

**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA**  
**INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO**

**“Corrupción y transparencia en el municipio de Puebla 2018-2020”**

**Tesina para obtener el Grado de Maestría en Auditoría Gubernamental,  
Rendición de Cuentas y Gestión Estratégica**

**Línea de Investigación: Auditoría y Rendición de Cuentas**

**Presenta: Kenia Amaya López**

**Mtra. Margarita Lumbreras Hernández**

**Directora de Tesina**

**Noviembre 2020**

# INDICE

Introducción.....	4
Capítulo 1: Marco Conceptual.....	7
1.1 La corrupción .....	7
1.2 Tipos de corrupción .....	9
1.2.1 Soborno.....	10
1.2.2 El peculado o desvío de recursos .....	11
1.2.3 Tráfico de influencias.....	11
1.2.4 Abuso de funciones .....	13
1.2.5 Enriquecimiento ilícito .....	13
1.2.6 Colusión.....	14
1.2.7 Nepotismo.....	15
1.3 Las causas de la corrupción .....	16
1.4 Política Nacional Anticorrupción .....	16
1.5 La transparencia .....	18
1.6 Obstáculos de la transparencia.....	19
1.7 La opacidad.....	20
1.8 El trámite gubernamental .....	21
1.9 El servidor público .....	22
Capítulo 2. El municipio de Puebla hacia el camino de la transparencia. ....	24
2.1 Antecedentes de la transparencia en México .....	25
2.2 Contexto de la transparencia municipal.....	27
2.3 Acciones básicas municipales para la transparencia.....	28
2.3.1 Transparentar las actividades en áreas críticas.....	29
2.3.2 Actuar con transparencia en la contratación, despido y promoción del personal .....	30
2.3.3 Informar sobre los proveedores del municipio .....	31
2.3.4 Informar sobre los ingresos municipales y la deuda pública .....	32
2.3.5 Informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales .....	34
2.3.6 Publicar los gastos de comunicación social y de representación .....	35
2.3.7 Informar sobre los ingresos totales del alcalde, regidores y funcionarios.....	36
2.3.8 Difundir información sobre trámites y servicios municipales .....	38

2.3.9 Difundir los reglamentos municipales .....	39
2.3.10 Publicar un manual ciudadano de corresponsabilidad .....	39
2.3.11 Brindar atención de calidad a la ciudadanía.....	40
2.3.12. Crear y poner en acción los Consejos Municipales .....	43
2.3.13. Procurar que el Cabildo funcione con criterios de transparencia .....	45
2.3.14. Reglamentar los mecanismos de participación ciudadana .....	45
<b>CAPÍTULO 3. Consideraciones en el municipio de Puebla.....</b>	<b>47</b>
3.1 El municipio de Puebla 2018-2020 .....	48
3.2 Buenas prácticas en Puebla Capital .....	50
3.2.1 Transparentar las compras.....	50
3.2.2 Padrón de proveedores y contratistas.....	50
3.2.3 Transparencia Fiscal .....	51
3.2.4 Convocatorias transparentes .....	51
3.3 Necesidades de Puebla Capital .....	52
3.3.1 Faltan actualizaciones .....	52
3.3.2 Nula información .....	53
3.3.3 Los trámites del municipio .....	53
3.3.4 Falta de condiciones .....	56
3.3.5 Buzón de quejas.....	56
3.3.6 Nula o falsa rendición de cuentas .....	57
Conclusiones .....	59
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS: .....	64

## Introducción

En primer lugar, la transparencia se presenta como una medida necesaria para combatir la corrupción. Al no tratarse de un tema nuevo, el debate no será la presencia de la corrupción, sino cómo estos actos se pueden reducir o contener mediante la eliminación de la opacidad.

En este tenor, las estructuras gubernamentales se ven obligadas a cumplir con un gran número de nuevos compromisos para satisfacer las demandas ciudadanas y deben adecuar las administraciones públicas a los cambios. Como señala Zafra Díaz (2013), “la ausencia de transparencia será un síntoma de obsolescencia y de carencias tecnológicas para la gestión de la información y su comunicación a la ciudadanía”. (p. 82)

Asimismo, existen escenarios de interacción donde las administraciones están más proclives a cumplir sólo de forma aparente con la información expuesta por ellos mismos. Lo anterior conlleva al encubrimiento de prácticas incorrectas y, por lo tanto, resulta imperativo conocer las acciones necesarias para satisfacer las demandas ciudadanas correspondientes a la transparencia.

Aunado a lo anterior, el contexto social del problema es el de un ciudadano en la exigencia de calidad en los mecanismos de monitoreo y supervisión ofrecidos

por los gobiernos; consecuentemente son rigurosos en sus juicios debido a la presencia de la corrupción en todos los niveles de gobierno, con diferente impacto y frecuencia. Según Sánchez Fernández (2011), “vivimos momentos en los que la percepción que los ciudadanos tienen de la sociedad y de las instituciones parecen lastradas por la desconfianza. El desasosiego es permanente. Las encuestas y los estudios de opinión reiteran que se acumula la falta de confianza en los gobiernos, en los políticos, en las instituciones y en los mercados, los modernos oráculos, no confían”. (p. 10)

Ahora bien, ¿de quién depende mejorar las deficiencias de transparencia y disminuir la desconfianza? De las administraciones públicas pues, al encontrarse inmiscuidas en los procesos, pueden conocer la información, solucionar insuficiencias y evitar corromper su actuar. Además, dichas administraciones se encuentran sujetas a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la cual es de orden público y de observancia general en toda la República y es reglamentaria del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No se trata de un procedimiento apegado a un conocimiento aún desconocido: combatir la corrupción implica la actuación de múltiples actores. Sin

embargo, de darse una vigilancia ciudadana en la correcta ejecución del gobierno en sus centros de trabajo, el panorama se optimizaría. El combate a la corrupción de la mano de la transparencia deber ser paulatino, firme y regulado, donde la finalidad no sea sancionar sino inhibir eficazmente la corrupción.

En este trabajo se examina la situación del municipio de Puebla en materia de transparencia y se pretende hacer una revisión de los factores intervinientes en actuaciones corruptas. De esta forma, se analizan a profundidad las actividades implementadas a lo largo del tiempo en su territorio y a partir de ello construir las estrategias adaptativas necesarias para fomentar la transparencia y forjar mejoras generales.

El objetivo general es analizar cómo es el tránsito del municipio de Puebla hacia la transparencia para reducir los casos de corrupción 2018-2020.

Los objetivos particulares son:

- a) Describir las acciones concretas del municipio.
- b) Proponer estrategias para contener la corrupción con transparencia.

## Capítulo 1: Marco Conceptual

En este capítulo se describirán los conceptos utilizados a lo largo de la presente tesis para comprender la corrupción y la transparencia. La relación entre ambos y su ejecución evoluciona constantemente, esto impulsa la necesidad de analizar el contexto en la raíz de la transparencia municipal, con el fin de disminuir la corrupción, específicamente en la sociedad poblana.

Los datos demuestran que la corrupción no es un acto aislado o inaudito. Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) de 2017, 14 mil 635 habitantes por cada 100 mil a nivel nacional experimentaron al menos un acto de corrupción en contacto con un servidor público. El panorama sería distinto si las administraciones municipales aplicaran medidas para contener la problemática.

### 1.1 La corrupción

Bohórquez (2006) señala “La presencia de corrupción es síntoma de un diseño normativo ineficaz, tanto en leyes generales como en procedimientos administrativos, pero también de una permisividad social al comportamiento

deshonesto o diferente del consagrado en las leyes. La corrupción es el síntoma, y no sólo el problema.” (p. 135)

Desde 1995, la organización no gubernamental Transparencia Internacional publica el Índice de Percepción de la Corrupción. Dicho instrumento mide en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a cien (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país. La organización también define la corrupción como “el abuso del poder encomendado para beneficio personal”.<sup>1</sup>

María Amparo Casar (2016) define a la corrupción como “el abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual” (p. 11).

Medir la corrupción es complicado. Se trata de un acto hecho a conciencia de realizar uso indebido de las funciones de sus implicados, por ello buscan mantenerlo en secreto. Sin embargo, existen indicadores y encuestas nacionales e internacionales sobre corrupción.

En México, Transparencia Mexicana elabora el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno con el propósito de medir la corrupción en servicios

---

<sup>1</sup> En inglés original: “Corruption is the abuse of entrusted power for private gain”.

públicos y empresas. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), recaba información sobre las experiencias y percepciones de corrupción de la población en relación con trámites y servicios públicos. Encontramos también la Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad, que mide la percepción de corrupción, así como la responsabilidad ciudadana y cultura de la legalidad.

En la esfera internacional, el principal indicador es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional, el cual relaciona diferentes indicadores elaborados por diversas instituciones en el mundo; a su vez genera el Barómetro Global de la Corrupción (BGC) y el Índice de Fuentes de Soborno.

## 1.2 Tipos de corrupción

En todas las categorías de la corrupción se necesitan dos individuos: quien corrompe y quien posibilita que lo corrompan. Por ello, la transparencia es un pilar fundamental en la lucha contra la corrupción.

La amplitud del tema de la corrupción permite clasificarla de distintas maneras. Los primordiales son:

### 1.2.1 Soborno

Según Amundsen (1999) Implica el “uso inapropiado del servicio público para obtener beneficios materiales personales o privados”. Este acto en sí mismo ofrece incentivos o recompensas innecesarias a uno o varios servidores públicos para manipular o acelerar algún trámite o medida solicitado por sobornador. Si pagamos impuestos y éstos nos dan derecho a servicios públicos, entonces no deberían existir cargos extras.

Transparencia Internacional, en la edición 2019 del Barómetro Global de la Corrupción, indica que en México una de cada tres personas pagó un soborno para tener acceso a trámites y servicios.

Así, dar beneficios indebidos resulta ser frecuente y se considera normal al predominar en el colectivo la consideración del soborno como “agradecimiento” u “obsequios”, además de percibirlos como de bajo valor nominal y por voluntad propia.

En tiempos de la COVID-19 puede aumentar la idea de agradecer a los servidores detrás del trámite por dos razones:

1. El servidor público expone su integridad física al ejecutar el trámite de manera presencial.

2. Ante los cambios establecidos para llevar a cabo los trámites, el servidor que lo realice, lo agilice o lo logre merece algo a cambio.

### 1.2.2 El peculado o desvío de recursos

Gracias al Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), se puede definir como desfalco la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados, o cualquier otra cosa de valor confiadas al funcionario en virtud de su cargo. Puede ir desde el robo simple, es decir, la sustracción de un bien del Estado para el beneficio personal, hasta actos complejos de desvío de recursos con fines distintos a los legales.

En México este delito se encuentra estipulado en el artículo 223 del Código Penal Federal.

### 1.2.3 Tráfico de influencias

Existe cuando un servidor público usa su poder o denota poseer relaciones reales o ficticias para propiciar una ruta determinada sobre un trámite específico.

El Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) lo describe como “la tentativa de usar una relación personal para ubicarse por encima del resto de los gobernados en la relación con el Estado:

- a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado, un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona;
- b) La solicitud o aceptación por un funcionario público o cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su provecho o el de otra persona con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado un beneficio indebido.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Información tomada de Entender el concepto Corrupción A TRAVÉS DE SUS TIPOS: <https://imco.org.mx/indices/la-corrupcion-en-mexico/capitulos/analisis/entender-el-concepto-corrupcion-a-traves-de-sus-tipos> consultado por última vez el 08 de noviembre de 2020.

En pocas palabras, se observa como la *llamada* para liberar o agilizar un trámite o una situación, en beneficio de un individuo en particular, generando opacidad e injusticia.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) utiliza a menudo la expresión "tráfico indebido de influencias" para referirse a actos ilegales o cuestionables de grupos de presión.

#### 1.2.4 Abuso de funciones

Impide la igualdad de circunstancias entre los ciudadanos cuando el servidor público olvida el objetivo de las funciones para las cuales está legalmente autorizado, y no lo indicado por su carácter o interés.

Los servidores públicos deben actuar con base en un principio universal del derecho, el principio de legalidad. Cuando la política se impone sobre la ética "los deberes de la autoridad se transforman en infamias y arbitrariedades." (Mora y Rodríguez, 2009).

#### 1.2.5 Enriquecimiento ilícito

Como cualquier ciudadano, los servidores públicos tienen derecho a un sueldo, así como a tener propiedades, negocios o intereses privados que no afecten su desempeño; de forma paralela, la ciudadanía tiene derecho a conocer todo lo anterior.

Cuando lo anterior es ocultado o carece de justificación, además de generar sospecha, limita un derecho democrático elemental: el derecho de vigilar y, por lo tanto, evaluar.

En México se sanciona de acuerdo al artículo 224 del Código Penal Federal y en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### 1.2.6 Colusión

El Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) lo detalla como el establecimiento de acuerdos comerciales o económicos ilegales, con el objeto de obtener ventajas frente a otros competidores y, comúnmente, en detrimento del patrimonio o intereses públicos del Estado.

Según Reos (2002), cuando la corrupción se convierte en un factor determinante en la toma de decisiones, el tamaño y la complejidad de los proyectos

de inversión suelen inclinarse en favor de las propuestas más costosas. La razón principal sería el difícil control político generado por estos tipos de proyectos, pues dan pie a un pacto para obtener una ganancia mayor de la generada realmente por un producto, obra o servicio.

### 1.2.7 Nepotismo

Se trata de la utilización del cargo público como agencia de colocación familiar. En la mayoría de los casos beneficia a personas sin el perfil adecuado; se ignora la profesionalización de los servidores públicos como una causa para el aumento de la eficiencia de su labor: con ello se elevaría la posesión de iniciativa, innovación y sana competencia, y se mejoraría la calidad de todos los procesos. A nivel municipal comúnmente los puestos de alto nivel se designan bajo criterios políticos y se generan puestos innecesarios.

Además, el *compadrazgo* y su respectivo costo por puestos innecesarios es un saldo negativo para el Estado y que representa la pérdida de las posibilidades para emplearse en otros fines, como la inversión a los espacios de trabajo e incentivos al personal cuyo trabajo sea destacable en materia de honestidad.

### 1.3 Las causas de la corrupción

Los académicos Fernando Nieto, y Jesús Cantú, detectaron las siguientes causas en el fenómeno de la corrupción:

- **Debilidad institucional.** En la administración pública las reglas no se cumplen dada su fragilidad jurídica.
- **Normas sociales.** Existe un ambiente de corrupción normalizada, pues se entiende como un beneficio el hacer ciertas transacciones políticas o sociales por medio de la corrupción.
- **Falta de contrapesos políticos.** No hay una oposición ni congresos activos cuya tarea sea la vigilancia a los poderes ejecutivos; en las instancias locales tampoco existen los *checks and balances*, pesos y contrapesos.
- **Ausencia de un sistema de rendición de cuentas.** No existe una estructura integral en la cual se abarque desde la documentación de los procesos de toma de decisiones hasta la revisión del ejercicio del dinero público.
- **Impunidad.** La falta de órganos autónomos sancionatorios deja sin castigo los actos de corrupción.

### 1.4 Política Nacional Anticorrupción

El 29 de enero de 2020 fue aprobada por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción la Política Nacional Anticorrupción (PNA), que establece la agenda para todo el Estado mexicano en materia de combate a la corrupción, en torno a 40 prioridades de política pública. En ella se define que la persistencia de las distintas manifestaciones de la corrupción en México es el resultado de la existencia de condiciones de riesgo en las que, entre otras cosas:

- a. Los procesos de planeación, presupuesto y ejercicio del gasto de las instituciones públicas carecen de transparencia y de criterios mínimos que permitan justificar las decisiones públicas.
- b. Persisten espacios de opacidad y arbitrariedad en la interacción entre ciudadanos y empresas con el gobierno, al realizar trámites o solicitar servicios.
- c. Los esquemas de participación y vigilancia social tienen alcances acotados y, en muchas ocasiones, no tienen un funcionamiento adecuado.

En complemento, según el Sistema Local Anticorrupción, Puebla es una de las entidades que completó la armonización legislativa en materia de Sistema Local

Anticorrupción e hizo todos los nombramientos necesarios para el correcto funcionamiento de los órganos e instancias requeridos para el trabajo del sistema.

## 1.5 La transparencia

El concepto "transparencia" describe una propensión al acceso a toda la información vinculada a la gestión pública y que concierne e interesa a la opinión pública, a un sector o incluso a un solo individuo.

En relación a México: “La cultura de la transparencia empieza a constituirse en un modo de vida que articula la nueva relación de las autoridades con los gobernados, con base en los esquemas de la democratización. México tiene una tradición arraigada de la cultura del secreto que, en sus aspectos fundamentales, considera a las autoridades como la sacralización del poder mismo” (Uvalle, 2008:108).

En el año 2002 entra en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Posteriormente, en diciembre del año 2008, se publica el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

La transparencia es aplicable a distintas modalidades de las cuestiones burocráticas o legales de una nación. Por ejemplo, en los trámites se refleja en la difusión pública y oportuna de los requisitos y detalles, con la finalidad de ayudar a los ciudadanos e inhibir posibles actos de corrupción.

Al respecto, Prats (2007) sintetiza que “los daños que una Administración deshonesto, opaca o irresponsable causa a la democracia son enormes. Para empezar, deslegitima la acción pública, incentiva la desafección política y la apatía cívica, favorece la ineficacia a medio y largo plazo, impide el desarrollo económico, genera inequidad, destruye la confianza y promociona un capital social negativo”.

(p. 15)

## 1.6 Obstáculos de la transparencia

El ejercicio de transparentar es complejo. Una posible solución sería la digitalización de todos los procesos y la presentación de números reales, así como la posibilidad de recibir supervisión de forma constante. Sin embargo, dada su naturaleza, algunos procesos necesitan cumplir con tiempos específicos de acuerdo a las especificaciones requeridas.

Además, un gobierno electrónico no reside en automatizar todos los procedimientos que se ejecutan, sino intenta determinar la necesidad de agregar, eliminar o reformular los procesos con base en los lineamientos considerados por la planificación estratégica de la organización.

Otros obstáculos son:

1. La modificación de las actividades y las plataformas, así como la inversión de tiempo, recursos y esfuerzos en su modernización. Para la alta burocracia ésto queda fuera de sus funciones cotidianas y lejos de su zona de confort.
2. La ciudadanía pasiva, quienes no ejercen su derecho a la información o desconfía de las plataformas; se considera a una mayoría no alfabetizada tecnológicamente: incorporan con reservas los avances tecnológicos a su cotidianidad.

## 1.7 La opacidad

La opacidad gubernamental tiene múltiples causas y efectos que, con vistas a las repercusiones sociales y económicas, no debe tolerarse ni tiene justificación. No se trata de una problemática reciente: la corrupción es un fenómeno tan antiguo en la historia de la humanidad como la propia civilización (Holmes, 2015). La historia

universal revela evidencias de personal en la aceptación de sobornos o en la consumación de delitos relacionados a la corrupción desde hace siglos.

Esta situación no nació ni sobrevive de forma gratuita, se da en administraciones rígidas, donde la mayoría de las veces las actitudes asertivas se ausentan desde los más altos niveles y descienden gradualmente hasta los ciudadanos, quienes no consiguen la información deseada. Los propios trabajadores no pueden otorgar datos reales por miedo a represalias.

La presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) para el período 2014-2017, pronunció que el combate a la corrupción, a la opacidad o a cualquier impedimento al ejercicio de los derechos humanos, es responsabilidad de todos y “la solución pasa por la firmeza y solvencia de nuestras decisiones y, particularmente, por la prevalencia del interés público”.

## 1.8 El trámite gubernamental

El Gobierno de México define el trámite gubernamental como cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hacen ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una

obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar.<sup>3</sup>

Al respecto, la necesidad de la eficiencia administrativa es un pilar importante para todas y todos y por ello debiera no tener un carácter exclusivo. Consideramos imperante asegurar el uso suficiente de recursos para la innovación, implementación y desarrollo de acciones y presentar la transparencia como un medio para la disminución de la corrupción.

### 1.9 El servidor público

Se debe entender la definición de servidor público como “toda persona que brinda un servicio de utilidad social, quiere decir que aquello que realiza beneficia a otras personas y no genera ganancias privadas” (Julián Pérez Porto y Ana Gardey, 2010).

De retomar la anterior definición, la percepción colectiva dictaría que muchos servidores públicos no cumplen con su papel o con sus obligaciones. Si se le añade la falta de consecuencias a estas situaciones, la opacidad se vuelve una situación normal. La corrupción suele ser producto de la ineficiencia y no de la mala fe de los

---

<sup>3</sup> Información tomada de la página: <https://www.gob.mx/epn/articulos/que-es-un-tramite>

funcionarios municipales (IMCO, 2015), quienes cuentan con el conocimiento social de su compromiso.

## Capítulo 2. El municipio de Puebla hacia el camino de la transparencia.

De entrada, “si los ciudadanos y los periodistas no pueden acceder libremente a la información custodiada por el Gobierno y las administraciones, se crean las condiciones para la arbitrariedad y se abona la corrupción” (Manfredi, 2013: 73).

El presente capítulo pretende generar orientación a partir de una guía para impedir la opacidad en el municipio, así como reconocerse parte de un proceso donde las actividades se transparenten con la misión de servir a la sociedad.

En la actualidad, el impacto del nuevo coronavirus se extiende mucho más allá del número de contagios: implica un cambio en la forma de hacer las cosas, por lo tanto, se necesitan ideas de mejora. Sin embargo, los ciudadanos presencian resistencia al cambio por parte de las dependencias municipales. Esta renuencia al cambio se sustenta para no evidenciar las actividades corruptas, los nulos conocimientos y la poca capacidad para el cargo que tienen los funcionarios de alto nivel.

## 2.1 Antecedentes de la transparencia en México

En cuanto a los inicios de la implantación de transparencia en México, según la Secretaría de la Función Pública, en la Política Nacional Anticorrupción 2018, tenemos el siguiente orden cronológico:

- En diciembre del año 2008 se publica el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.
- En septiembre del año 2011, México en colaboración con 7 países más, funda y se adhiere a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).
- En marzo del año 2012 se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) los lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.
- En junio del año 2012 se publica la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.
- Con la firma del “Pacto por México”, en diciembre del año 2012, se establece el compromiso de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).
- Como estrategia transversal para el cumplimiento de las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se crea el Programa para un Gobierno

Cercano y Moderno (PGCM), dotado de medidas en materia de transparencia, control de la corrupción y participación ciudadana.

- En febrero del año 2014 se crea la Fiscalía Especializada para la investigación de delitos relacionados con hechos de corrupción.
- En mayo del año 2015 se realiza la reforma al Artículo 113 de la Constitución, se consolida así el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).
- En julio del año 2016 se aprueban las siete leyes que dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción. Derivado de esta reforma, se crean cuatro leyes nuevas (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación) y se modifican tres más (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Código Penal Federal y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

## 2.2 Contexto de la transparencia municipal

La Política Nacional Anticorrupción, en su diagnóstico del año 2016, indica a nivel municipal y a través de los censos de gobierno que sólo entre 20% y 25% de los municipios realizan alguna acción de mitigación de riesgos de corrupción en trámites de alto impacto de su competencia, y solamente 5 de cada 100 incorporan elementos de mejora en trámites y prestación de servicios como parte de algún plan institucional en materia de control de la corrupción.

Esta información, constantemente ineficiente, recibida por la ciudadanía le mantiene las puertas abiertas a la corrupción pues, a pesar de todo, el ciudadano terminará agotado y se rendirá en la búsqueda de la verdad.

Al respecto se crea el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), grupo de organizaciones civiles en alianza voluntaria desde 2002, cuyo objetivo es evaluar y fomentar la transparencia en los gobiernos y congresos locales para mejorar la rendición de cuentas y el marco normativo en la materia, mediante la aplicación y procesamiento de herramientas de medición, evaluación y seguimiento. Dentro de los pilares para su creación se encuentran:

1. Los diez criterios de mejores prácticas en gobiernos locales, derivados de la Conferencia Hábitat II de la ONU, celebrado en Estambul en 1996, dentro de los cuales destacan la promoción de la responsabilidad y la transparencia.
2. La importancia estratégica del municipio como instancia de gobierno más cercana a la gente y su influencia en su vida cotidiana.
3. La ausencia de modelos de medición a nivel local centrados en la transparencia (anteriormente se limitaba a la corrupción de escala federal).
4. La necesidad de disminuir las enormes brechas en materia de transparencia en el país.

### 2.3 Acciones básicas municipales para la transparencia

Sin duda en todos los niveles de gobierno existen diversas acciones para el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la transparencia debido a su complejidad misma.

Para la presente investigación se hizo revisión del folleto *14 Acciones Básicas para la Transparencia* de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y

Condados (ICMA). Se trata de una serie de publicaciones informativas del ámbito municipal, en él se describen 14 acciones básicas para la transparencia municipal, las cuales no pretenden clasificar a los municipios por niveles de transparencia ni otorgar calificación alguna:

### 2.3.1 Transparentar las actividades en áreas críticas

Informar sobre el ejercicio de gobierno, sobre todo de las áreas más vulnerables a prácticas irregulares de la función pública y de los recursos públicos. Se previene la corrupción y fortalece la credibilidad y confianza de los ciudadanos en su Gobierno.

Entre los procesos administrativos cuya prioridad debe ser un alto índice de transparencia sobresalen las adquisiciones (compras), las contrataciones de servicios y los arrendamientos de bienes muebles e inmuebles. Lo anterior debido a que éstas son las principales áreas críticas.

El Congreso del Estado de Sinaloa publicó en 2016, en la Edición Vespertina del Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta herramienta jurídica tiene por objeto garantizar los principios democráticos de publicidad y máxima publicidad, así como transparentar el ejercicio de la función pública y garantizar la rendición de cuentas.

El municipio de Pachuca, Hidalgo, para licitar la compra de productos diversos, posee un proceso estructurado: se define la convocatoria; se llama a concurso; se señala el costo y fecha de ventas de las bases; se programa una junta de aclaraciones; se abren las ofertas; se dicta el fallo y se señalan las características observables del proveedor. Dicho proceso debe llevarse a cabo públicamente.

### 2.3.2 Actuar con transparencia en la contratación, despido y promoción del personal

La contratación, despido y promoción de los funcionarios públicos se debe hacer acorde a la capacidad, el profesionalismo y los resultados de su desempeño. El objetivo es que los puestos sean ocupados por quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales y de vocación a servicio de la ciudadanía.

El proceso para la selección o despido de cualquier servidor público debe ser abierto. Las oportunidades de empleo deben ser ampliamente conocidas, así cualquier persona con las capacidades requeridas puede acceder al puesto y la ciudadanía puede conocer sus acciones.

El municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, en su portal de transparencia describe sus procedimientos para la selección, contratación y despido de cualquier empleado o funcionario municipal, ya sea de base, sindicalizado, por

honorarios o de confianza. Cuenta además con bases de datos de la información y desglose de nóminas.<sup>4</sup>

### 2.3.3 Informar sobre los proveedores del municipio

Entre las principales ventajas de hacer pública esta información destacan: mayor competitividad entre proveedores, para lograr servicios y productos de mayor calidad y menor costo para el municipio; mayor racionalidad y eficacia en el manejo de los recursos públicos; reducción en los márgenes de discrecionalidad entre funcionarios y proveedores y, en consecuencia, mayor credibilidad en las autoridades y el gobierno.

En consecuencia, el dinero ahorrado gracias a compras a proveedores transparentes y eficientes podrá destinarse a la realización de más obras públicas o bien destinarlo a otras acciones prioritarias como el otorgamiento de becas, pago de deuda pública, incremento de salarios a policías, programas ecológicos, entre otros.

---

<sup>4</sup> Información tomada de la página: <https://transparencia.tlaquepaque.gob.mx/cimtra/19-informacion-procedimiento-la-seleccion-contratacion-despido-cualquier-empleado-funcionario-municipal-desde-primer-nivel-ya-sea-base-sindicalizado-honorarios/> consultada el 08 de octubre de 2020.

Para dar a conocer información sobre los proveedores del municipio no es necesario un gasto significativo en campañas de difusión; es suficiente la publicación de listados en el mural informativo del edificio municipal, en tiendas comunitarias o en la plaza principal, algunas veces en el periódico municipal o en Internet.

Al respecto, el municipio de Mérida, Yucatán, ofrece en su página de Internet la programación de pagos a proveedores y las compras diarias.

#### 2.3.4 Informar sobre los ingresos municipales y la deuda pública

Un gobierno transparente da a conocer cuánto dinero recibe por concepto de impuestos, servicios municipales y otros. La difusión de esta información permite la recaudación de impuestos de forma eficaz, concientizar a los ciudadanos sobre los efectos del pago oportuno de impuestos en el desarrollo económico, político y social del municipio y, por último, definir con transparencia y racionalidad el uso y destino de los recursos del municipio.

Normalmente esta información se integra en los reportes de estados financieros, pero recibe una difusión insuficiente y resulta ilegible para la comunidad.

El correcto desglose de este concepto brinda a la ciudadanía el conocimiento del origen y monto de los recursos del municipio.

El formato adecuado para estos rubros es una tabla numérica, accesible para la ciudadanía: implicaría la distribución de los tipos de ingresos por mes o trimestre, comparándolos contra los montos recibidos el año anterior, los ingresos actuales y los montos proyectados para el ejercicio. También las llamadas “gráficas de pastel” pueden ilustrar los ingresos.

La publicación de los montos que cada municipio deja de percibir por pago de impuestos, ayudará a mejorar la percepción de los ciudadanos morosos para generar el compromiso de cumplimiento de sus deudas fiscales, como deuda pendiente con su comunidad.

Asimismo, dar a conocer la deuda contraída con bancos (comerciales y de desarrollo), proveedores y cualquier otro tipo de instancias, significa cumplir con un principio básico de transparencia: el de informar sobre la utilización de los recursos públicos.

La difusión clara y debidamente desglosada de estos conceptos puede hacerse a través del informe sobre el estado de las finanzas públicas. Difundir oportunamente este tipo de información fortalece la confianza del ciudadano en el

manejo de los recursos públicos por parte de la autoridad. Además, brinda al gobierno una mayor legitimidad al momento de decidir sobre el uso y destino de los mismos y las prioridades del municipio.

En el tema, el Ayuntamiento de Benito Juárez, Cancún, posee un sistema electrónico de consulta sobre saldos del impuesto predial, además permite al contribuyente verificar sus saldos.

Por otra parte, el municipio de Zapotlán, Jalisco, maneja por mes los egresos destinados a pagar la deuda pública.

### 2.3.5 Informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales

Un Gobierno transparente informa oportunamente sobre sus logros y sus proyectos.

Sirve para mantener informada a la comunidad sobre la aplicación de los recursos públicos. Además, ayuda dota a la ciudadanía de elementos para participar en acciones de supervisión. Se recomienda difundir los siguientes factores:

- a) Tipo de Obra
- b) Monto de inversión
- c) Unidad de medida de la obra

- d) Localización
- e) Presupuesto inicial
- f) Participación social
- g) Beneficiarios
- h) Información sobre el contratista responsable

El municipio de Veracruz, en su portal de gobierno abierto, ofrece un Observatorio de Obras de la Ciudad, con información digerible.

#### 2.3.6 Publicar los gastos de comunicación social y de representación

Cuanto más se informe a detalle sobre los egresos municipales, mayor será la confianza depositada por los ciudadanos en su gobierno.

Algunos municipios ya informan sobre los gastos en comunicación social, lo cual garantiza la transparencia en la utilización de los recursos públicos y elimina el fantasma del contubernio entre las autoridades municipales y los medios de comunicación.

Por ejemplo, Santa Catarina, Nuevo León, desglosa los gastos realizados en publicidad y medios masivos de comunicación.

Así como los gastos de comunicación social, los gastos de representación son una partida fácilmente manipulable y, por lo mismo, se prestan a manejos irregulares y al despilfarro de recursos económicos.

La elaboración de tablas numéricas de seguimiento para estos rubros, donde se comparen montos pasados, actuales y futuros, puede ser una herramienta adecuada para acciones de contraloría social llevadas a cabo por la ciudadanía.

#### 2.3.7 Informar sobre los ingresos totales del alcalde, regidores y funcionarios.

Los salarios percibidos por servidores públicos son pagados por los ciudadanos. En esto reside la importancia de dar a conocer periódicamente a la opinión pública el monto de salarios, prestaciones y bonos.

Es recomendable difundir las percepciones salariales del alcalde, regidores, síndicos y funcionarios de primer nivel. Algunos municipios incluso difunden el de todos los empleados municipales.

Hacer pública dicha información incrementa la autoridad moral del gobierno. Algunos presidentes municipales no sólo difunden cuánto perciben de salario sino también su estado patrimonial, lo que genera una mayor confianza de la ciudadanía en sus gobernantes.

En el lado opuesto, transparentar la percepción salarial permitiría a los empleados comparar sus ingresos con los del mismo rango en otros municipios, provocando descontento, desmotivación, tensiones, mal clima laboral o renunciaciones; al mismo tiempo existen servidores públicos que prefieren eludir este mecanismo para evitar poner en riesgo su seguridad.

Por ejemplo, en el municipio de Gómez Palacio, Durango, en los sueldos publicados se emite el ingreso total de sus funcionarios municipales y a su vez el municipio de Oaxaca de Juárez cuenta con un portal llamado Nómina Transparente,

En este sentido la Secretaría de la Función Pública (SFP) cuenta con un portal denominado también Nómina Transparente, donde se refleja el salario mensual de todos los integrantes de la Administración Pública Federal, maestros y los llamados “Servidores de la Nación” fundamentado en lo que establece el artículo 70, fracción VIII, de la Ley General de Transparencia (LGT), donde se establece

que debe ser pública “la remuneración bruta y neta de todos los Servidores Públicos de base o de confianza”

### 2.3.8 Difundir información sobre trámites y servicios municipales

Difundir pública y oportunamente los requisitos y pormenores (costos y duración) de los trámites municipales, son características de un gobierno transparente. Ello inhibe posibles actos de corrupción: un ciudadano bastamente informado difícilmente cederá ante el intento de extorsión.

Es en la prestación de servicios municipales donde se presentan los mayores índices de corrupción. Los programas de capacitación al empleado público sobre la importancia de la transparencia y la implementación de programas para inhibir la corrupción ayudarán a disminuir oportunidades para las prebendas.

Algunos municipios simplificaron sus trámites con programas especiales y accesibles al ciudadano en la consulta del requerimiento municipal. Otros optaron por colocar carteles y posters informativos en las ventanillas, distribuir volantes y trípticos, e incluso difundir mensajes por la radio.

Con la finalidad de transparentar, el municipio de Tijuana, Baja California, implementó el Registro Municipal de Trámites, el cual es un mecanismo de difusión,

información y aplicación de reglas claras de los trámites ofrecido por el ayuntamiento.

El municipio de Ixtlahuaca, Estado de México, difunde sus trámites municipales con sus respectivos costos y la duración de cada uno. Estas acciones impiden a los ciudadanos caer en actos corruptos al encontrarse bien informados.

#### 2.3.9 Difundir los reglamentos municipales

Un municipio transparente conoce sus reglas de convivencia, las aplica y las respeta. Cuando la ciudadanía conoce los reglamentos del municipio, se logran inhibir posibles acciones de corrupción provenientes de servidores públicos.

Una sociedad con pleno conocimiento de sus reglamentos facilita el ejercicio de gobierno, pues los trámites gubernamentales se agilizan y el gobierno responde con mayor eficacia a las demandas ciudadanas.

#### 2.3.10 Publicar un manual ciudadano de corresponsabilidad

Un manual de corresponsabilidad es un documento en el cual se definen los derechos y obligaciones de la autoridad municipal y el ciudadano. En algunos

municipios se les denomina “Manual del Buen Ciudadano” o “Manual del Buen Vecino”. Se identifican algunas obligaciones del ciudadano tales como: pagar los impuestos; “sacar” la basura en el día señalado; no desperdiciar el agua; no tirar la basura; mantener la banqueta en buen estado; cumplir con los reglamentos de tránsito, entre otros.

En San Pedro Garza García, Nuevo León, y el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, se emitieron los manuales “Guía del Ciudadano Sampetrino” y “Manual de Buen Vecino” respectivamente. Ambos dan la orientación necesaria en asuntos relacionados con el Gobierno Municipal.

#### 2.3.11 Brindar atención de calidad a la ciudadanía

Una de las características de un gobierno transparente es proporcionar al ciudadano las facilidades para presentar una queja, realizar alguna denuncia o petición, solicitar algún trámite o dirigir algún comentario o reconocimiento ante la autoridad municipal.

En México, el mecanismo más utilizado es la ventanilla, conocida también como Oficialía de Partes. En el transcurso del tiempo los municipios implementan

formas alternativas para atender al ciudadano, tales como el servicio de atención telefónica y el Internet; sobretodo actualmente, debido a que, en nuestro país, el 24 de marzo de 2020 la Secretaría de Salud declaró el inicio de la Fase 2 de la contingencia por coronavirus COVID-19. A partir de esa fecha varios trámites se suspendieron con el fin de evitar aglomeraciones.

Ante el riesgo de un nuevo brote de la enfermedad, la Nueva Normalidad exige la aplicación de medidas para limitar la transmisión del coronavirus COVID-19<sup>5</sup> tales como:

- Desinfección diaria de superficies antes de iniciar actividades y antes de cerrar,
- filtros de supervisión en la entrada a las instalaciones,
- sana distancia (un metro y medio de distancia),
- el acceso y afluencia de personas se implementará a partir de los escenarios, por ejemplo: reducción al 50% o 30% el aforo.

En consecuencia, el horario de atención se vuelve estricto y rígido, el tiempo de atención por cada ciudadano aumenta, la capacidad de atención disminuye y lo

---

<sup>5</sup>Información tomada del documento “Lineamiento general espacios públicos cerrados en COVID-19” del Gobierno de México: [https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/03/Lineamiento\\_Espacio\\_Cerrado\\_27032020.pdf](https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/03/Lineamiento_Espacio_Cerrado_27032020.pdf) consultado por última vez el 08 de mayo de 2020.

óptimo es la realización de dichos trámites por medio de citas programadas, las cuales serán pocas y ambicionadas.

En este sentido, por ejemplo, el alcalde de Cuajimalpa de Morelos inauguró el 03 de julio del 2020 el “Módulo de Atención Ciudadana” que cumple con todas las medidas para prevenir contagios de COVID-19.

Cualquiera de estas formas son instrumentos adecuados, si se consideran las características propias del municipio y de los recursos económicos disponibles. Lo importante es la calidad de la atención al ciudadano, el tiempo de respuesta y considerar que todo ciudadano espera que el proceso para llevar a cabo un trámite gubernamental implique:

- Una página oficial digerible, moderna y transparente,
- acceder fácilmente a información clara, completa, oportuna y precisa,
- obtener información verídica y actualizada sobre los horarios de atención al público
- conocer el status de su trámite,
- conseguir del personal un trato respetuoso y diligente, sin discriminación,
- tolerar una espera razonable al momento de ser atendido y

- lograr el asesoramiento preciso sobre los procedimientos de los trámites y requisitos que debe cumplir.

#### 2.3.12. Crear y poner en acción los Consejos Municipales

La formación de Consejos Municipales, respaldados por un reglamento aprobado por Cabildo, previene irregularidades en la compra de productos, contrataciones de servicios y arrendamientos de bienes muebles e inmuebles por parte del gobierno. Permite dar seguimiento al desarrollo urbano, reforzar las acciones de seguridad pública, garantizar el abasto de agua potable, revisar las finanzas municipales, delinear estrategias en materia de ecología, entre otras acciones. Garantiza, pues, la transparencia y constituye un apoyo fundamental en términos de eficacia, racionalidad en el uso de los recursos y credibilidad para el gobierno municipal.

Estos comités o consejos están integrados por regidores de todos los partidos políticos (que a su vez integran el Cabildo) y por miembros reconocidos de la sociedad o de organismos no gubernamentales.

Se debe convocar abiertamente, a través de los medios de comunicación disponibles, sobre la formación de los Consejos. Esto permite en la comunidad la

manifestación de sus opiniones sobre la selección de los integrantes, o bien, por si algún ciudadano desea participar en ellos.

Diseñar un reglamento, autorizado por el Cabildo, para rejar la actuación de los Consejos Municipales. El reglamento debe garantizar la participación ciudadana voluntaria, representativa, permanente, ordenada y capacitada. Un Consejo no sustentado jurídicamente es objeto de caprichos y autoritarismos. Esta Comisión, compuesta por ciudadanos es responsable de cuidar el acceso a cualquier tipo de información municipal solicitada a la autoridad.

Un vicio recurrente en los Consejos Ciudadanos es su formación específica para avalar decisiones de los gobiernos y, en su detrimento, integrados por personas afines a las autoridades.

Garantizar la continuidad de los Consejos Municipales. Los grandes problemas de la comunidad requieren de un seguimiento a largo plazo por parte de quienes los analizan. Por ello, es necesario fijar en los reglamentos cláusulas o reglas donde se garantice que los integrantes ciudadanos del Consejo, o al menos una parte importante de los mismos, permanezcan en el cargo más allá de una administración.

### 2.3.13. Procurar que el Cabildo funcione con criterios de transparencia

Es importante la amplia difusión de las decisiones tomadas en el Cabildo. El objetivo es evitar la toma de acuerdos negativos para el municipio, de los cuales el ciudadano no pueda ser al menos testigo. Los acuerdos y la toma de decisiones de los regidores, deben ser públicos y transparentes

El Cabildo, dado su carácter de legislador municipal, puede crear reglamentos donde se fomenten la transparencia y la implementación de buenas prácticas en la administración municipal.

### 2.3.14. Reglamentar los mecanismos de participación ciudadana

Reglamentar la organización y promoción de la participación ciudadana es una responsabilidad de la autoridad municipal. Es una prerrogativa del ciudadano participar, pero es obligación del gobierno ofrecer espacios el logro efectivo de dicha participación.

Si un reglamento da certeza y sustentabilidad jurídica a dicha participación, se logrará construir, pausada pero firmemente, una conciencia entre los ciudadanos de la existencia de mecanismos en los cuales se garantiza la escucha y atención de sus opiniones y, mejor aún, su incorporación al plan municipal de desarrollo. Se

genera mayor confianza en el Gobierno y, por lo tanto, mayor transparencia y eficacia en la administración pública local.

El Ayuntamiento de Apizaco, Tlaxcala, emitió un Reglamento de Participación Ciudadana y Social con la finalidad de organizar, democratizar y hacer eficiente la participación de sus habitantes.

### CAPÍTULO 3. Consideraciones en el municipio de Puebla.

El “Índice de Competitividad Internacional (ICI), en el Memorándum para el Presidente 2018-2024”, elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) en el año 2017, señaló señalar que los gobiernos municipales son una de las instituciones que inspiran menos confianza, al ofrecer servicios evaluados negativamente entre la población; donde únicamente el 33% de los mexicanos confía en los Ayuntamientos.

Si bien debería ser el objetivo común de la sociedad mexicana en conjunto con sus gobernantes acabar con la corrupción y la impunidad a través de la transparencia, distintos factores desvirtúan dicho objetivo.

Por lo anterior, el primer paso es acercar la información a la ciudadanía con la debida transparencia, como factor importante en el combate de la corrupción. Una dependencia con datos positivos todo el tiempo genera sospechas de actos deshonestos a los órganos de control; de igual manera, una dependencia que cumple con tener una plataforma de datos abiertos sin revisión no es efectiva.

### 3.1 El municipio de Puebla 2018-2020

Desde 2018, el ayuntamiento del municipio de Puebla está representado por la presidenta municipal Claudia Rivera Vivanco, del partido Movimiento Regeneración Nacional. En su Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 indica que la misión es ser un Gobierno incluyente y cuyo diseño de políticas gubernamentales esté centrado en las personas, la transparencia y la honestidad para contribuir a un entorno de paz y prosperidad.

El 18 de enero de 2019, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el ACUERDO de Cabildo del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, de fecha 14 de enero de 2019, donde se aprueba el Punto de Acuerdo presentado por la Presidenta Municipal del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla. A su vez, en él se aprueba el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla.

Posteriormente, el 14 de febrero de 2020, se aprobó por unanimidad el Punto de Acuerdo para alinear los Ejes Estratégicos y Ejes Transversales del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2018-2021 al Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2019-2024 del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Puebla y al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 del Gobierno de México. En su *Eje Transversal*.

*Combate a la Corrupción* se plantea este ejercicio a través de mecanismos de participación ciudadana como el presupuesto participativo y el Gobierno Abierto, así como la transparencia y la rendición de cuentas.

El lunes 7 de septiembre de 2020, la presidenta municipal Claudia Rivera Vivanco anunció de manera pública el despido de Beatriz Martínez Carreño, entonces secretaria de Desarrollo Urbano, paralelo al inicio de una investigación a la dependencia por presuntos actos de corrupción comenzados desde el exterior del edificio y concluidos en ventanilla. Lo que detonó dichos eventos fueron las inconformidades y denuncias respecto al banco de tiro, un trámite correspondiente al Gobierno del Estado, relacionado con el espacio destinado al depósito de residuos sólidos y escombros de una construcción, pero que desde hace años el ayuntamiento cobraba.

El 05 de noviembre de 2020, el Gobierno de la Ciudad de Puebla, a través de la Coordinación General de Transparencia, realizó el Foro Internacional "Identidad, privacidad y seguridad de datos personales", con la participación de expertos en la materia y donde la alcaldesa, en dicho foro Claudia Rivera Vivanco, expresó que: "La difusión y socialización de una cultura de protección de datos

personales permite disminuir riesgos de malversación de información entre la comunidad digital”.

### 3.2 Buenas prácticas en Puebla Capital

A pesar de los esfuerzos gubernamentales para avanzar en materia de transparencia, no se logra reducir la percepción de corrupción ciudadana. En cuanto al combate a la corrupción y el fortalecimiento de la transparencia en el municipio de Puebla, del periodo 2018-2020 existen actividades que el municipio sí realiza, como:

#### 3.2.1 Transparentar las compras

En el portal Gobierno Abierto de Puebla Capital, existen las convocatorias emitidas por el Comité Nacional de Adjudicaciones del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, con los detalles del proceso.

#### 3.2.2 Padrón de proveedores y contratistas

El municipio de Puebla debe mejorar la exposición de información relacionada al tema en su portal. Se trata de esfuerzo adecuado para transparentar esta área municipal, no basta con contar con una Guía de Operación del Manejador de Proveedores y Contratistas “Mapyc”; un tríptico informativo de Inscripción o Revalidación al Padrón de Proveedores; Lineamientos de Proveedores; así como trípticos y lineamientos para el padrón de contratistas.

### 3.2.3 Transparencia Fiscal

Según indican los resultados del Índice de Transparencia y Disponibilidad de la información Fiscal de los Municipios (ITDIF-M) de 2019, el Gobierno de la Ciudad de Puebla es el Municipio con el nivel más alto de Transparencia Fiscal, al dar certeza y cumplimiento sobre las obligaciones de Ley en materia de transparencia, contabilidad y disciplina financiera. Se evaluó y cuantificó el nivel de disponibilidad y calidad de la información fiscal (ingresos, gastos y deuda) generada por la administración local, obteniendo una calificación de 99 puntos.

### 3.2.4 Convocatorias transparentes

La Secretaría de Desarrollo Económico Municipal (SEDECO) emite convocatorias de forma transparente. Se permite de esta manera beneficiar en igualdad de circunstancias a los interesados. Por ejemplo, con el Programa de “Apoyos a comercios formales del Centro Histórico y microempresas de Puebla”.

### 3.3 Necesidades de Puebla Capital

Lamentablemente el municipio tiene muchas áreas de oportunidad, tales como:

#### 3.3.1 Faltan actualizaciones

El Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla cuenta con un Reglamento Interior del Comité Municipal de Adjudicaciones vigente desde el 2008, el cual se mantiene sin modificaciones desde su entrada en vigor.

Respecto a sus procedimientos para selección, alta y baja de personal del gobierno municipal no existe información en su portal del año 2015 a la fecha.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Información tomada de la página: <http://www.pueblacapital.gob.mx/vi-remuneracion-mensual/procedimientos-para-seleccion-alta-y-baja-de-personal-del-gobierno-municipal> consultado el 08 de mayo de 2020.

Relativo a los avances de obras contratadas, la información solo existe hasta el año 2016.

### 3.3.2 Nula información

No existe información desglosada respecto a la recaudación de impuestos. Se trata de una necesidad imperante pues, como indica el informe “Integridad y moral tributaria en los países en desarrollo” de la OCDE en el año 2019, la integridad es esencial para el sistema tributario, lo que sustenta la confianza entre los contribuyentes y los gobiernos y es un componente vital de la moral tributaria.

### 3.3.3 Los trámites del municipio

El Ayuntamiento del Municipio de Puebla no cuenta con un catálogo que ostente el número real de trámites.

Llegados a este punto, se debe considerar cómo todo ciudadano espera de un proceso para llevar a cabo un trámite gubernamental lo siguiente:

- Una página oficial digerible, moderna y transparente,
- acceder fácilmente a información clara, completa, oportuna y precisa,

- obtener información verídica y actualizada sobre los horarios de atención al público,
- conocer el status de su trámite,
- conseguir del personal un trato respetuoso y diligente, sin discriminación,
- tolerar una espera razonable al momento de ser atendido y
- lograr el asesoramiento preciso sobre los procedimientos de los trámites y requisitos que debe cumplir.

Pero la realidad en Puebla capital es otra: en el mes de diciembre del 2019 se revisó la página oficial de trámites de la capital poblana, donde se encontró lo siguiente:

1. En su ventanilla virtual, el Administrador describe: “La Ventanilla Virtual es una herramienta con la que podrás obtener información de los trámites y servicios que ofrece el Ayuntamiento de Puebla, además de realizar los trámites disponibles en línea. Para poder ser usuario de la ventanilla en línea es necesario contar con una cuenta de correo electrónico y generar un registro que puedes iniciar ahora con el pre registro, después deberás acudir personalmente al Centro de Atención Municipal (4 Poniente esquina 11 Norte) para validar tus datos

presentando una identificación oficial y obtener así tu usuario y contraseña”. Al final se coloca la siguiente nota: “Por cierre de operaciones de las dependencias, no es posible realizar trámites en línea por el momento”.

2. En su portal Gobierno Abierto se revisaron los requisitos para llevar a cabo los trámites. La descripción más recurrente fue “Acude al CAM ubicado en Avenida 4 Poniente No 1101 Col. Centro, pasa al Módulo 1 de Información y solicita turno para ventanilla”.

De manera análoga, en la mayoría de municipios del país, los usuarios son orillados a acudir a las instalaciones para pre registrarse, realizar los trámites e incluso para obtener información o citas. Es en este escenario donde se empiezan a propiciar actos corruptos y con tendencia al aumento después de la suspensión de actividades consecuencia de la contingencia sanitaria; se exige una nueva trama bajo la existencia de la Sana Distancia y conglomeraciones reguladas, pues al disminuir el número de posibles usuarios atendidos al día y la urgencia individual de llevar a cabo algún trámite, la tentación de corrupción y el cohecho aumentan.

### 3.3.4 Falta de condiciones

Algunas ideas gerenciales no se comparten: se pide productividad a costa del personal: se busca optimizar los tiempos de los trámites y servicios sin saber si el funcionario cubre salarialmente sus necesidades básicas. Además, se olvida la diferencia entre los objetivos públicos y los privados; un trámite monopolizado difiere totalmente de un mercado donde hay libre competencia. Esta situación se convierte en un tema delicado por los controles y horarios establecidos ante la COVID-19.<sup>7</sup>

Del lado de los ciudadanos, agendar una cita u obtener información es más complicado de lo común: las dudas incrementaron y difícilmente se les encuentran respuesta. Además, la necesidad los expone al contagio.

### 3.3.5 Buzón de quejas

Las vías existentes para quejarse de un funcionario por sospecha de actos deshonestos, malos tratos o guía inadecuada son inservibles. Sobre todo cuando personal de la misma dependencia se encarga de, por ejemplo, el buzón de quejas: se manipulan a conveniencia las denuncias, por lo tanto, no existen los canales

---

<sup>7</sup>Información tomada del documento “Guía de acción para los centros de trabajo ante el COVID-19” del Gobierno de México:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/548062/GUIA\\_DE\\_ACCION\\_PARA\\_LOS\\_CENTROS\\_DE\\_TRABAJO\\_ANTE\\_EL\\_COVID-19\\_24\\_04\\_20\\_VF.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/548062/GUIA_DE_ACCION_PARA_LOS_CENTROS_DE_TRABAJO_ANTE_EL_COVID-19_24_04_20_VF.pdf) consultado por última vez el 08 de mayo de 2020.

adecuados para propiciar mejoras en ningún sentido o para alertar sobre temas de corrupción.

Esto significa tomar malas prácticas sin la debida relevancia y la falta de consecuencias es significativa. Gabriel Zaid (1986) señala que “la esencia de la corrupción no está en el lucro derivado de las funciones públicas sino en la mentira de que el poder es público, ya que no le rinde cuentas a nadie, lo que lo hace impune”, pero las consecuencias impactan de forma evidente en la sociedad.

#### 3.3.6 Nula o falsa rendición de cuentas

“La transparencia informativa consiste en la puesta a disposición de la ciudadanía del conjunto de datos, documentos, expedientes y otros archivos que explican y muestran la acción del Gobierno, del sistema y de sus actores, instituciones y tradiciones. El derecho al acceso consiste en aquel que tiene toda persona a solicitar y recibir la información que estime oportuna sobre el funcionamiento de las administraciones públicas. La transparencia requiere rigor informativo, libre disposición de los datos y formación para los empleados públicos que custodian dicha información”. (Manfredi, 2010)

Al ser difícil comprobar que lo publicado por las dependencias es verídico, presentan no sólo números falsos e información inservible, sino positiva satisfacción del usuario cuando en realidad el desagrado es general. La carga de trabajo y la cantidad de personal imperante imposibilita la atención de los usuarios al cien por ciento; cuando se logra atender a los ciudadanos, éstos ya se encuentran en un visible estado de insatisfacción.

## Conclusiones

De acuerdo con el presente trabajo, no debe existir inequidad salarial y sí correlación entre experiencia, carga laboral y sueldo; la transparencia lograría medir y solventar dicha problemática. Se debe establecer un sistema de empleo donde el trabajo dependa del mérito, los resultados, la profesionalización o especialización y capacidad.

Aunado a lo anterior, existe una necesidad de directivos dispuestos a dialogar con el personal a su cargo, quienes tienen trato directo con el ciudadano y la experiencia de ejecutar el trabajo, así como el hecho de estar inmersos en las situaciones dadas en la práctica e invertir en espacios seguros para todos. Esto promovería la oferta de un mejor servicio, la disminución de las dudas de los ciudadanos y la vulnerabilidad a actos corruptos en su dependencia.

Conviene subrayar que, además de adecuar los espacios dirigidos a la atención ciudadana, es vital que los servicios públicos sean de calidad y cumplan con el conjunto de características pertinentes para satisfacer las necesidades establecidas por los ciudadanos. Con ello se disminuiría la corrupción en beneficio de todos y se mejoraría la percepción ciudadana respecto al gobierno. La corrupción nos afecta a todos de dos formas:

- Económicamente se puede llegar incluso a no costear el pago de trámites y disminuye el ingreso.
- Socialmente, la mayoría de la población, al ser de bajos recursos o no contar con influencias, pierde oportunidades.

Las dependencias tienen la responsabilidad de garantizar la calidad de la información presentada, favoreciéndose de la política de servicio de un funcionario público: su trabajo se realiza en beneficio de la sociedad, con quien mantiene una relación recíproca.

Es imperante revisar, reforzar y ampliar la información en las plataformas oficiales. Los ciudadanos por derecho merecen información clara, accesible y oportuna.

Si los portales de cada gobierno presentaran trámites estandarizados con descripciones detalladas de sus procedimientos y costos, además de ofertar la disponibilidad de citas en tiempo real, no sólo se lograría eficiencia en los trámites, sino se disminuiría exponencialmente la cantidad presencial de personas en el centro de atención y las visitas fallidas por dudas o falta de información. No sólo reduce el riesgo sanitario, también la propensión a actos corruptos.

Un gobierno digital con un sistema de trámites en línea accesible e inteligible, funcional en cualquier dispositivo, con una gama amplia de métodos de pago y un método de validación de autenticidad, reduciría de forma significativa la corrupción, la exposición al contagio y la insatisfacción con los trámites.

Optimizar el tiempo del trámite debe ser un objetivo para contener el contagio, erradicar el mal concepto de la burocracia y suprimir la percepción de la corrupción como algo normal. Disminuir las largas filas ante una ventanilla o el tiempo de respuesta son escenarios positivos ante la contingencia, pero no debe ser en perjuicio de los servidores y mucho menos de los ciudadanos.

Las dependencias deben implementar sistemas informáticos, actualizados y con estándares para la gestión automatizada de bases de datos, donde los ciudadanos puedan obtener información en tiempo real.

Eliminar el nepotismo es sustancial para disminuir los efectos negativos a la equidad entre el personal, la ineficiencia y la falta de innovación. La mencionada estrategia no desaparecerá la corrupción si este principio no se acompaña de mecanismos para asegurar la inexistencia de contratos o ascensos por rendir pleitesía a directivos de dependencias y, sobre todo, si los trabajadores no tienen las condiciones laborales o humanas óptimas.

Los buzones de quejas y sugerencias regidos por una dependencia ajena a la administración con datos reales podrían crear un impacto real: al ser un agente externo, se le podría dar seguimiento tanto a ciudadanos como a servidores públicos, siempre y cuando el seguimiento sea profesional. Su implementación regularía la mala atención, el *mobbing* descendente y la resistencia de alto nivel. Si se aplica de manera óptima, la impunidad tendría otra percepción.

No se trata de un sistema de sanciones o represalias, sino de un sistema de captación de mejoras o alertas a malas acciones; por ejemplo, desde el anonimato se pueden propiciar acusaciones infundadas, así una queja no puede ser motivo de despido, pero sí el punto de inicio de una investigación posterior. De igual manera, una sugerencia adecuada puede ser el progreso que la gente no se atreve a expresar o que los altos mandos se negaban a escuchar.

Se debería reforzar la supervisión externa aleatoria de las áreas de trabajo y no quedarse únicamente con auditorías programadas donde las dependencias se preparan previamente: la contingencia reclama que alguien ajeno a la dependencia asegure la adecuación de los espacios, vigile la aplicación de las medidas y detecte focos rojos al llevarse a cabo los trámites.

En definitiva, es necesario un plan de ingresos extras para los servidores. Una mejora sería que, con la idea de aplicar gerencia a lo público, la existencia de una partida de recargo o cobro extra ante ciertas situaciones y, posteriormente, reflejada de manera transparente en la nómina de los trabajadores. Si bien los servidores públicos perciben un salario, muchos ciudadanos exigen ser atendidos con rapidez y en momentos específicos determinados por su individualidad: un esfuerzo extra merecería un apoyo extra y eso generaría vocación por brindar atención. Si estos cargos se transparentan, no son corrupción.

Por último, los portales de Gobierno Abierto deben estar acompañados de un seguimiento con miras a aumentar la satisfacción ciudadana, proporcionar orientación e impedir la corrupción.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Amundsen, Inge. (1999). *Political Corruption: An Introduction to The Issues*. Michelsen Institute: *Working Paper 99(7)*.
- Alonso, J. A. y Mulas-Granados (directores). (2011). *Corrupción, cohesión social y desarrollo: el caso de Iberoamérica*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Bautista, Oscar Diego. (2009) *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. Estado de México: IAPEM.
- Bohórquez, E. (2006). Corrupción en la provisión de servicios públicos. ¿endémica o epidémica? Legitimidad y gobernabilidad democrática: los horizontes del buen gobierno, pp. 135–141.
- Casar, María Amparo. (2016). *México: anatomía de la corrupción*. Ciudad de México: CIDE/IMCO.
- Crozier, Michel. (1996). *La crisis de la inteligencia*. Madrid: MAP.
- Holmes, L. (2015). *Corruption: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Grandet, C. y Reséndiz, C. (2015) *Corrupción en gobiernos municipales: el poder de la información*. Recuperado el 27 de octubre de 2020 en: <https://imco.org.mx/indices/la-corrupcion-en-mexico/capitulos/analisis/corrupcion-en-gobiernos-municipales-el-poder-de-la-informacion>

- Manfredi, Juan Luis (2010). Periodismo y Transparencia informativa. Cuadernos de periodistas. *Revista de la Asociación de la Prensa de Madrid* 19, 113-123.
- Manfredi, Juan Luis (2013). “Buenas y malas noticias sobre la ley de transparencia”. En *Cuadernos de periodistas*, nº 27, pp. 72-80.
- Mora Heredia, J. y Rodríguez Guillen, R. (2009). Gestión pública y moral política. *El Cotidiano*, (153) 79-82.
- Paulo C. De León, “Hacia un Concepto de Transparencia: Orígenes e Importancia”. Archivado el 19 de agosto de 2013 en la Wayback Machine, enero 2008.
- Prats Catalá, Joan (2007), “La lucha contra la corrupción como parte integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración”. En *Cuadernos de Derecho público*, nº31, pp. 11-30.
- Richard, J. A. (1993) “La formación como factor de la modernización y de la calidad de la administración”. En *Modernización Administrativa y Formación*. Madrid: MAP, 247-264.
- Reos, O. (2002). Seminario internacional "Los desafíos éticos del desarrollo". Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital, 1-16.
- Sánchez Fernández, Flor (2011). “Mentiras, corrupción y confianza. Apuntes de una relación”. En *Encuentros multidisciplinares*, vol. 13, nº 39, pp. 10-18.
- Uvalle, R. (2008) “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado”. En *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50 (203).

- Zabludovsky Kuper, Gina. (2009) *Intelectuales y burocracia: vigencia de Max Weber*. Ciudad de México: UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Zafra Díaz, Juan M. “¿Cómo puede cambiar el panorama mediático con una ley de transparencia? El futuro de la profesión periodística”, en *Telos, Cuadernos de comunicación e Innovación*, n° 94, pp 81-83.
- Zaid, Gabriel. (1986, noviembre). La propiedad privada de las funciones públicas. *Vuelta*, 120.