pienso, por ejemplo,*



*yo cada mes vengo, porque no vienen de SINIIGA a recogerme los aretes, pero yo cada mes, bueno ahorita no he venido por la cuestión esta, pero yo cada mes vengo y entrego mi relación de aretes a SINIIGA, pero los entrego cortados mientras no se pierda la numeración yo los entrego cortados y así de esa manera ya no se pueden reutilizar.*

*El SINIIGA. El Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado que tiene sus procedimientos y también está normado en una norma federal y tienen una plataforma que les pide ciertos datos para otorgar los aretes y posteriormente mandar al médico a que se los ponga. Ahí no hay mucho problema. Aquí más bien sería que a veces colocan aretes clandestinos.*

Con respecto a la problemática del ingreso de los animales, un elemento que también dificulta la supervisión es que varios municipios no cuentan de manera clara con un padrón o listado de los introductores, el cual no aseguraría por sí solo que no ingresen animales robados o en mal estado, no obstante, serviría como base para tener conocimiento de cuáles son los introductores regulares y en ese mismo padrón poder llevar registro de los que ya

han presentado animales con irregularidades, y con estos tener mayor detenimiento en la inspección en futuros ingresos de animales.

*Lo que sí puedes dar es en (inaudible) el padrón de todos los productores porque en la Unión Ganadera hay socios, pero la ley no te obliga a que seas socio de la ganadera si no quieres, los socios si los tiene, pero los que no, no. En SINIIGA a lo mejor viene el padrón de todos los productores.*

*No, no hay listado.*

La siguiente problemática es que la mayoría de los servidores públicos del grupo de enfoque coincidieron de que en los rastros municipales es muy complicado llevar los procesos de matanza de animales apegándose totalmente a lo que exige la normatividad aplicable, esto debido a las fuertes deficiencias de infraestructura que presentan por falta de recursos materiales y económicos, poca voluntad política para rehabilitar y darle mantenimiento a las instalaciones, cambios de gobierno provocando que los proyectos de mejora se queden incompletos, entre otras; finalmente ocasionando que los rastros trabajen con los pocos insumos que tienen comprometiéndose la calidad del producto y la salud de la población. Ejemplo de ello, es que El Instituto de Servicios de

Salud del Estado de Aguascalientes señaló que todos los rastros municipales dejan mucho que desear en materia de salubridad en sus prácticas de matanza. Y precisamente debido a varias irregularidades ya han sido clausurados mataderos de Rincón de Romos y Jesús María (Hermosillo, 2017).

*Bueno las instalaciones deben de contar con... o sea desde la entrada para revisar el ganado, los corrales para hacer inspección ante-mortem, debe de contar con todos para la línea de sacrificio, o sea con la insensibilización del ganado, para captar la sangre; es que son muchos el elementos los que se deben de tener y te voy a ser sincera, yo en Rincón de Romos, estamos en el proceso de rehabilitar todo eso porque o sea porque realmente pues no, ahorita carecemos de todo eso para poder realizar realmente un trabajo y nosotros ahorita estamos en ese... pero sí se necesitan unas instalaciones donde igual, las normas oficiales marcan todo como debe de ser.*

*Te lo voy a poner así, es un carro usado que tiene muchas deficiencias, tiene todo, pero tiene muchas deficiencias o sea rieles desgastados, cuenta con todo, pero está muy desgastado, necesita mucha reparación.*

*En el caso del rastro municipal tiene treinta años funcionando y nunca le han hecho un mantenimiento al cien por ciento, se van reparando como se va acabando, por eso urge un mantenimiento general.*

*Con respecto a la infraestructura: Mala, se está dando un servicio regular.*

*Bueno yo considero que la verdad, la verdad: Mal, Mal y o sea si por ejemplo ahorita el médico dice: son casa de matanzas; si son casas de matanza y aunque son pocos animales los que*

*se procesan, que llegan a sacrificio, pero estamos procesando un producto alimenticio o sea entonces tenemos que hacer todo lo posible aunque sea pequeño pero pues dar a la población un producto lo más inocuo que se pueda verdad, entonces yo si pienso que en infraestructura de mi rastro: Mal.*

*En lo que escucha uno de los compañeros es que hacen su solicitud de dinero para las mejoras de los rastros, lo checan para el primer año, lo solicitan en el segundo, se va cobrar para el tercero y ahí hay nuevas elecciones y entra otra administración, y el rastro se queda igual, y es un común denominador como hay tanto movimiento, como dice el compañero cambia el presidente municipal cada 3 años, y lo van dejando.*

Sobre el tratamiento de aguas residuales, los participantes que comentaron no tener plantas tratadoras para los desechos del rastro hicieron la aclaración de procurar poner diversas trampas para expulsar a las redes de drenaje agua en mejores condiciones, no obstante, al no ser tratadas con estándares más altos se vuelve una problemática que genera un fuerte impacto medioambiental, además de graves consecuencias para la salud humana.

Centrándose en Aguascalientes esta problemática es agravante, ya que según la COFEPRIS es un estado con fuertes problemáticas en el tema de agua, y según la evaluación realizada por esta institución, de los 31 estados evaluados, los que más consumo de agua registran son Jalisco (13.2%), Estado de México (12.3%), Aguascalientes (11.6%), Guanajuato (8.9%), Veracruz (7.4%) y Yucatán (5.7%). Estas seis entidades federativas acumulan el 59.1% del consumo nacional de agua de los rastros municipales diariamente, lo que equivale a 13´440,910 litros (Signorini, y otros, 2006). Además, según datos de la Comisión Nacional del Agua, solamente el 16% de las aguas residuales que se eliminan a través del drenaje público reciben tratamiento en alguna de las

777 plantas instaladas en el país. Por ende, el que un rastro municipal elimine sus aguas residuales por el drenaje, no es indicativo de que éstas estén libres de riesgos y contaminación ambiental, debido a que el 84% de las mismas terminarán, invariablemente, contaminando los cuerpos de agua (Comisión Nacional del Agua, 1996).

*En el caso del rastro del municipio de Aguascalientes sí se cuenta con una planta de tratamiento de aguas residuales, no se lleva al cien por ciento, pero sí se cuenta con una pequeña planta.*

*Es que para el tratamiento de los desechos sí es algo obligado, de ahí en más yo creo que es difícil y hasta casi imposible que se construya una planta de tratamiento en cada rastro, que debería de ser, pero no se hace.*

*Nada más se hace lo que se alcanza a recuperar, en lo que es la sangre, que no se vayan vísceras, que no se vayan desechos de todos los pellejos de los mismos cortes, que no vaya nada, es lo más que se previene, que no se vaya nada, ahí lo que ayuda en esa área es que estamos como a doscientos metros de la planta tratadora del estado, pero la Ley si nos obliga a que tengamos una.*

Durante la sesión se fueron presentado soluciones o propuestas de mejora, al respecto de la problemática del ingreso de los animales se comentó que se puede cortar el arete para evitar que éstos sean reutilizados facilitando el ingreso de animales robados, además de que se cuente con un escáner para poder comprobar la guía y el arete con los registros del SINIIGA, haciendo hincapié en que es fundamental saber el origen de los animales desde su ingreso al rastro, y en caso de tener sospechas de robo trabajar en conjunto con las autoridades competentes, ya que de manera posterior se vuelve muy complicado poder comprobar el origen de la carne.

*No, nada más nosotros, pero para el tema de los animales robados (inaudible) ya no se atreven tanto a presentarlos (inaudible) ... el año pasado se realizó un operativo en una comunidad de por Rincón de Romos junto con la policía estatal porque había una denuncia de que había carnicerías que vendían carne de animales robados, ya fuimos se cerraron dos carnicerías por otras cuestiones pero está canijo verificar ahí sí la carne es de animal robado, porque ya estando ahí te pueden mostrar cualquier documentación y es difícil poder decir que es de otra carne.*

*El año pasado tuvimos unas reuniones con las policías tanto municipales, estatales y la federal en la cual, por una nueva legislación vino el "SINIIGA" en la cual nos dimos nosotros a la tarea de coordinarnos todos para llevar a cabo esa tarea, de tal manera que la policía ahorita yo casi les puedo garantizar que cualquier animal que salga de su lugar de origen a su destino lo para un policía estatal, municipal, para ver lo aretes y la guía de tránsito, más sin embargo se han dado casos que pueden llegar animales robados definitivamente, pero para eso tenemos por ahí, se tiene la unión ganadera nos apoya en un mostrenco, en un corral mostrenco en la cual la cual la policía se los entrega a la fiscalía del estado, la fiscalía con sus inspectores, con sus MP y deslinda si son robados o si no son robados, eso ya es cuestión de la fiscalía, pero sí hay una coordinación entre policías y fiscalía para esto yo creo que anteriormente salían los animales y posiblemente iban sin la guía no porque fueran robados si no porque era un uso y costumbre, ahora cualquier animal que salga sin la documentación son detenidos.*

*Es un escáner directamente para recibir el ganado, conectado directamente a la computadora, pero es algo que no tenemos a la fecha.*

En la problemática de las deficiencias de infraestructura y materiales, se recaló la urgencia de realizar rehabilitaciones, mantenimiento regular, modernización de sus procesos e instrumentos de matanza; en algunos casos más graves, inclusive se propuso que se tendrían que reubicar o construir nuevos rastros por la precariedad de las instalaciones.

*Yo lo considero regular, si tenemos suficientes requerimientos, el mecanismo del faenado si lo hacemos en aéreo, pero todo es manual, serruchas manuales y todo con cadena, lo que es la insensibilización también es manual es a base de puyazo de punta.*

*¡Ay Dios; hacer otro nuevo jajá, bueno la verdad es que desde el lugar donde se sitúa el rastro, ya está prácticamente a unas cuadras del centro entonces yo si considero que desde dos cuadras antes ya uno empieza a oler que ya va llegando al rastro, entonces si considero que desde el punto, pienso que ya debería de reubicarse en otro punto y la verdad es que se carecen pues, hasta me da pena decirlo pero no tengo casi ningún elemento para poder trabajar como no lo marcan las normas.*

*Todo, te digo es un rastro que tiene treinta años funcionando y nunca se le ha dado un mantenimiento a conciencia, entonces ya toda la maquinaria, todos los rieles, cámaras ya están bastante, bastante dañadas, estamos trabajando, pero estamos haciendo milagros.*

Finalmente, en el problema del tratamiento de agua en general se consideró que es muy costoso que los rastros tengan sus propias plantas tratadoras, por ello la opción que se vuelve más viable es tener diversas trampas procurando que el agua que resulta de los procesos de la matanza salga lo más limpia posible.

*Son varios procesos, las trampas por ejemplo si existen, tenemos cuatro o cinco trampas y va saliendo el agua más limpia.*

Los rastros municipales son un área a la que no se le ha prestado mucha atención con respecto al combate a la corrupción, no obstante, al producir insumos cárnicos que consumen de manera directa los ciudadanos, no se puede quitar el dedo del renglón para brindarles un mejor servicio, resguardando su salud y alimentación con productos de calidad.

## **15. Seguridad Pública**

Cuando se aborda la problemática de corrupción en las instituciones de seguridad pública se suelen referir datos que miden el desempeño y la confianza institucional, aunados con la percepción y experiencias de corrupción cuando se da un contacto entre el ciudadano y los servidores públicos que realizan funciones de seguridad pública. Instrumentos como la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública y; la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, arrojan datos sobre percepción del desempeño, confianza y corrupción, sin embargo, es necesario consultar aspectos inherentes a la perspectiva de los servidores públicos y el contexto organizacional en el que están inmersos.

### **15.1. Policía de Proximidad**

Considerando el factor antes señalado, se dialogó con policías municipales y del estado; los cuales identificaron diversas problemáticas que se relacionan con el desempeño de sus funciones, y que difícilmente, pueden ser abordados por instrumentos cuantitativos como las encuestas referidas.



El primer elemento que debe destacarse es que al preguntarles sobre las áreas en las que se percibe un mayor riesgo para que sucedan actos de corrupción indicaron que se percibe en la policía, pero que esa situación surge por el contacto y la proximidad que tienen con los ciudadanos.

*A mayor contacto con la gente, y pues nosotros somos el primer contacto como integrantes de una institución uniformada pues yo creo que se ve más.*

*Pues yo también, coincido con los comandantes de que la corrupción se ve más en las instituciones de la policía por el contacto que tenemos con la gente, porque existen también otros departamentos que nosotros no conocemos su funcionamiento, no lo conocen y también hay corrupción.*

Dejando de lado el factor de cercanía y proximidad con la ciudadanía que interfiere en la percepción del desempeño y la confianza en las instituciones y profundizando en las problemáticas identificadas por el grupo de policías, se detectó que es necesario establecer una mejor relación con los ministerios públicos y homologar criterios para las puestas a disposición ante el ministerio público.

*Bueno acá en el municipio el mayor problema que tenemos es en las puestas a disposición en los ministerios públicos... nos ponen trabas o equis circunstancia para poder judicializar a estas personas.*

*A mi percepción no es tanto un problema, sino que hace falta un poco más de homologación de criterios por parte de los ministerios públicos ya que cuando, un ejemplo, se realiza una puesta a disposición a mí el agente de ministerio público me dice: 'Bueno, te llevas al conductor detenido, ¿las placas?, etc. ¿no?' Y a ella le pide otros lineamientos, entonces eso es donde llegamos a chocar ¿Por qué? Porque no homologan sus criterios, ni homologan cómo calificar o cómo determinar cierto delito porque cada uno tiene su propio criterio, sería como más bien convocar a ellos y decirles para tal delito es esta documentación, para tal, tal.*

Vale la pena resaltar que a partir de las reformas en materia penal realizadas en el año 2008, las policías no ministeriales adquieren facultades de investigación bajo la conducción y mando del ministerio público, con la intención de que estas no solo sean consideradas como el primer respondiente sino que adquieran mayor importancia durante el desarrollo de las investigaciones, combatiendo así, el déficit sobre los estados de fuerza

y las capacidades de las diferentes corporaciones, en especial de los ministerios públicos, ya que el número de ministerios públicos y de policías ministeriales es muy inferior comparado con el resto de las policías, por lo que previo a la reforma citada, existía una limitante para investigar los delitos, de acuerdo con lo señalado en el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica<sup>5</sup>. Continuando con esta relación entre policías y ministerios públicos, los participantes señalaron que:

*[...] nos ponen trabas donde desgraciadamente y tristemente te hacen sentir como si tú fueras el malo. Tú y yo tenemos que trabajar en conjunto para poder acabar con la problemática, no tanto con la persona pero sí con la problemática que nos está causando esta persona, entonces, hay situaciones en donde los ministerios públicos nos atacan a nosotros como si nosotros fuéramos los malos, entonces, nosotros tenemos que trabajar en conjunto para poder terminar con la actitud o la problemática que nos está provocando esta persona, ya sea problemática de violencia de robo, compra venta de narcóticos, qué sé yo, pero sí nos falta mucho.*

Vale la pena aclarar que algunos participantes expresaron que han recibido capacitación conjunta con ministerios públicos y a pesar de que eso resultó provechoso, hace falta más trabajo para coordinar esfuerzos entre ambas instituciones y mejorar la percepción ciudadana sobre su desempeño:

*De manera muy personal yo he recibido capacitaciones donde ya han hecho bien en, por ejemplo, participan MP's, participan peritos, participan preventiva, entonces para mí es un punto muy bueno porque, también es muy bueno el punto*

*que toca la compañera, porque sí cada MP tiene un punto de vista diferente donde solicitan cosas totalmente diferentes, pero también es bueno las capacitaciones donde se mezclan, para qué, tienen que llevar la situación, por ejemplo yo lo detengo, se lo llevo al ministerio público y se lo pongo a disposición, tengo que entregar evidencia y cito al recurso también entonces esto ayuda un poco.*

*[...] se está iniciando con estas capacitaciones en conjunto, pero sí nos falta más, nos falta más y para empezar ya, ya iniciamos, ya nada más falta pulirnos y tener un poquito más de contacto con los MP's que en realidad tenemos que trabajar en conjunto, no tenemos que ser contrincantes pues.*

Otra problemática identificada fue la falta de personal en seguridad pública, al respecto los indicadores relacionados con el estado de fuerza señalan que Aguascalientes tiene una estructura operativa limitada, lo cual le impide cubrir adecuadamente los turnos y los sectores de vigilancia en distintas regiones del territorio estatal, es decir, el número total de policías (excluyendo los que solo desempeñan funciones administrativas) es de 2,640 elementos estatales y municipales; ahora bien, si se establece una proporción entre el número de policías por cada mil habitantes, se obtiene la cifra de 0.5, que posiciona al estado de Aguascalientes como uno de los estados con menor fuerza policial, manteniéndose por debajo del estándar mínimo de 1.8 policías por cada mil habitantes<sup>6</sup>; respecto al tema, los policías participantes en el grupo de enfoque señalaron que:

*[...] últimamente tenemos carencia de personal, porque ya nadie quiere ser policía, ya es más difícil, porque existen*

5 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública (2019) Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC\\_1.\\_MODELO\\_NACIONAL\\_DE\\_POLIC\\_A\\_Y\\_JC.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC_1._MODELO_NACIONAL_DE_POLIC_A_Y_JC.pdf)

6 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2019) Modelo Óptimo de la Función Policial con corte al 31 de diciembre del 2019, disponible en: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/MOFP\\_31\\_diciembre\\_2019.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/MOFP_31_diciembre_2019.pdf)

*más controles, porque no los pasan, y esto se nos hace más pesado a los [“X” número de elementos] que estamos dentro porque se nos carga más el trabajo, digámoslo de esa manera y antes no, yo me acuerdo hace todavía 15 años, cubríamos todos los cruceros en cuestión a vialidad y ahorita somos [la mitad de los elementos] y pues es mucha la diferencia. Y eso como que nos quita el ánimo de seguir sirviendo a la corporación porque uno dice, antes éramos más y ahora somos bien poquitos, nuestras autoridades no nos dan más gente para poder hacer nuestras funciones, nos exigen más, y pues yo creo que eso es un cambio muy notado, en todo lo que es mi carrera como servidor público.*

*Los principales problemas de acuerdo al desempeño de las funciones de nosotros pues también nos afecta mucho la falta de personal dentro de las instituciones de seguridad pública. Porque la población va creciendo exponencialmente, todo el tiempo, todos los días nace muchísima gente, y nosotros nos estamos quedando un poco rezagados, aunque las instituciones de seguridad pública han hecho todo para estar haciendo más grupos, más academias o etc. para tener personal.*

Continuando con esta problemática, los participantes identificaron que la falta de personal, también se debe a la existencia de más controles y una escasa posibilidad para obtener un ascenso y aumento de sueldo que, además, se relaciona con que, en los municipios, los ingresos y prestaciones que reciben los policías son distintos, lo cual establece un incentivo para cambiarse de un municipio a otro.

*Más bien, lo que está pasando es de que con la entrada en vigor del nuevo sistema estatal de justicia muchos compañeros han incurrido en ciertas conductas y a*

*lo mejor han tenido problemas y han causado baja, eso es lo que nos está generando más bien muchas bajas ahorita.*

Con relación al ascender jerárquicamente y obtener un mejor sueldo, se debe resaltar que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley local en la materia establecen que, las Instituciones Policiales se organizarán bajo un esquema de jerarquía terciaria, cuya célula básica se compondrá invariablemente por tres elementos. Por sí solo, el esquema de jerarquía terciaria no supone una problemática, sin embargo, considerando el déficit del estado fuerza, las posibilidades de ascender jerárquicamente para los policías municipales y estatales son limitadas, así mismo, las capacitaciones y la preparación profesional no representan un incentivo directo para obtener un mejor ingreso, al respecto los participantes refirieron que:

*Es totalmente independiente, se maneja una jerarquía, tenemos un policía, policía tercero, policía segundo, policía primero, suboficial, entonces cada rango tiene un sueldo diferente, yo como suboficial, si quiero ganar un poquito más tengo que ascender al de oficial, pero ¿qué tengo que hacer? Primero tiene que haber más plazas, y luego tiene que haber una convocatoria, tengo que cumplir con los requisitos de la convocatoria y ya puedo participar, y ya depende del puntaje o la calificación que salga, ahí puedo ya obtener el grado que sigue y ya entra más dinero, pero no es depende, claro sí depende la capacitación porque te da los conocimientos para poder obtener más puntaje en los, en los exámenes.*

Relacionado con el tema del salario y prestaciones, la ausencia de un sueldo homologado representa, según lo dicho por los policías participantes, un incentivo para que busquen cambiarse de corporación policiaca entre un municipio y otro.

*[...] por ejemplo, prefiero irme a Jesús María porque ganan más, otro punto también es que, por ejemplo para el*

*retiro, no estoy muy bien, no tengo mucho conocimiento en eso, pero en lo que tengo acá, en lo que consta de Jesús María, muchos policías quieren irse para allá porque al momento del retiro es un porcentaje del sueldo neto y por ejemplo en policía estatal, tenemos más prestaciones que sueldo neto, entonces el día de hoy, si yo pienso en un retiro me van a tomar nada más en cuenta mi sueldo, que es menos de lo que tenemos de prestaciones, entonces sí quisiera, por ejemplo [el municipio 'X'], sumó las prestaciones al sueldo y cuando un policía se retira se lleva un porcentaje más para su retiro, eso también es un problema que se está llevando.*

*Sí es correcto como lo maneja el comandante, en diferentes municipios no se ha homologado el sueldo para todos los municipios; [el municipio 'Y'] gana un tanto, [el municipio 'X'] gana un tanto, un policía de [el municipio 'Y'], un policía... ganan diferente, ahorita con la coordinación del mando único, por ejemplo los directores o secretarías en sus municipios, hacen lo posible por ya tener un sueldo homologado para que toda la policía del Estado de Aguascalientes, si un policía de [el municipio 'Y'] gana tanto, es lo mismo que ganaría un policía en [el municipio 'X']; pero es también correcto lo que dice el comandante, nosotros por ejemplo en [el municipio 'X'] manejamos el "FORTASEG" y ellos manejan "FASP" y son dos recursos totalmente diferentes, con diferentes metas, con diferentes requisitos, entonces sí estaría bien que llegara una homologación, para todo el municipio, en total, de los once municipios.*

Dejando de lado la problemática relacionada con la homologación de sueldos, los policías participantes identificaron que existe una problemática con los infractores juveniles dado que son reincidentes y el

marco legal existente para los infractores menores de edad dificulta el establecimiento de sanciones, situación que afecta la percepción del desempeño en las policías desde la óptica ciudadana, adicionalmente identificaron que esta situación les genera problemas con las áreas de asuntos internos (en aquellos municipios donde existe dicha área) ya que existen un mayor número de quejas por parte de los padres de los menores.

*Sí hay alguna posibilidad de que se puedan internar algún centro y que los apoyen, pero muy difícil van a cambiar por la situación en la que viven, los papás también son drogadictos, los papás también no trabajan, los papás se dedican a robar para poder obtener el alimento. Entonces yo creo que, si va a haber que tener una modificación a las leyes porque vamos a tener más reincidentes menores de edad, y desgraciadamente los menores de edad son intocables, entonces yo creo que por ese lado también tenemos varias trabas para nosotros.*

Respecto a la relación con las áreas de asuntos internos, los policías participantes manifestaron que si bien es un área necesaria que fortalece a la institución, existen situaciones relacionadas con los infractores en donde buscan afectar el trabajo de los policías, situación que desde su perspectiva debe mejorarse.

*Si, ya contamos con asuntos internos pero...desgraciadamente el delincuente se va a querer zafar de los hechos a como dé lugar en un principio toda persona que yo detenía y haciendo todo legalmente, siempre me llegaban las quejas de derechos humanos, entonces el delincuente siempre va a buscar formas de tumbarnos el trabajo, otra cosa también, asuntos internos acaba de entrar en vigor en el municipio y es una llamadera de compañeros que no tienen una idea, tengo compañeros que*

*están trabajando el turno nocturno y se tienen que esperar hasta las 11 am porque la licenciada ya los citó; no voy en contra pero hay cosas que no deben ser así, no puedo meter las manos por los compañeros porque cada quién es dueño y responsable de sus actos pero sí hay situaciones en la que los delincuentes quieren desvirtuar el trabajo y de ahí se agarran y operativamente si veo que es muy desgastante para los compañeros.*

*Bueno acá en municipio es conocido como [nombre de área de Asuntos Internos], ya lleva mucho tiempo y exactamente yo pienso que lo que acaba de describir el comandante es lo que tenemos los “R6” o reincidentes son piedritas que encontraron el camino para afectar a ese oficial porque roba y esto y lo otro, entonces buscan ese camino para que le digan al oficial que*

*lo delataron porque ya se sienten hostigados por esta persona. El [nombre de área de Asuntos Internos] abre un archivo de ese elemento y le genera puntos malos inclusive para ascender, que es cada tres años, para cambiar de grado que ostentas y si tienes una queja en el [nombre de área de Asuntos Internos] te excluyen de que puedas participar, ya sea por algo erróneo o ese tipo de situaciones.*



Otra problemática identificada por el grupo se relacionó con el tráfico de influencias entre los ciudadanos y gobernantes, situación que afecta la función de los policías:

*Otro también de los principales problemas que tenemos como policías en la calle, es ahora sí que la gente acercada a los presidentes, gobernadores, desde ahí también es la corrupción, que se sienten influyentes, ahí entra el influyentismo, y desde ahí como dice el comandante te amarran las manos, de que te llevamos al ministerio público y ya empezó el influyentismo y vámonos.*

Finalmente, se consideró importante profundizar acerca de los correctivos disciplinarios y si identificaban arbitrariedad en su aplicación, dado que en la normatividad consultada previo a la realización del grupo de enfoque, no se describen las conductas por las cuales se deben aplicar dichos correctivos, y en algunos casos, impactan en el sueldo de los policías; en concreto se preguntó si la imprecisión normativa sobre la aplicación de correctivos disciplinarios pudiera resultar en coerción para realizar actos indebidos, al respecto los participantes señalaron:

*No, si antes se hacía ya no, porque ahora se va capacitando, ya es muy difícil ya no puedes obligar a un compañero por muy mando que seas. Yo de manera muy personal le he dicho a los compañeros que no hagan caso, tu estás en tu derecho de decir que no, si te arrestan que te arresten posteriormente podrás ver cómo arreglar esa situación, pero que sea legalmente porque tristemente todos dependemos de personas y que llegue otra persona y te ordene haz esto, no, la verdad que tienes el riesgo de perder tu trabajo por un riesgo que no debe de ser así, pero personalmente la verdad ya no.*

*Esa es una de las reglas en la capacitación, que una orden mal dada no se cumple, sabemos y conocemos quienes hemos tenido esas capacitaciones a no hacerlo y es válido ya en su momento la fiscalía tomara sus acciones.*

De manera complementaria a la posibilidad de hacer mal uso de correctivos disciplinarios, se preguntó al grupo de policías participantes su opinión respecto con lo señalado en el artículo constitucional 123 B<sup>7</sup> y si han sido amenazados para realizar actos indebidos, coaccionados por la idea de no poder ser reincorporados y perder su carrera policial al ser sentenciados, pese a que en una segunda instancia resultaran inocentes, a lo que respondieron:

*Bueno con relación, yo opino que, si estamos apegados a la legalidad en el actuar diario, siguen lineamientos y en caso de que el elemento cometa esto, va a ser separado del cargo o inhabilitado bajo una investigación, que no en todos los casos se hace, en este caso el artículo, es muy curioso porque no había tenido que abrirlo.*

*En lo personal considero que cada oficial tenemos un criterio muy propio para trabajar, yo hago mi trabajo lo más apegado a la Ley, que exista algún quejoso no estoy exento, después de una investigación debo salir libre de lo que me imputen, mientras tengamos esa ética profesional los lineamientos ahí están, pero en mi caso no me limita.*

*Pues lo mismo, yo digo que si nos apegamos a los lineamientos no tienes que preocuparte por esa parte.*

## 15.2. Asuntos Internos

Las instituciones encargadas de procurar justicia son evaluadas por la ciudadanía dada la proximidad con ellos, sin embargo, más allá de la evaluación en términos de percepción y confianza en las instituciones, las corporaciones policíacas deben contar con un área especializada que reciba y procese las quejas y denuncias de la ciudadanía, de las conductas indebidas que pudieran realizarse por parte de los policías. Ante esta necesidad, las áreas de Asuntos Internos surgen para investigar los posibles abusos por parte de los servidores públicos encargados de la seguridad pública. Sin embargo, no todas las policías cuentan con dicha área al interior de los cuerpos de seguridad, situación generalizada en todo el país.

Como antecedente a esta situación, en el grupo de enfoque realizado con policías de los municipios y del Estado, descrito en el apartado previo de este estudio de opinión, se identificó que en algunos municipios no cuentan con área de asuntos internos.

El grupo de enfoque realizado con la participación de servidores públicos que desempeñan funciones en las áreas de asuntos internos, identificó que la función que cumplen es fundamental para fortalecer

<sup>7</sup> Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido (las negritas son propias).

la confianza en las instituciones de seguridad pública y retirar a malos elementos de las calles, sin embargo, no es una función sencilla. Ante este planteamiento señalaron:

*Yo creo que el riesgo más grande que nosotros corremos es el de no llevar una investigación y cometer una injusticia, tener allá afuera en la calle a un mal elemento o peor estar del lado del delincuente y no de un buen elemento, como con nosotros de alguna manera, pues es donde parte llevar justicia a partir de una queja, bueno de ser justos, entonces yo me topaba mucho con que, pues tanto la ciudadanía nos toma la medida y realmente quienes se van a quejar pues no son... se van a quejar porque pues los detuvieron por algo, por abuso de autoridad sí, que siempre dicen que hay abuso de autoridad, pero al final del día es porque el cometió una falta.*

En concordancia con lo platicado en el grupo de enfoque realizado con policías, quienes indicaban que los ciudadanos muchas veces encuentran la manera de afectar a los policías interponiendo quejas en su contra; los participantes del grupo de enfoque de las áreas de asuntos internos señalaron que:

*[...] tenemos desafortunadamente ahí una situación muy grave, que hay, hasta ahorita les puedo yo decir con todas sus letras, que el 100% de las personas, principalmente los padres de familia que han ido a poner su queja porque se le trató mal a su hijo, porque se le detuvo o equis, lo primero que nos llegan diciendo y con todas las letras es: ‘Sí, sí es drogadicto ¿y qué. Yo se la compro’. ‘Sí, sí es drogadicto ¿y qué? Él para eso trabaja. Para su vicio’. Y van y se quejan hasta los derechos humanos y todo.*

Además, coincidieron con la problemática relacionada con los reincidentes juveniles, que suele ser una situación que afecta la percepción sobre el desempeño y eficacia de las policías, dado que existe un sistema integral de justicia penal para aquellas personas adolescentes que han cometido una conducta tipificada como delito pero que pocas veces resulta efectivo para evitar la reincidencia, además de que no se identifica coordinación ente una política social y de seguridad pública, respecto a ese tema.

Al profundizar sobre el impacto que representa para los policías, el recibir una queja y su afectación en la carrera policial, comentaron que:

*Cuando va haber una convocatoria de ascenso de grado, lo primero que hace la Unidad Análisis, que es la encargada de llevar a cabo la convocatoria, me solicita una constancia de los elementos que pretenden participar en el ascenso de grado y cuando uno de los requisitos para ascender es no tener ningún expediente abierto con el simple hecho de que tengan una queja sí les influye para poder tener un ascenso.*

*Pues sí, desde ese momento en que yo acepté darle continuidad a la queja, pues sí le perjudica en su expediente y aparece y como dice, pues a la hora que ellos buscan algún tipo de ascenso y nos mandan pedir el expediente interno del departamento y si les perjudica.*

Dada la compleja situación que surge respecto a los reincidentes, que han encontrado la manera de afectar a ciertos policías; dadas las quejas y sus impactos en la carrera policial, resulta necesario fortalecer las áreas de asuntos internos para que sus investigaciones puedan desarrollarse de manera óptima y esclarecer los hechos denunciados.

Además del factor descrito con anterioridad, los participantes indicaron que existen imprecisiones en la normatividad que pueden generar arbitrariedad para la aplicación de correctivos disciplinarios, dichos correctivos son aplicados por los superiores jerárquicos y tienen el objeto de sancionar conductas indebidas realizadas por los policías, sin embargo, señalaron que los códigos municipales no describen bajo qué conductas, amerita la aplicación de correctivos; cabe resaltar que los correctivos disciplinarios afectan la carrera policial y en algunos casos el salario de los policías.

*Aquí me atrevo a hacer un comentario también, nosotros tenemos un problema. Los departamentos de Asuntos Internos, tanto estatales como municipales, ninguno tenemos un catálogo de faltas. Al no tener un catálogo de faltas... ¿A qué va la referencia del catálogo de faltas? El catálogo de faltas, necesariamente sirve para poder clasificarlas. ¿Para qué? Sí la falta que cometió no es tan grave, el inmediato superior le puede aplicar, el arresto, les puede aplicar la amonestación. Pero ya en base a ese catálogo de faltas que, repito, no creo que ninguno lo tenga.*

Los correctivos disciplinarios pueden tergiversar su función y utilizarse como un medio de coerción para tejer redes de corrupción al interior de las corporaciones de policía, sobre todo en aquellas instituciones que no cuentan con áreas de asuntos internos que reciban quejas y denuncias en contra de los elementos de seguridad pública. Además de que el registro de la aplicación de correctivos disciplinarios que, es conocido por esta área, resulta importante para establecer el perfil del policía con base a un expediente.

*Bueno, el reglamento establece que todas las sanciones deben ser por escrito y deben irse a su expediente personal, en lo particular de un expediente, solicitó la copia de las sanciones que ha tenido un elemento, a lo mejor en un año, para*

*tratar de ver un perfil de la conducta del policía. Si lo tengo en la comisión porque se quedó dormido trabajando, me di cuenta que durante un año tuvo tres faltas, boletas de arresto por el mismo hecho. Este le ayuda al momento de subir a la comisión y solicitar una sanción, pero sí contamos con la posibilidad de que yo me entere de los correctivos inmediatos que aplica su comandante, este, su comandante en turno.*

Durante el grupo de enfoque se profundizó en el proceso que se lleva a cabo cuando se investiga un posible acto indebido por un policía, situación que propició identificar una problemática que enfrentan las áreas de asuntos internos y que resulta perjudicial para poder sancionar a elementos de policía que actuaron de forma indebida.

*[...] desafortunadamente nosotros iniciamos con la queja, cuando se le hace de conocimiento al elemento o se pide... desafortunadamente hay mucha fuga de información y lo tengo que decir, o sea todavía no llega el quejoso, cuando sus jefes inmediatos ya saben que lo van a ir a acusar y porqué, y yo me he topado con ese problema, que como todavía no iniciamos el proceso para subirlo al consejo, en ese inter se han dado de baja voluntaria, 7 elementos, y ahorita 3, ya son elementos en otros municipios.*

La renuncia de un policía durante el procedimiento de investigación y antes de ser resuelto por las comisiones de honor de justicia, resultó ser una situación problemática y que es generalizada por el grupo de participantes, dicha situación supone un riesgo para fortalecer a las corporaciones policiacas, porque los malos elementos de policía pueden darse de baja al conocer de la investigación y buscar reubicarse en otra policía de otro municipio sin que exista registro de la queja o denuncia presentada en su contra, y sin que el procedimiento en su contra pueda continuar.

*En ese tenor nosotros sí tenemos, si el elemento presenta su baja en cualquier fase de la investigación, ya no es un elemento policiaco y las causales que nos establecen también en nuestra Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes en su Artículo 181 en donde nos habla de la improcedencia y el sobreseimiento, esto es lo que nos rige.*

*Entonces es malo porque al final del día si se dieron de baja cuando todavía ni siquiera hacían presencia, se les hacía la citación ni mucho menos, o sea quiere decir que sí son culpables, sin embargo, como todavía no estamos en la etapa del proceso de subirlo al consejo, pues se pudieron dar de baja voluntaria y ahorita ya son elementos en otros municipios.*

Ante esta situación se comentó sobre posibles alternativas para solucionar esta problemática, sin embargo, resultó un tema controvertido, dado que no se puede limitar el derecho de una persona obligándolo a desempeñar cierto trabajo contra su voluntad, surgiendo los siguientes comentarios:

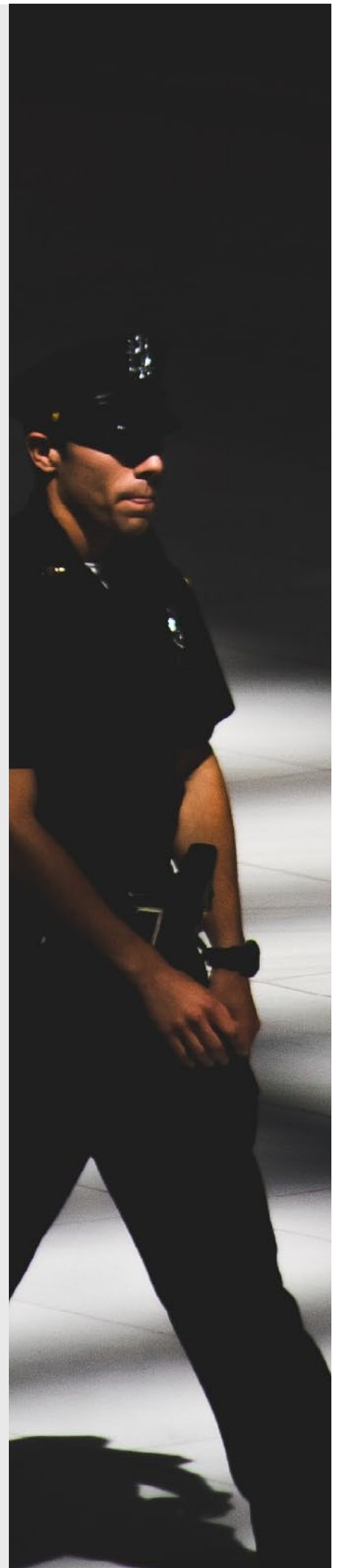
*En el municipio no se aceptan bajas voluntarias si tienen un procedimiento abierto en asuntos internos, tiene que concluir, lo que hacen es que no les dan su baja voluntaria hasta que la comisión determine si lo va a suspender o no. Entonces el policía que sepa que está siendo investigado y quiera darse de baja, no se le otorga, en todo caso dejaría de asistir a trabajar y pues se le sumaría una falta más.*

Comentario que fue cuestionado por otro participante y señaló que:

*Con el fin de polemizar un poquito y abrir al debate, la cuestión que dice el compañero, estaba muy bien y sería muy buena aplicarla, sin embargo, a nadie se le puede obligar a trabajar en ninguna institución aun así sea de carácter administrativo, yo parto mucho de la idea del compañero de asuntos internos, en que, al final el servidor público cuando deja de pertenecer a la institución en un procedimiento administrativo, pues ya no habría la sustancia para seguir el procedimiento.*

El consenso del grupo radicó en que se debe realizar un procedimiento de contratación que permita conocer los antecedentes de los oficiales de policía, con la finalidad de que se reduzca la problemática de las bajas voluntarias cuando existe un procedimiento iniciado, esto por la facilidad de cambiarse de una policía a otra de un municipio distinto.

*Yo pienso que sí debería de haber algo, sí deberían de hacer algunas modificaciones en ese sentido, de que más allá de que*



*llegue hasta el consejo sea de que si hay quejas, pues nadie se va a poder dar de baja porque todos van a tener quejas, pero no es cierto, en estos 6 meses que nosotros llevamos al frente del departamento de asuntos internos, son 11 elementos los reincidentes, entonces que sí se pudiera ampliar un poquito más que no se dieran de baja, no permitir que se den de baja por cualquier cosa. Porque se dan de alta en otra corporación bien fácil, por la misma situación, cuando sabemos que es un mal elemento y no tenemos la oportunidad de comprobarlo de manera inmediata.*

*Nosotros cerramos el procedimiento porque se dio de baja, pero al momento del ingreso también, el personal de capital humano, en este caso el de servicio profesional de carrera, debiese indagar respecto del antecedente del servidor público. Entonces, oye: llevaba esta investigación para que tengas cuidado. Entonces también anexar como nota. Me ha tocado en alguna ocasión, cuando recién ingresé, que persona de alguna cierta administración se fue destituido y se le dio la información a la autoridad de otro Estado, que nos solicitó la información de un servidor público y el servidor público sigue laborando e ingresó aún y cuando estaba en Plataforma México.*

Otra problemática identificada fue la disparidad en la consolidación institucional de las áreas de asuntos internos existentes, si bien el principal objetivo radicaría en que todas las policías contaran con dicha área, no se debe dejar de lado que, mientras en una intuición de seguridad pública se está cerca de conseguir una certificación internacional, en otras, los participantes refieren dificultades para recibir capacitaciones con regularidad por falta de apoyo de otras áreas y que además, es algo que depende de la búsqueda de apoyos que haga el titular de la institución; lo cual acentúa la necesidad de fortalecer las áreas de asuntos internos existentes.

*Llevamos dos capacitaciones en lo que va del año, se interrumpió por la cuestión del COVID, y tenemos ya, si no hubiera sido por el COVID, ahora en agosto-septiembre tendríamos la certificación en Estados Unidos a nivel nacional de asuntos internos.*

*También estamos continuamente buscando algunas capacitaciones, y eso, pero tiene mucho que ver el titular del área que tenga que buscar esa capacitación de su personal. Porque no tenemos apoyo de otras áreas.*

Relacionado con la necesidad de fortalecer las áreas de asuntos internos e impulsar la creación de ellas en las instituciones de seguridad pública que no cuentan con una, los participantes mencionaron que debe buscarse un perfil adecuado para quienes dirigen asuntos internos, ya que, desde su experiencia, la designación depende de la invitación que hagan los presidentes municipales y no existen lineamientos o requisitos para ocupar el cargo.

*En el municipio pues realmente no hay lineamientos para llegar a tomar la Jefatura de asuntos internos, es designación directa del alcalde o la alcaldesa en turno y pues fue de esa manera por confianza.*

*Lo único que veo en la situación, que no debería ser por invitación, no tanto por invitación, sino que el departamento de asuntos internos lo único que sí se debe acreditar son los exámenes de control y confianza, ese sería uno de los requisitos, también de que la persona tiene que ser abogado y de ser de formación civil no de formación policial.*

Sobre la adscripción del área señalaron:

*Yo quiero tomar el ejemplo de Chihuahua, todo el personal de Asuntos Internos pertenece al área de la Fiscalía y son ministerios públicos, integran quejas, reportes e inmediatamente con la facultad se encuentra en una situación, de ahí ya comparten tanto actos delictivos, ilícitos como conductas contrarias al reglamento. Eso para mí sería bueno.*

Finalmente, resultó relevante para el estudio preguntarles a los participantes sobre la relación que mantiene con los Órganos Internos de Control de la administración centralizada, en ese sentido se detectó que a pesar de que ambos cuentan con facultades para investigar y substanciar faltas administrativas graves y resolver las no graves, en la práctica no existe coordinación entre ambas áreas.

*Y ahora tocante a Contraloría, ¿Cuánto nos manda? Contraloría nos manda un montón de asuntos, en los que puede intervenir y con sus determinaciones me declaro incompetente por lo cual determino que se remita a asuntos internos.*

*En nuestro caso casi con contraloría no tenemos relación.*

## **16. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos**

La limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos que genera la población son un tema que debe ser tratado de manera inmediata por el impacto ambiental que genera un mal manejo de éstos.

Dentro de los diversos problemas que enfrenta el servicio de limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos en Aguascalientes y sus municipios, de manera generalizada, el más importante tiene que ver con la baja cantidad de recursos públicos que se destinan a esta área para cubrir las necesidades operativas.

Sin embargo, dentro de los pocos recursos que se destinan para este rubro, por los comentarios que realizaron algunos de los participantes en el grupo de enfoque se tiene evidencia de que en el área de limpia y recolección de residuos durante algunas administraciones se ha llevado a cabo el desvío de recursos que puede configurar diversos delitos de corrupción. El cual, merece ser atendido a la brevedad posible porque la ocurrencia de este acto tiene impactos negativos en la provisión del servicio público.

Es importante mencionar que en estas acciones pueden enmarcarse en la corrupción colusiva porque implica la participación de diversas áreas de la dependencia y distintos niveles de servidores públicos, así como las empresas o particulares que prestan algún servicio o proveen algún bien.

*Un ejemplo el jefe del departamento, el director de servicios públicos, el departamento de compras, de recursos humanos y se va hasta lo que viene siendo contabilidad todo eso se mezcla para poder hacer uso del recurso sin que se note o esconderlo.*

*Había con la alteración de las facturas desde compras, recursos humanos, el proveedor, hasta el mecánico del taller de mantenimiento se llevaba su mochadita.*

Este tipo de corrupción está considerada como una de las más complejas de combatir porque cuentan con una lógica organizacional en la cual están implicados servidores públicos de alto nivel e intereses políticos, los cuales sirven como protección para la permanencia de la situación.

*[...] a veces por intereses políticos no puedes hacer nada, cuando ví toda esta situación consideré que tenía que hacer algo al respecto, no fue por andar de chismoso, simplemente yo quería que las cosas fueran diferentes, entonces ya una persona me dijo, por cuestiones políticas no se puede hacer nada, entonces tuve que morderme la lengua.*

El desvío de recursos puede ocurrir de diversas formas, una de ellas tiene que ver con utilizar un recurso público para un fin distinto para el que fue destinado.

*La administración de [nombre] supuestamente dio recurso para comprar maquinaria nueva para darle un buen servicio a los residuos que diariamente están llegando y desafortunadamente no sé ese dinero, no sé porque se desvió y las máquinas lo único que les hicieron fue repararlas, pintadas para darle una imagen como si fueran nuevas.*

Lo cual, tiene efectos en la provisión del servicio público porque los pocos recursos que estaban destinados para mejorar los bienes materiales relacionados con la limpia y recolección de los residuos hasta su disposición final terminan utilizándose en otros rubros.

*En el departamento que estoy en recolección supuestamente que tenemos [‘X’ cantidad de] camiones que se rentaron, desafortunadamente son menos.*

*Supuestamente que se dieron recursos para contratar gente para comprar camiones y sin embargo no lo hicieron.*

De esta manera, para que el personal encargado de la recolección y traslado de los residuos pueda proveer el servicio de limpia tiene que buscar soluciones rápidas con el material e insumos disponibles aún y cuando estos no se encuentran en las condiciones óptimas, lo anterior porque la provisión del servicio no puede detenerse.

*Estamos batallando, que no tenemos, como dicen los compañeros, el equipo adecuado, batallamos con el equipo, este con por ejemplo contenedores ‘rompidos’, quemados, desbaratados, e incluso que les faltan partes que, los mismos compañeros de uno están arriesgando, yo lo podría llamar hasta su vida porque hay contenedores que están muy muchos muy deteriorados y están arriesgando que se les caiga encima.*

*En mi municipio solo hay [‘X’ cantidad de] camiones de basura y pues luego llega a fallar uno y pues es imposible abastecer todas las comunidades para que pase diario.*

Además del problema de desvío de recursos, las áreas de limpia y recolección de residuos sólidos de los municipios de Aguascalientes se enfrentan a otro tipo de problemas que afectan la provisión eficiente del servicio; entre ellos destacan el desinterés de las administraciones municipales por las condiciones en que se presta el servicio, la falta o poca disposición de presupuesto para adquisición de recursos, problemas de gestión dentro de la institución y la falta de sensibilización de la ciudadanía.



El servicio de limpieza y recolección de basura por lo general no es un tema considerado prioritario dentro de las agendas de los gobiernos municipales porque no se trata de un servicio “palpable” como lo sería la construcción de un jardín, un puente o la entrega de apoyos económicos.

*Desgraciadamente somos los últimos, ¿por qué situación somos los últimos? porque no somos una obra de relumbrón.*

*Yo ya tengo algunos varios años trabajando en servicios públicos y me dado cuenta de que siempre limpia y aseo como que somos los últimos, somos los últimos en recibir apoyo, equipo de seguridad, llámese camiones, llámese contenedores, siempre somos como que las sobras.*

Lo anterior, tiene como consecuencia un bajo otorgamiento de presupuesto de parte de la administración municipal; y esto indudablemente afecta al personal encargado de la recolección de los residuos porque sin importar las deficiencias de equipo, maquinaria e infraestructura que presente el área el servicio no puede detenerse en sus funciones.

*[...] deberían de poner más atención porque esto es ese es en verdad un problema, la falta de recursos en primera instancia creo que es lo que sí nos está afectando bastante.*

*Nosotros solicitamos la adquisición de contenedores y obviamente unidades, pero pues nos dijeron que no había presupuesto, no se nos otorgó nada.*

*Nosotros como servidores públicos, diariamente tenemos que solucionar y lograr el objetivo de darles el mantenimiento a estos [‘X’ número de] contenedores, tengan o no camiones o tenga o no tenga personal. Me dice claramente el procedimiento que debe de ir el chofer con sus dos peones, bien, equipados y sin embargo ahorita estamos batallando con el equipo de protección.*

Sin embargo, la falta de presupuesto afecta en mayor medida el tema de los camiones y los contenedores de basura, ya que ambos se consideran en malas condiciones.

*[...] debería de haber algún tipo de, no sé, apoyo cuestión del estado o federación, donde les exijan a los municipios el tener un poquito más de unidades en condiciones de laborar dado que, si batallamos bastante por la falla de los vehículos.*

*[...] hablar de un lapso de vida de los camiones si es complicado, les digo, porque nosotros tenemos un vehículo [‘X’ año], entonces ya estamos hablando de más de [‘X’] años y pues a exprimir lo más que se pueda porque también el pararlo por decir ya fue su ciclo de vida, sería ahorcarnos nosotros mismos.*

*[...] nosotros también no tenemos muchos camiones y nada más contamos con bueno... tenemos ['X' cantidad de camiones] y 1 que no funciona de plano y ['X' cantidad de camiones] nuevos y pues ahora sí que los otros ['X' cantidad] pues ya en condiciones bastante pues, ahora sí que vulgarmente pues ya bien jodidos.*

*[...] el camión más viejito que tenemos es ['X' año] y el más nuevo es ['X' año], se supone que el tiempo de vida útil de una unidad es de 5 años, pero para nosotros pues hasta que de plano ya, ya no se mueva.*

*[...] cada municipio una cantidad real en la que pudieran ellos, más que nada, a obtener llámese vehículos, contenedores y obviamente también tener al personal con su equipo de seguridad, que es lo que mencionaban ahorita que trabajan de madrugada y a veces los ganchos o las orejas de los contenedores está muy deteriorados, todos desoldados, nosotros hacemos todo lo que podemos.*

Respecto al tema de los camiones, la poca cantidad de unidades y las malas condiciones en que se encuentran algunas tienen que ver con la baja eficiencia en la provisión del servicio.

*La problemática es que como los contenedores están muy llenos, a veces el camión se tarda, entonces la gente lo que hace es que tiran la basura, la deposita en lugares donde no debe los espacios, en áreas a veces hasta en parcelas, van y deposita entonces es un tiradero de basura por todos lados y a veces yo sí digo es la falta de equipo de contenedores de camiones.*

Además del poco recurso que se otorga al área de limpia y recolección como principal causa de las malas condiciones de las unidades y los contenedores, los participantes opinan de manera generalizada que existe una desconexión entre el personal que se queda en oficinas, específicamente el encargado de recibir las quejas y comentarios de los operarios de las rutas respecto a fallas en el equipo y de gestionarlas al departamento correspondiente para su atención; pues difícilmente se da una solución a los mismos. Lo cual, una vez tiene efectos en la provisión del servicio público.

*Creo que sí porque hay veces que uno como trabajador se encuentran necesidades, que realmente los que están dentro de oficina no las miran, no las toman en cuenta porque ellos no miran (...) cuando uno reporta y lo único es que llaman y dicen: “en sí está bien” y es como dicen los compañeros realmente a uno lo dejan hasta el último, pero no toman en cuenta que es uno de los principales servicios que se mira en la comunidad.*

Los participantes se refirieron asimismo a las distintas maneras de controlar las rutas de recolección que estas condiciones les imponen. Los sistemas varían, desde el control a través de los comisarios, hasta los sistemas por microchip y GPS.

*Nosotros nos respaldamos [para verificar que se realice la ruta de recolección] mucho con los comisarios porque como las comunidades están muy de extremo a extremo muy difícil estamos hablando de comunidades de una orilla a otra, estamos hablando que se hacen casi los 100 kilómetros entonces sería algo muy complicado, yo me respaldó mucho con los comisarios, son los que están al tanto conmigo “no pasaron, se quedó esto, traigo problemas” y es como lo hago o sea están monitoreando con comisarios, es la única forma como yo puedo hacer.*

*Nos vamos respaldando con el comisario ya si hay alguna queja de que quedó pendiente algún contenedor por ahí, pues ya se va en física igual iba el chofer y dos acompañantes iban extras y siempre vas con quien el de confianza no, de que, pues tienes que hacer el recorrido tan cual, si no, tienes que regresarte, volverás contenedor que se te olvidó.*

*[...] ¿cómo lo estamos haciendo? por medio de un microchip en el contenedor, abajo tiene una ruedita de microchip donde un elector tiene que tocarlo y ahí nos estamos dando cuenta con GPS que realmente le dieron ese servicio.*

Por último, otro de los problemas más comentado tiene que ver con la falta de cultura y sensibilización de la ciudadanía en cuanto al desecho de residuos en los contenedores y la práctica de la pepena en los mismos. La poca difusión e interés del gobierno municipal por llevar a cabo campañas de información sobre la importancia de mantener en buen estado los contenedores e identificar el tipo de residuos que sí se pueden desechar en ellos también desempeña un rol importante en el mantenimiento y desempeño de los contenedores y las unidades compactadoras. En los contenedores se deberían de desechar únicamente los residuos sólidos urbanos, sin embargo, existe evidencia que es muy común encontrar residuos de tipo especial como escombros y partes de animales muertos.

*Falta de cultura de educación, si ellos se apegaran a tirar sus residuos en el horario, cómo está indicado, la ciudad sería más limpia, sin embargo, no lo hacemos ahora ya los contenedores no es para los residuos, sino para desperdicios, muebles, ramas, escombros y no nos damos abasto si todo esto se repartieron en cada departamento o de perdido que tomará la molestia de hablar por teléfono al departamento que les corresponde para solventar esto, sería muy distinto.*

*La otra vez nos encontramos unas cabezas de vacas en un contenedor, carne podrida, tripas y uno se encuentra infinidad de cosas.*

Por otra parte, está la falta de sensibilización y cultura de las personas que se dedican a la pepena, las cuales al realizar su actividad no respetan el orden y limpieza que se trata de mantener en los contenedores porque al realizar la búsqueda y extracción de los residuos que son de su interés, y esto de igual manera es un problema recurrente dentro del relleno sanitario.

*Yo le invito, y le digo ok estas pepenando, pero te pido de favor que todo lo que tiraste en el piso lo vuelvas a subir todo dentro del contenedor. Muchas veces algunos pepenadores si acceden en hacer eso y mucho menos no.*

*Los pepenadores no pertenecen a el municipio ellos son sindicalizados ellos tienen reglamentos estatutos que deben de respetarse en sí mismos, pero sí tienen que respetar los lineamientos internos del relleno sanitario por ejemplo se les debe designar un lugar para que ellos vayan acomodando todo lo que vayan a sacar muchas de las veces los pepenadores tienen marcas por un lado tienen a marcas por otro lado y es un caos y le da una vista pésima al relleno sanitario.*

Con la finalidad de que las problemáticas presentadas en el grupo de enfoque puedan ser atendidas en distintos lapsos de tiempo, a continuación, se presentan algunas de las propuestas que los participantes consideraron importantes para dar solución a los problemas antes mencionados.

## Referencias

- Alcaraz, Yetlaneci. 2017. “Alianza corrupta” entre los medios y el poder en México: estudio alemán. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/475629/alianza-corrupta-los-medios-poder-en-mexico-estudio-aleman>
- Comisión Nacional del Agua. 1996. *Programa hidráulico 1995-2000*. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4887875&fecha=10/06/1996](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4887875&fecha=10/06/1996) (consultado el 2 abril 2020).
- Guadarrama, Manuel. 2018. ¿Chayotear o gastar en comunicación social?. Disponible en: <https://imco.org.mx/elecciones-mexico-chayotear-gastar-comunicacion-social/> (consultado el 10 marzo 2020).
- Hermosillo, Hilda. 2017. *Preocupa la falta de higiene en todos los rastros municipales*. Disponible en: <https://www.lja.mx/2017/10/preocupa-la-falta-higiene-todos-los-rastros-municipales/> (consultado el 20 marzo 2020).
- IMCO. Instituto Mexicano para la Competitividad. 2019. *El costo de una “buena imagen. IIEG 2019”*. Disponible en: <https://imco.org.mx/indice-de-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2019-el-costo-de-una-buena-imagen/>
- Macías, Fernando. 2020. *Corrupción al realizar trámites, un obstáculo para las empresas en México*. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/mx/es/profiles/fmaciasjasso.html> (consultado el 11 marzo 2020).
- Meza, Oliver, y Elizabeth Pérez-Chiqués. 2019. *La corrupción en el gobierno municipal*. Disponible en: <https://contralacorruptcion.mx/desarmarlacorruptcion/la-corruptcion-en-el-gobierno-municipal/> (consultado el 11 marzo 2020).
- Signorini Porchietto, Marcelo, y otros. 2006. *Evaluación de riesgos de los rastros y mataderos municipales*. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154388/Evaluacion\\_de\\_riesgos\\_de\\_los\\_rastros\\_y\\_mataderos\\_municipales.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154388/Evaluacion_de_riesgos_de_los_rastros_y_mataderos_municipales.pdf) (consultado el 11 marzo 2020).

## Anexo

### Datos Generales sobre la realización de los grupos de enfoque

No.	Temática	Fecha de Realización	Lugar	Número de Servidores Públicos Participantes
1	Recursos humano en el ámbito estatal	20-Feb-2020	Hotel Quality Inn Aguascalientes, Calle Nieto 102, zona cetro.	9
2	Recursos humano en el ámbito municipal	20-Feb-2020	Hotel Quality Inn Aguascalientes, Calle Nieto 102, zona cetro.	7
3	Gestión Social	12-Mar-2020	Instalaciones de la SESEA, que se ubica en Av. Las Américas 1622 en la colonia Valle Dorado, cuarto piso.	8
4	Programas Sociales	12-Mar-2020	Instalaciones de la SESEA, que se ubica en Av. Las Américas 1622 en la colonia Valle Dorado, cuarto piso.	11
5	Comunicación Social	19-Mar-2020	Instalaciones de la SESEA, que se ubica en Av. Las Américas 1622 en la colonia Valle Dorado, cuarto piso.	8
6	Gestión del Agua	25-Mar-2020	Instalaciones de la CPLAP, que se ubica en Av. Manuel Gómez Morín S/N, en el edificio "Ruedas y Ejes" al interior del Complejo Fico Trece	4
7	Permisos y Descuentos	26-Mar-2020	Instalaciones de la CPLAP, que se ubica en Av. Manuel Gómez Morín S/N, en el edificio "Ruedas y Ejes" al interior del Complejo Fico Trece	6
8	Mercados, Tianguis y Reglamentos	26-Mar-2020	Instalaciones de la CPLAP, que se ubica en Av. Manuel Gómez Morín S/N, en el edificio "Ruedas y Ejes" al interior del Complejo Fico Trece	5
9	Uso de Suelo	03-Jun-2020	Instalaciones de la CPLAP, que se ubica en Av. Manuel Gómez Morín S/N, en el edificio "Ruedas y Ejes" al interior del Complejo Fico Trece	10
10	Patrimonio Inmobiliario	03-Jun-2020	Instalaciones de la CPLAP, que se ubica en Av. Manuel Gómez Morín S/N, en el edificio "Ruedas y Ejes" al interior del Complejo Fico Trece	8
11	Rastros	04-Jun-2020	Instalaciones de la CPLAP, que se ubica en Av. Manuel Gómez Morín S/N, en el edificio "Ruedas y Ejes" al interior del Complejo Fico Trece	9
12	Seguridad Pública: Policía de Proximidad	09-Jun-2020	Instalaciones de la CPLAP, que se ubica en Av. Manuel Gómez Morín S/N, en el edificio "Ruedas y Ejes" al interior del Complejo Fico Trece	12
13	Seguridad Pública: Asuntos Internos	09-Jun-2020	Instalaciones de la CPLAP, que se ubica en Av. Manuel Gómez Morín S/N, en el edificio "Ruedas y Ejes" al interior del Complejo Fico Trece	7
14	Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos	10-Jun-2020	Instalaciones de la CPLAP, que se ubica en Av. Manuel Gómez Morín S/N, en el edificio "Ruedas y Ejes" al interior del Complejo Fico Trece	11
Total de Servidores Públicos Participantes				115



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL  
**SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN**

---

DE AGUASCALIENTES