



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ENTRE LA VULNERABILIDAD Y EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS: ANÁLISIS Y
PROPUESTAS DE CONTROLES ANTICORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO
Y CIUDAD DE MÉXICO**

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA

P R E S E N T A:

OSMAR ALEJANDRO FARÍAS GARDUÑO



**DIRECTORA DE TESIS:
DRA. MARIANTONIA ROSSANA CASSIGOLI SALAMON
CIUDAD DE MÉXICO, 2019**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Sam,
por haberme acompañado en este viaje.

AGRADECIMIENTOS

A Elizabeth y a César, por acompañar mis sueños, por impulsarme a no quedarme en el espacio común, por ser con quienes puedo compartir mis anhelos y temores. Por dejarme escuchar lo que piensan, por aceptar mis diferencias y por realizar proyectos en los que parece que vamos solos contra el mundo.

A Fernanda, mi hermana, por tener el elemento sorpresa, por su sensibilidad, por su saber innato, por los buenos y por los malos ratos. Por estar y por creer.

A Genoveva, Otilia, Osvaldo y Víctor. Por enseñarme el significado de construir una historia, por enseñarme a valorar la belleza en pequeños ratos, en un abrazo, en la naturaleza y en el trabajo.

De manera muy especial, agradezco todo el apoyo que me ha brindado Rossana Cassigoli desde el primer semestre que cursé con ella. Por creer en mí, por darme un espacio para incentivar mi creatividad, mi escritura y por enseñarme que una persona es capaz de hacerlo todo con perseverancia y ganas de conocer.

A Ricardo Jiménez, por incentivar me a desarrollar este tema a pesar de mi reticencia. Por sus consejos, comentarios y por las largas charlas de las cuales han surgido ideas que, entre muchas otras cosas, derivan en este texto.

A todo el equipo que conforma Arkimetría Social, por mostrarme la capacidad de organizarse por lograr un espacio más habitable, por permitirme desarrollar el interés en un tema que no tenía en el radar, por ser escuchado y por saber valorar el esfuerzo individual y colectivo.

A la organización MUDECI y a todas las personas que compartieron su pensar en el desarrollo de las actividades del proyecto, porque nadie dijo que la lucha sería fácil, porque se requiere romper con los esquemas y porque siempre podemos ser mejores si nos acompañamos uno al otro.

Este trabajo de tesis se desarrolló con el apoyo del proyecto PAPIIT IN403417 “Prácticas cotidianas y emancipación en la lengua”, también con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, en el marco del proyecto “Fortalecimiento institucional de los Comités de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, Estado de México y Querétaro”.

“Pero la historia de los últimos dos siglos –todo lo que ha implicado como efecto la ficción política del hombre-ciudadano– muestra bien claro que las ficciones políticas producen realidad y generan efectos que transforman el mundo de abajo a arriba, trastornando todos los ordenamientos supuestamente naturales y eternos. Las fábulas son cosas serias.”

-Amador Fernández

INTRODUCCIÓN:	8
----------------------	----------

CAPÍTULO I

EL DETERIORO DE LO PÚBLICO. CONCEPTOS Y PREMISAS:	15
--	-----------

1. HORIZONTE DEL PROBLEMA:	15
2. DIMENSIONES SOCIALES DE LA CORRUPCIÓN:	22
3. MODELOS ANTICORRUPCIÓN EN EL MUNDO:	26
<i>a. Modelos en Asia</i>	<i>26</i>
<i>b. El caso de Finlandia</i>	<i>29</i>
<i>c. Los Objetivos del Desarrollo Sostenible</i>	<i>30</i>
4. MEDIDAS INSTITUCIONALES EN MÉXICO CONTRA LA CORRUPCIÓN:	35
<i>a. Antecedentes</i>	<i>35</i>
<i>b. El Sistema Nacional Anticorrupción</i>	<i>37</i>
<i>c. Sistemas Locales Anticorrupción</i>	<i>39</i>
5. EL PROYECTO DE ARKEMETRÍA SOCIAL Y LOCALIS. ANTECEDENTES, PLANTEAMIENTO Y PROPUESTAS:	40

CAPÍTULO II

MUNICIPIOS Y SISTEMAS MUNICIPALES ANTICORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO. DIAGNÓSTICO DE INTEGRACIÓN Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD:	45
--	-----------

1. LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO:	46
2- LOS MUNICIPIOS FRENTE AL GOBIERNO ABIERTO:	47
<i>a. Jalisco</i>	<i>56</i>
<i>b. Querétaro</i>	<i>57</i>
<i>c. Nuevo León</i>	<i>58</i>
<i>d. Zacatecas</i>	<i>59</i>

<i>e. Sinaloa</i>	60
5. SITUACIÓN ACTUAL DE LA CONFORMACIÓN DE LOS SMA EN EL ESTADO DE MÉXICO:	
ALCANCES Y LIMITACIONES INSTITUCIONALES:	60
6. PROPUESTAS PARA FORTALECER LA PREVENCIÓN Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN	
DESDE EL ÁMBITO MUNICIPAL:	63
<i>a. Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción</i>	64
<i>b. Foros de discusión y perspectivas particulares</i>	66
6. ANÁLISIS DE POSIBLES ACTOS Y NICHOS DE CORRUPCIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO	
DE MÉXICO: UNA LECTURA INTEGRAL DE LA PROBLEMÁTICA:	69
<i>a. Herramienta Municipal CIMTRA</i>	69
CONCLUSIONES:	74

CAPÍTULO III

CORRUPCIÓN Y VULNERABILIDAD EN EL ESTADO DE MÉXICO Y CIUDAD	
DE MÉXICO: VIVENCIA, PERCEPCIÓN Y VIDA COTIDIANA:	78
1. LA VULNERABILIDAD Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN:	78
2. AFECTACIÓN DIFERENCIADA: INVESTIGACIONES SOBRE LOS IMPACTOS DE LA	
CORRUPCIÓN EN GRUPOS VULNERABLES:	82
3. MUJERES DE BASE Y CORRUPCIÓN EN LA VIDA COTIDIANA:	85
<i>a. Lineamientos metodológicos para el trabajo de campo con grupos</i>	
<i>vulnerables</i>	87
4. EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO:	91
<i>a. Tecámac</i>	92
<i>b. Toluca</i>	95
<i>c. Ecatepec</i>	99
<i>d. Tejupilco</i>	105
<i>e. Exigencias y expectativas de las mexiquenses</i>	112
5. EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO:	113
<i>a. Diagnóstico sobre el nivel de acceso a la información en grupos de</i>	
<i>trabajo de la Ciudad de México</i>	115

<i>b. Gustavo A. Madero</i>	119
<i>c. Álvaro Obregón</i>	124
<i>d. Xochimilco</i>	129
<i>e. Exigencias, expectativas y vías de incidencia de los grupos de trabajo en la Ciudad de México</i>	134
REFLEXIONES FINALES:	138
ANEXOS	144
1. SIGLAS Y ACRÓNIMOS:	144
2. FORMATO DE ENCUESTA. DISEÑO ORIGINAL: ARKEMETRÍA SOCIAL. ADAPTACIÓN PROPIA:	147
BIBLIOGRAFÍA	154

Introducción:

Esta tesis surge a partir de la inquietud por conocer las manifestaciones concretas de un fenómeno ampliamente discutido, pero en ocasiones difícil de conceptualizar por las dimensiones y formas en que se presenta: la corrupción¹. En lo que va del siglo XXI, sobre todo en el contexto de México, este tema ha sido ampliamente abordado por la academia, las organizaciones civiles, la agenda política y la población en general.

Habitualmente, la corrupción es entendida como la práctica en la que se colocan intereses individuales o grupales frente a los de carácter público, que desgasta la legitimidad del poder político y produce una afectación a la vida pública y personal de la ciudadanía.²

La presente tesis de Licenciatura en Sociología se centra contar la historia de algo imperfecto: la democracia en México y las prácticas al interior de la administración pública. Para ello, abordo la problemática de la corrupción en las instituciones y organismos gubernamentales mexicanos, particularmente los del ámbito municipal. La hipótesis central apunta a que la permisibilidad de estas prácticas refleja la falta de aplicación de un Estado de Derecho, como ya lo señalan analistas como Raúl Figueroa³ y Edgardo Buscaglia. Además de ello, la falta

¹ El origen etimológico de la palabra proviene del latín *corruptio*. Es la acción y efecto de destruir o alterar globalmente por putrefacción, de dañar, sobornar o pervertir a alguien.

² Esta es una definición compuesta por las propuestas de autores como Robert Klittgaard y las organizaciones Arkemetría Social, Locallis y la Comunidad PIRC.

³ Desde la definición de Figueroa, el Estado de derecho es entendido como un “marco de normas y procedimientos; es el conjunto de leyes de dominio público, universales, estables y precisas, y no retroactivas, las cuales son características fundamentales para cualquier otra norma dentro de toda sociedad.” En Figueroa

controles⁴ institucionales, desde la perspectiva conceptual de Buscaglia, permite un actuar discrecional y opaco por parte de funcionarios públicos, pero también por la falta de controles sociales, traducidos en desconfianza en las instituciones públicas, así como en un deficiente involucramiento de la población por los asuntos públicos para la creación de mecanismos de prevención y monitoreo social. Es decir, una falta de cultura de la legalidad, donde existe poca credibilidad en el respeto a las leyes y su cumplimiento, de acuerdo con algunas definiciones.⁵

La tesis central que ofrece este texto es que, dentro de la estructura gubernamental de México, a nivel municipal se presentan con mayor frecuencia actos de corrupción que afectan a la calidad de vida de las personas. Este nivel e instancia de gobierno es la más cercana a la población; las dependencias que integran a los municipios están diseñados para atender las necesidades más inmediatas. Tal es el caso del suministro de agua potable, la expedición de trámites, el levantamiento de denuncias y la construcción de obras.

Por lo tanto, un elemento fundamental para combatir eficazmente el fenómeno de la corrupción tendría que involucrar a la participación activa de actores sociales locales, con mecanismos institucionales abiertos y participativos, donde se discutan las problemáticas que se presentan en determinado territorio y se logren generar propuestas de acción específicas. Se trata de procesos de largo aliento,

Raúl, *El Estado de derecho y la calidad de la democracia en México*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma, México, 2017, pág. 15.

⁴ Los mecanismos de *control* son una propuesta del académico argentino Edgardo Buscaglia. Los vacíos de Estado que se generan en las transiciones políticas, permiten el involucramiento de actores no estatales dentro del aparato institucional, generando entornos permisibles a actos delictivos como la corrupción.

Buscaglia, Edgardo, *Vacíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*, Debate, México, 2013.

⁵ Villoria Manuel y Jiménez Fernando, “Estado de derecho, cultura de la legalidad y buena gobernanza”. En Isabel Wences et. al., *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*, FLACSO, Costa Rica, 2014, pág. 88.

pero lo suficientemente robustos para permitir un involucramiento serio de las y los ciudadanos interesados en los asuntos públicos.

Otras problemáticas que presentan los municipios y que reflejan las deficiencias institucionales a las que se enfrentan, son el incumplimiento a las obligaciones de los ayuntamientos, el desconocimiento de mecanismos de acceso a la información, la deficiencia en la aplicación de los marcos normativos de transparencia y la falta de justicia. Estas deficiencias administrativas generan un entorno propicio a prácticas de corrupción, que colocan a la ciudadanía en distintos grados de vulnerabilidad⁶. Ciertos grupos sociales se encuentran en mayor riesgo de padecerlos, como las mujeres de base⁷ que habitan en el Estado de México y la Ciudad de México. Para ejemplificar lo dicho, el capítulo III aborda los casos particulares de los municipios de Ecatepec, Tecámac, Tejupilco y Toluca, así como las alcaldías Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero y Xochimilco.

Dado que esta ruta de análisis vislumbra espacial y materialmente ambiciosa, considero oportuno acotar lo siguiente: las demarcaciones que se abordan, no buscan compararse, sino que sirven de ejemplo para ilustrar las contradicciones y contingencias presentes para estudiar el tema.

Adicionalmente, el ejercicio que se presenta busca esquematizar las problemáticas principales de los gobiernos municipales en su interior. Para ello, se

⁶ Vulnerabilidad entendida como la falta de capacidad para ejercer y defender los derechos; la población en situación de vulnerabilidad es aquella donde carecen de acceso a la información suficiente para conocer la oferta, funciones y desempeño de los gobiernos locales.

⁷ Mujeres de base es un término particular para las comunidades de base. El término proviene del inglés “grassroots” y hace referencia a aquellas asociaciones constituidas al interior de una comunidad con un fin político. En este caso, las mujeres de base son aquellas “que viven y trabajan a nivel comunitario en áreas rurales y urbanas pobres y marginadas.” Véase Comisión, Huairou, *Viendo más allá del estado: Perspectivas de las mujeres de base en corrupción y anticorrupción*, PNUD, Estados Unidos, 2012.

analizan las opiniones de aproximadamente 150 personas, en su mayoría mujeres entre 36 y 59 años, sobre la forma en la que entienden y perciben la corrupción dentro de sus comunidades, al tiempo de proponer acciones realistas para reducir la discrecionalidad y ampliar el involucramiento de la población en las decisiones públicas.

Vale recordar que en México se han implementado iniciativas para atacar el problema de la corrupción desde hace varias décadas, ya sea desde el Estado u organismos independientes. En la actualidad se cuenta con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), creado en el año 2017. Es una instancia de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno para detectar, prevenir y sancionar responsabilidades administrativas y actos de corrupción. En su estructura, el SNA contempla la participación de secretarías de Estado, instituciones, organizaciones de la sociedad civil y especialistas en la materia. A su vez, el SNA replica su estructura a nivel federal, estatal y, en algunos casos, municipal. Todos ellos contemplan la creación de un Comité de Participación Ciudadana (CPC), encargado, entre otras cosas funciones, de recibir recomendaciones de la población para crear políticas públicas en materia de anticorrupción.

Es por ello que a lo largo de la exposición se esboza un diagnóstico de las áreas más proclives a la corrupción en el ámbito municipal, a partir del testimonio de las mujeres de base habitantes de los municipios antes mencionados. Así, los resultados que se obtienen del estudio, podrían derivar propuestas puntuales dirigidas a la los CPC del Estado de México y la Ciudad de México⁸. Dicho de otro modo, en partes constitutivas de una política pública anticorrupción basadas en evidencia. De esta manera, no solo se cumple efectivamente con las funciones del CPC, sino que incentiva la participación activa de la población en el ejercicio de sus derechos, tales como la participación ciudadana, el derecho al buen gobierno y a la buena administración, así como como el derecho de acceso a la información

⁸ Hasta la fecha de publicación de este texto, la conformación del CPC en la Ciudad de México aún se encuentra en proceso.

pública. Vale recordar que este involucramiento permite abrir las puertas a instaurar una cultura de la legalidad dentro de la población, lo que incentiva la aplicación correcta de las leyes, no solo en materia anticorrupción, sino del sistema judicial conjunto. Es una meta ambiciosa, pero no por ello deja de ser necesario plantearla.

El esquema de la presente investigación consta tres capítulos y un apartado de reflexiones finales. En el primer capítulo se describe una aproximada perspectiva planetaria sobre la corrupción y se abordan definiciones relevantes en torno a ésta, poniendo énfasis en las concordancias que pueden tener los diferentes enfoques, sin importar que sean conceptualizados, o no, desde distintas disciplinas. Asimismo, se presentan cuatro proyectos de países en Asia, Europa y América en favor de la integridad de las instituciones, desarrollados a partir de la segunda mitad del siglo XX hasta el presente. Para abordar el caso particular de México, se describe el contexto y los aspectos generales que permitieron la creación del SNA.

El capítulo cierra con un ejemplo ilustrativo sobre el rol de la sociedad civil en el combate efectivo a la corrupción, a través de proyectos de colaboración con las instituciones. En este caso, de las organizaciones civiles mexicanas Arkemetría Social y Locallis⁹, quienes desarrollaron una iniciativa que busca fortalecer los sistemas anticorrupción locales a través de la participación ciudadana. Cabe señalar que esta iniciativa es punta de lanza para la realización de este texto.

El segundo capítulo está encaminado a exponer el estado del arte de los gobiernos locales mexicanos frente a la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) desde el año 2017 hasta mayo de 2019, para identificar áreas de fortalecimiento institucional. La ruta metodológica para lograrlo se desarrolla en tres puntos principales. Primero, se expone el papel de los municipios en México como el nivel de gobierno más cercano a la población. Posteriormente, se exponen casos concretos de SLA en algunos estados del país. En la tercera parte, se analizan propuestas para la prevención y combate a la corrupción, a partir de un

⁹ Las líneas de investigación de estas organizaciones están orientadas a la transparencia gubernamental, el derecho de acceso a la información, el desarrollo municipal, la participación ciudadana, gobierno abierto y el combate a la corrupción.

análisis concreto sobre el desempeño de 10 municipios del Estado de México en materia de transparencia. El estudio busca identificar posibles nichos de corrupción.

El tercer capítulo expone la percepción de la corrupción municipal en la vida cotidiana de las mujeres de base¹⁰ de los municipios antes mencionados, frente al actuar de los gobiernos municipales. Se busca identificar los puntos concretos donde la población percibe un actuar opaco o discrecional por parte de los funcionarios públicos. El ejercicio expone propuestas de la propia población objetivo para enfrentar el problema y se propone una ruta de acción, conjuntando los datos arrojados en el estudio del capítulo II sobre las obligaciones de transparencia municipales.

En la última parte de la tesis, se presentan las conclusiones de la exposición y se exponen los elementos centrales que podrían considerarse para: 1) facilitar el acceso a la información de los ayuntamientos para uso de la población, 2) estrechar los vínculos con los CPC y la ciudadanía, y 3) esbozar los elementos mínimos para crear una política local anticorrupción.

Este estudio está enmarcado en las actividades realizadas en el proyecto titulado “Fortalecimiento institucional de los Comités de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, Estado de México y Querétaro”, impulsado por las organizaciones civiles Arkimetría Social y Locallis. Asimismo, la creación de esta tesis fue posible gracias al apoyo brindado por la DGAPA de la UNAM, a través del proyecto PAPIIT IN403417 “Prácticas cotidianas y emancipación en la lengua”, bajo la responsabilidad académica de la Dra. Rossana Cassigoli.

En mi calidad de participante en ambos proyectos, la contribución de esta tesis es abonar a las investigaciones de campo sobre los impactos de la corrupción en la vida cotidiana y las prácticas de ciudadanía de las instituciones para la reducción de desconfianza gubernamental y percepción de la corrupción.

¹⁰ El perfil de la población es amplio, pues se incluyen a artesanas, amas de casa, campesinas, trabajadoras del hogar y profesionistas. La edad promedio oscila entre los 36 y 60 años.

Un objetivo particular de este ejercicio, es dar a entender que la corrupción no es un padecimiento irreparable en una sociedad, sino un fenómeno multidimensional, cuyas propuestas de solución surgirán desde el ejercicio de los derechos como la participación ciudadana, el acceso a la información pública y la buena administración, así como la organización comunitaria, la apertura de los gobiernos, los espacios de debate y la formación educacional ética y cívica.

Con este texto se espera que el lector, sea especializado en el tema o no, pueda reconocer los aspectos esenciales de la corrupción en México en los últimos diez años, la comprensión de ésta desde las instituciones mexicanas, su manifestación en el ámbito local y las inquietudes generales de la ciudadanía para mitigar el problema a través de la generación de controles sociales efectivos y la aplicación correcta de las leyes.

CAPÍTULO I

El deterioro de lo público. Conceptos y premisas:

1. Horizonte del problema:

Estamos por entrar en la tercera década del siglo XXI, y se pueden reconocer numerosas manifestaciones planetarias del deterioro en el acceso a la justicia, un menoscabo de la credibilidad ciudadana en las instituciones y del lugar que ocupa lo público en el imaginario del ciudadano. Las características distintivas que tienen estos procesos de deterioro se pueden deber al carácter omiso de las instituciones en el desempeño de sus funciones y obligaciones frente a la ciudadanía.

Estos comportamientos derivan en una vastedad de manifestaciones que podríamos resumir en tres fundamentales: violación de derechos, elevados índices de corrupción¹¹ y políticas de la impunidad, que en el caso particular de México, han aumentado notablemente desde la segunda mitad del siglo XX. Basta con recordar el actuar permisivo de los gobiernos en el acaparamiento de recursos públicos por parte de funcionarios, instituciones o líderes sindicales.

Situados en el contexto actual, según Transparencia Internacional, México es uno de los principales países con mayores problemas de gobernabilidad y menores

¹¹ “La corrupción entendida como la captura, uso, aprovechamiento, desviación de lo público en beneficio privado. Son aquellos actos donde lo público se convierte en un asunto manejado y aprovechado por actores estatales/privados para fines particulares. Esto significa que los cargos, los presupuestos, las políticas y decisiones públicas quedan en manos de unos pocos para su beneficio personal o grupal. Esto produce una afectación a la vida pública y personal de la ciudadanía.” (Documento base, 2018) La palabra corrupción viene del latín *corruptio*. Es la acción y efecto de destruir o alterar globalmente por putrefacción, de dañar, sobornar o pervertir a alguien. Consultado en Diccionario etimológico digital.

Información disponible en: <http://etimologias.dechile.net/?corrupcio.n> [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2019]

niveles de ingreso y desarrollo humano. El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2018 –herramienta implementada desde el año 1995 para medir la percepción de este problema en el sector público–, coloca a México en el lugar 138 de 180 países evaluados. En una escala de 0 a 100, donde el 0 es el nivel más alto de corrupción y 100 es el más bajo, México obtuvo 28 puntos.¹²

Los esfuerzos por combatir este fenómeno han generado una gran cantidad de propuestas por parte de la comunidad internacional. En la última década, destaca la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA): Es una iniciativa que busca mejorar los gobiernos a través de mayor transparencia y rendición de cuentas de las instituciones, promueve la participación ciudadana en los asuntos públicos, el combate a la corrupción y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza.¹³

México forma parte de este grupo de aliados desde el año 2011. El Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y algunas organizaciones de la sociedad civil conforman la delegación mexicana en ese organismo. Su anexión a este grupo no es casual, de acuerdo con José Bautista Farías –investigador del ITESO e coordinador nacional de CIMTRA– México ya contaba con

“avances registrados en materia de transparencia y acceso a la información en los planos normativo e institucional. Además la existencia de un grupo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) dedicadas al tema de la transparencia, el derecho a la información y la rendición de cuentas con relaciones con organismos

¹² Transparencia Internacional, *Corruption Perception Index 2018*

¹³ AGA, IFAI, “¿Qué es la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)?”. Información web disponible en: <http://aga.ifai.mx/SitePages/QueEsAGA.aspx> [Fecha de consulta: marzo de 2019]

internacionales que financian proyectos en este campo crearon las condiciones para participar en este ejercicio.”¹⁴

A pesar de ello, desde el año 2012, el país ha caído más de 20 puntos en la tabla de calificaciones del IPC¹⁵. El trabajo de los periodistas, comunicadores y defensores de los derechos humanos ha sido crucial para que la población pueda conocer los casos que se han presentado tan solo en los últimos seis años en materia de corrupción. Su labor, sin embargo, ha sido catalogada como una de las más riesgosas en el país.

Cabe recordar que desde hace más de una década, México se ha enfrentado a una ola de violencia que hasta el momento sigue a la alza. La medición cuantitativa de homicidios por año es uno de los referentes principales para visibilizar la magnitud del fenómeno. En los últimos veinte años, la recurrencia de homicidios aumentó hasta puntos críticos. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) dio a conocer un documento donde se contabilizan los homicidios por año, de 1997 al 2017.¹⁶

En el informe, se tiene registro de 13,155 casos de homicidios dolosos en el año 2017. De 1997 a 2017 hubo un incremento del 60% en el número total de casos. La tendencia a la alza se intensificó a partir del 2008, con un crecimiento del 28% respecto al año anterior, hasta alcanzar el primer punto crítico en 2011, con 22,409 homicidios.

¹⁴ Bautista-Farías, J. (2016). "Gobierno abierto en México: promesas y vicisitudes". En *Análisis Plural*, vsegundo semestre de 2015. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO, pág. 136.

¹⁵ La Vanguardia, "México sigue cayendo en índice de corrupción por tercer año consecutivo", 29 de enero de 2019. Artículo disponible en <https://vanguardia.com.mx/articulo/sigue-mexico-cayendo-en-indice-de-corrupcion-por-tercer-ano-consecutivo> [Fecha de consulta: 10 de abril de 2019]

¹⁶ Secretaría de Gobernación & Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Cifras de homicidio doloso, extorsión y robo de vehículos 1997-2017*, México, 2017.



Ilustración 1 Fuente: SESNSP

Aunque en apariencia los homicidios dolosos y la corrupción son temas distintos, las recomendaciones que ha emitido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) al país demuestran su íntima relación. En relación con los casos de periodistas asesinados, la CNDH señala que:

“Numerosos casos han ocurrido en zonas con fuerte presencia de cárteles del narcotráfico y de otras formas de crimen organizado, en las que las víctimas realizaban un periodismo de denuncia o periodismo crítico, así como actividades de defensa en temas relacionados con corrupción e inseguridad, entre otros.”¹⁷

Si bien los temas de violencia extrema y corrupción aparentan ser problemáticas de distinto orden, de acuerdo con la propuesta de Edgardo Buscaglia, “salta a la vista que los vacíos de Estado y las graves fallas regulatorias constituyen el factor primordial para explicar el deterioro de la seguridad en un sentido

¹⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Análisis Situacional de los Derechos Humanos de Periodistas y Personas Defensoras”, 2018. Artículo disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=40063> [Fecha de consulta: 10 de abril de 2019]

integral.”¹⁸ Por lo que relacionar estas dos problemáticas ilustra las dimensiones del problema al que se enfrenta el Estado mexicano en conjunto.

Un ejemplo de los trabajos periodísticos más conocidos sobre casos de corrupción es la llamada Estafa Maestra. La investigación de este caso estuvo a cargo de Nayeli Roldán, Miriam Castillo y Manuel Ureste –periodistas en el portal Animal Político–, donde se desviaron cerca de 7 mil 670 millones de pesos y se detectaron 128 empresas fantasma para realizar esta operación, además de dependencias gubernamentales e incluso universidades públicas¹⁹.

Ahora bien, como se mencionó en la introducción, la tesis se enfocará en la escala local, a partir del análisis sobre la corrupción en algunos municipios del Estado de México y la Ciudad de México. Una de las principales motivaciones es que ambas demarcaciones reflejaron la mayor tasa de víctimas de actos de corrupción en el país, el Estado de México con 15,901 víctimas por cada 100,000 habitantes y la Ciudad con 20,093 casos.²⁰

Estas elevadas cifras se reflejan en la escala nacional, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)²¹, la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de

¹⁸ Buscaglia, Edgardo, *Los vacíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*, Debate, México, 2013, pág. 13.

¹⁹ Para conocer más acerca de este caso, consultar el artículo de Nayeli Roldán, “La Estafa Maestra. Graduados en desaparecer dinero público”, 2018. Artículo disponible en <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/> [Fecha de consulta: 10 de abril de 2019]

²⁰ “La cobertura conceptual y el alcance metodológico de este proyecto estadístico contemplan actos de corrupción en actividades relacionadas con la vida cotidiana de los hogares y no de las actividades que permiten el desarrollo de las unidades económicas.” INEGI, *Resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017. Comunicado de prensa*, México, 2018, pág. 1.

²¹ *Ibidem*.

corrupción, fue de 14,635 por cada 100,000 habitantes. Considérese además, que ambas entidades son las más pobladas del país. En el año 2015, el Estado de México contaba con 16,187,608 habitantes y la Ciudad con 8,918,653.²²

Resulta importante poner énfasis en la corrupción a nivel municipal porque las tareas que les corresponden a las autoridades de este nivel son las mismas donde se reflejan los actos de corrupción más frecuentes. Tal es el caso de la realización de trámites ante el Ministerio Público, en el contacto con autoridades de seguridad pública, en los permisos relacionados con la propiedad y en la realización de trámites en general.²³

El segundo problema ligado al anterior versa sobre el nivel de confianza en instituciones o actores políticos por parte de la sociedad civil. Solo el 23.6% de la población del Estado de México confía en los gobiernos municipales, mientras que en la Ciudad el 16.3% lo hace. Estas entidades representan dos de las tres con menor nivel de confianza a nivel nacional. Además, solo el 38.7% de la población confía en los servidores públicos.²⁴

Ahora bien, es necesario remarcar que para hacer cumplir las responsabilidades de las instituciones, ante la falta de eficacia en su actuar, requieren también de la participación activa de la población, en tanto que se trata de un fenómeno social que permea en múltiples esferas de la vida diaria. Sin embargo, este factor también padece de dificultades, pues partimos de la base de dos problemas iniciales: 1) la falta de confianza y credibilidad en las instituciones; y 2) la falta de organización local respecto a la atención a los asuntos públicos. Esto es un síntoma de una falta de credibilidad en las leyes y su aplicación, o sea, de una cultura de la legalidad. Para ejemplificar lo dicho, me permito citar de manera

²² Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Número de habitantes por entidad. Sitio web: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/> [Fecha de consulta: 18 de marzo de 2019]

²³ INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017. Principales resultados*, México, 2018, pág. 133.

²⁴ INEGI, *Encuesta...*, pág. 144.

extensa, la forma en la que posiblemente se haya generado este ambiente en el entramado social mexicano, desde el punto de vista de Manuel Villoria y Fernando Jiménez:

“Si los políticos creen que los otros políticos son corruptos y rompen las reglas del juego –juegan sucio–, entonces tienen muchos incentivos para jugar sucio; en esas circunstancias lo supuestamente “racional” es que muchos actúen de forma corrupta e ilegal, lo cual llevará a una percepción ciudadana generalizada de corrupción e ilegalidad en la esfera política, dado que los ciudadanos observan y sufren dichos actos [...] Esto, a su vez, consolida la creencia, pero a la vez a nivel general –de los propios ciudadanos– en el desprecio a la legalidad entre la clase política, por lo que las interacciones entre ciudadanos y políticos también tenderán a ser corruptas, consolidando la percepción y las prácticas subsiguientes en una espiral perversa para la legalidad y honestidad.”²⁵

De tal manera, que el panorama para plantear soluciones plausibles a la complejidad de los problemas arriba descritos debe pensarse con una visión integral. Por esta razón, esta tesis buscará aportar algunas bases para la creación de una política local anticorrupción, que recojan las propuestas tanto de organizaciones civiles estructuradas, como de la población sin saberes especializados en materia anticorrupción. Específicamente de las entidades del Estado de México y la Ciudad de México.

Para alcanzar esta meta, los primeros pasos –plasmados en el presente capítulo– se concentrarán en analizar la corrupción en sus dimensiones conceptuales e históricas. Posteriormente, se estudiarán algunas iniciativas generadas en distintas regiones del mundo a lo largo de los últimos 100 años. Más adelante, se abordará la iniciativa más relevante en la materia desde la esfera

²⁵ Villoria Manuel y Jiménez Fernando, “Estado de derecho, cultura de la legalidad y buena gobernanza”. En Isabel Wences et. al., *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*, FLACSO, Costa Rica, 2014, pág. 89.

institucional mexicana y, finalmente, se describirá una iniciativa particular de dos organizaciones civiles enfocadas en coordinar acciones a nivel local con grupos en situación de vulnerabilidad.

2. Dimensiones sociales de la corrupción:

Por el hecho de ser un concepto ampliamente estudiado, la *corrupción* tiene múltiples definiciones. En un sentido etimológico, esta palabra proviene del latín *corruptio*. Es la acción y efecto de destruir o alterar globalmente por putrefacción, de dañar, sobornar o pervertir a alguien.²⁶ De manera coloquial, la corrupción está ligada al uso del dinero público, pero como lo advierte la etimología de la palabra, hace referencia a un espectro mucho más amplio.

La Real Academia Española la define así: “En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.”²⁷

En buena parte de la literatura disponible sobre el tema, sobre todo en los exponentes más conocidos, no se ahonda mucho en la búsqueda de definiciones, pues generalmente orientan sus análisis a temas muy concretos, sobre todo al estudio de las instituciones públicas.

En esta tesis, sin embargo, considero relevante retomar al menos cuatro definiciones porque permiten ver que a pesar de ser un fenómeno que suele relacionarse con actos como sobornos, extorsiones o modos prepotentes de actuar, sí existen ciertos matices que logran dimensionar el espectro que ocupa este fenómeno dentro de la vida social.

²⁶ Diccionario etimológico digital. Sitio web:

<http://etimologias.dechile.net/?corrupcio.n> [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2019]

²⁷ Información disponible en: www.rae.es [Fecha de consulta: 18 de marzo de 2019]

La corrupción como objeto de estudio ha acaparado el interés del sector académico, político, empresarial, gubernamental y de la población en general. De acuerdo con una publicación reciente de la Red Temática del Programa Nacional de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (Comunidad PIRC), la corrupción “obstaculiza la eficacia del Estado, impide la buena marcha de las administraciones públicas y genera el entorno favorable para el uso abusivo de la autoridad.”²⁸

Para Robert Klitgaard –uno de los exponentes norteamericanos más reconocidos por sus estudios sobre corrupción en la administración pública–, “existe corrupción cuando una persona, ilícitamente, pone sus intereses personales por sobre los de las personas y los ideales que está comprometido a servir. Se presenta en muchas formas y puede variar desde lo trivial hasta lo monumental”.²⁹

Por la diversidad de formas en las que se manifiesta la corrupción, el autor asegura que “los límites de la corrupción son difíciles de definir y dependen de las leyes y costumbres locales.”³⁰ Es en este punto donde encontramos el factor cultural del fenómeno, pues adopta ciertas prácticas dependiendo del contexto donde se encuentre.

Hay autores que consideran que la corrupción se da por un transgresor individual. Esta es una propuesta del contador nicaragüense Francisco Ramírez Torres, mencionado en la obra citada de Klitgaard. Él plantea que las causas son el exceso de alcohol, actividades extramaritales, resentimientos dentro del negocio, entre otras.³¹ Sin embargo, Klitgaard lo menciona porque es metodológicamente poco útil para un análisis que pretende disminuir los actos de corrupción en una demarcación territorial.

²⁸ Comunidad PIRC, *Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción*, CIDE, 2019, pág. 7.

²⁹ Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción*, Editorial Sudamericana, Argentina, 1988, pág. 11.

³⁰ Klitgaard, Robert, *Controlando...*, pág. 11.

³¹ Klitgaard, Robert, *Controlando...*, pág. 11.

Otra definición se encuentra en la reciente tesis doctoral de Lucero Fragoso Lugo –académica de la UNAM–, una propuesta para abordar la corrupción desde una perspectiva filosófica. La definición que Fragoso ofrece respecto a este fenómeno, amplía la perspectiva sobre el papel que la corrupción juega en la vida de todo individuo. Para elaborarla, se apoya en la teoría filosófica del republicanismo. La ventaja que este enfoque ofrece, de acuerdo con su texto, es que no se limita a las definiciones técnicas procedimentales que ofrecen las leyes y las instituciones. Más bien, se aborda como una forma de relación entre el Estado y la sociedad:

La corrupción es una forma de dominación estatal, basada en la interferencia arbitraria del servicio público en el trazado de las leyes y en la puesta en marcha de las tareas de gobierno, que desgasta la legitimidad del poder político y, con ello, las razones de los individuos por adherirse a las normas formales; esto deteriora el carácter cívico de la convivencia en el espacio común y, tarde o temprano, distintos aspectos de la vida de las personas. Este diseño de corrupción toma en cuenta tanto las inquietudes por la dimensión valorativa del término como por el acuerdo del ejercicio del trabajo gubernamental.³²

Siguiendo la propuesta de la autora, existen dos principios fundamentales para hablar de un espacio propicio a la corrupción: el deterioro de la confianza pública recíproca y la nula o poca identificación de los individuos con la comunidad política. Pero además de estos elementos, pongo esta definición a colación, porque le dota a la idea de corrupción un sustantivo detonante para desarrollar una estructura argumentativa por demás ilustrativa. Me refiero a la corrupción como una práctica de dominación estatal.

Considero oportuno señalar que esta perspectiva amerita un espacio particular para discutirse. Sin embargo, me limitaré por el momento a exponer que esta condición, de acuerdo con su tesis, se debe a la diferencia de poder existente entre el Estado

³² Fragoso Lugo, Lucero, *La corrupción. Un abordaje filosófico* (Tesis doctoral), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019, pág. 12.

y la sociedad, por medio de privilegios con medios ilegales e ilegítimos por parte de las élites, “que se corresponde con inercias institucionales y sociales más que con la “volición personal” de los actores involucrados.”³³ Enseguida, cierra la idea señalando que

“Si se considera al Estado como un conjunto de instituciones desde las cuales se ejerce el poder político, y que mediante cargos o puestos las personas gobiernan en distintas dosis según sus tareas, entonces es la función pública el ámbito donde se forja este modo de dominación.”³⁴

Estas tres definiciones, sin embargo, requieren de una base sensible, un espacio donde se pueda dar cuenta del alcance del concepto, donde se expongan ejemplos de cómo opera la corrupción en un Estado determinado. En ese sentido, traigo a colación la perspectiva de la sociedad civil, particularmente de dos organizaciones civiles en México. Es importante tomar en cuenta estos aportes porque la figura de la sociedad civil en un sistema democrático permite generar interacción con las instituciones públicas y organismos gubernamentales, de tal manera que representan un elemento de interlocución y contrapeso en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

De manera particular, presento la definición que ofrecen Arkemetría Social y Locallis.³⁵ Ellos definen la corrupción como “la captura, uso, aprovechamiento, desviación de lo público en beneficio privado. Son aquellos actos donde lo público se convierte en un asunto manejado y aprovechado por actores estatales/privados para fines particulares. Esto significa que los cargos, los presupuestos, las políticas y decisiones públicas quedan en manos de unos pocos para su beneficio personal o grupal. Esto produce una afectación a la vida pública y personal de la ciudadanía.”³⁶

³³ *Ibid.*, pág. 15.

³⁴ *Ibid.*, pág. 15.

³⁵ Más adelante se brindará mayor información sobre estas organizaciones.

³⁶ Arkemetría & Locallis, Documento base, 2018.

De esta forma, las definiciones presentadas estructuran la principal línea conceptual de la tesis, en especial la última, porque el trabajo empírico que se presenta en el capítulo III forma parte de las actividades que tanto Arkemetría Social como Locallis desarrollaron de manera conjunta en tres entidades de México durante 2018 y 2019, y que se presentan en el último acápite de este capítulo.

3. Modelos anticorrupción en el mundo:

a. Modelos en Asia

El horizonte histórico y planetario de la corrupción dentro de una sociedad determinada, podría retomarse con casos de por lo menos 2000 años de antigüedad³⁷, pero para efectos prácticos, basta con retomar el problema en tiempos menos lejanos.

Por ejemplo, situados en el contexto de India en el siglo XX. Se tiene registro que después de la participación del país sudasiático en la Segunda Guerra Mundial, los casos de corrupción comenzaron a aumentar y permearse en instituciones tanto estatales como privadas: en el ingreso de los jóvenes a las escuelas, en las altas jerarquías policiales o en temporada de elecciones.³⁸ De hecho, en el año 1984 la campaña electoral de Rajiv Gandhi –quien fuera primer ministro de India– fue *abrumadoramente exitosa* debido a sus promesas por acabar con la corrupción.³⁹

³⁷ En un apartado que ofrece Robert Klitgaard se menciona lo siguiente: “*Hace unos 2300 años, el primer ministro brahmán de Chandragupta [perteneciente a una dinastía de la antigua India] escribió una lista de ‘por lo menos cuarenta formas de obtener dinero del gobierno de modo fraudulento.’ En la antigua China, se les daba a los funcionarios un suplemento extra llamado Yanh-lien que quería decir algo así como “fomentar la incorruptibilidad”.* Klitgaard, Robert, *Controlando...*, pág. 22.

³⁸ Alatas, Syed, *The problem of corruption*, The Other Press, Malasia, 2015, pág. 70.

³⁹ Klitgaard, Robert, *Controlando...*, pág. 17.

Otros casos registrados se han dado en lugares como Hong Kong en la década de 1970, donde los principales conflictos por corrupción se dieron especialmente con el departamento de policía. También resalta el caso de Filipinas y las oficinas de recaudación de impuestos; o en Nigeria, por la constante práctica del pago de sobornos. En los tres países mencionados, los gobiernos respectivos implementaron medidas para mitigar estas acciones, por ejemplo, bajo la creación de departamentos especializados como la Comisión Independiente Contra la Corrupción (ICAC) en Hong Kong, creada en 1974.⁴⁰

A excepción de Hong Kong, se ha demostrado que la mayor parte de los casos de corrupción se da en contextos donde existen altos índices de marginalidad y pobreza, como se indica en un documento de la ONU del 2004.⁴¹ Sin embargo, no se debe dar pauta a pensar que en países con menos problemas socioeconómicos son inmunes a actos de corrupción dentro de la administración pública.

a. Iniciativa Anticorrupción del Pacto de Estabilidad

Un caso más reciente y especialmente relevante en el combate a la corrupción, se encuentra en una iniciativa de la sociedad civil del sudeste europeo. Recién iniciado

⁴⁰ De acuerdo con un estudio de la Universidad de Rochester, “El compromiso que demostró tener el gobierno, el éxito inicial de la ICAC en la investigación y procesamiento de algunos «peces gordos» de las fuerzas policiales, y los esfuerzos explícitos de socialización y educación realizados a más largo plazo por el Departamento de Relaciones con la Comunidad de la ICAC fueron factores que, en su totalidad, contribuyeron a transformar la cultura corrupta instalada en la sociedad.”. En Manion, Melanie, “La experiencia de Hong Kong contra la corrupción”, Nueva Sociedad, No. 145, Septiembre-octubre de 1996, pp. 126-137.

⁴¹ Véase, Naciones Unidas, Organización, *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*, Oficina contra la Droga y el Delito, Austria, 2004.

el siglo XXI, países como Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Macedonia, Montenegro y Rumania implementaron la Iniciativa Anticorrupción del Pacto de Estabilidad (SPAI, por sus siglas en inglés). Consistió en la combinación de esfuerzos entre gobiernos de la región, sociedad civil local e internacional, agencias bilaterales de ayuda y organizaciones internacionales en favor de la integridad pública en esta parte del mundo.⁴²

La importancia de la iniciativa es que pone énfasis en las acciones de la sociedad civil para cambiar el actuar de los gobiernos. En los ejemplos que expuse anteriormente, se trataba del implemento de acciones desde las mismas instancias gubernamentales. Empero, sin el trabajo de la sociedad civil en conjunto con los gobiernos, los avances logrados en materia de transparencia, acceso a la información y combate a la corrupción no serían posibles.

La SPAI trabajó bajo cinco pilares principales:

1. Adopción e implementación de instrumentos legales internacionales que contengan disposiciones relacionadas con el combate a la corrupción.
2. Promoción de la buena gobernanza.
3. Fortalecimiento del Imperio de la Ley.
4. Promoción de la transparencia y la integridad en las operaciones de negocios.
5. Desarrollo de una sociedad civil activa.

Por el carácter de ésta tesis y en concordancia con las líneas temáticas de la iniciativa en la cual se basa esta investigación, me concentraré en describir algunos aspectos generales del Pilar 5. La SPAI consideró que los países deben cubrir siete condiciones mínimas para que esta meta pueda ser posible. Cada país debe tener:

- a) Actitudes públicas que demuestren intolerancia a la corrupción.
- b) Existencia de libertades civiles básicas que fomenten la participación pública en actividades contra la corrupción.
- c) Existencia de leyes que faciliten la creación de organizaciones civiles.

⁴² Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, (OCDE), *Anti-corruption Measures in South Eastern Europe*, OCDE, Estados Unidos, 2002.

- d) Establecimiento de organizaciones civiles con capacidad y madurez para lograr desafiantes objetivos.
- e) Medios de comunicación que permitan escudriñar las operaciones del gobierno de manera libre y tengan fácil acceso a información autorizada.
- f) Acciones de gobierno que sean transparentes y demuestren disposición a cooperar con la sociedad civil; y
- g) Una sociedad civil que tenga un historial de acción que concuerde con sus compromisos verbales en la lucha contra la corrupción.⁴³

No me detendré a explicar cuáles fueron las recomendaciones que el organismo les dio a cada país, pero vale la pena señalar que en el año 2007 la SPAI fue renombrada como Iniciativa Regional Anticorrupción (RAI, por sus siglas en inglés) y actualmente los países que lo integran son: Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Rumania y Serbia.

Estos países también han sido evaluados a través del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional. Los resultados que arrojó la última evaluación en 2018 colocan a los países en una posición media de acuerdo al estándar de medidas generales. En una escala de 0 a 100 donde 0 es tener menos problemas de corrupción y 100 altos índices de ésta, el grupo oscila entre los 33 y 47 puntos, con Moldavia y Rumania en cada punta respectivamente.

b. El caso de Finlandia

El último ejemplo de sistemas anticorrupción en el mundo no funciona propiamente con un ente especializado para mitigar el problema. Se trata de un sistema estructural dentro de la administración pública finlandesa que ha logrado mantener un comportamiento equilibrado en el sector. Si bien, el contexto de Finlandia es considerablemente diferenciado al de México, no es impedimento para retomar algunos aspectos que han colocado el desempeño de la administración pública de ese país como uno de los más eficientes a nivel mundial.

⁴³ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, (OCDE), *Anti-corruption Measures...*, pág. 9.

Retomando el IPC de 2018, el país nórdico obtuvo 85/100 puntos, colocándose en la posición 3 en el ranking mundial. En un artículo muy interesante de Óscar Diego Bautista⁴⁴ –investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) – se desarrollan quince elementos centrales de prevención, control y sanción de faltas administrativas en el sector público de Finlandia que favorecen el funcionamiento de su administración:

1. Consenso sobre la importancia de la ética pública en los asuntos públicos.
2. Conocimiento y comprensión sobre instrumentos éticos de aplicación práctica.
3. Política de prevención.
4. Instrumentación de la ética pública.
5. Visión integral.
6. Comité de asesoría sobre la ética de los servidores públicos.
7. Legislación en materia de ética pública.
8. Elaboración de Códigos Éticos.
9. Definición del perfil de los aspirantes a los cargos públicos.
10. Sistema de acceso a la Administración pública a través de las universidades públicas.
11. El valor de la confianza en la selección de cargos de alto nivel.
12. Áreas de capacitación de las agencias gubernamentales para formar en ética.
13. Cultura de la denuncia en instituciones para el combate a la corrupción.
14. Mantenimiento de la confianza de la ciudadanía.
15. Educación de calidad.

c. Los Objetivos del Desarrollo Sostenible

Bajo el entendido de que la lucha contra la corrupción es una estrategia que incluye la participación de casi todos los países del mundo, vale la pena destacar las

⁴⁴ Bautista, Óscar, “Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia”. *Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos*, Universidad Autónoma del Estado de México, 2015.

iniciativas más sobresalientes en los últimos años. Tal es el caso de la Agenda para el Desarrollo Sostenible o Agenda 2030, impulsada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Este proyecto es producto de la transformación de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), dados a conocer en el año 2000. Los ODM tenían por objetivo:

“Atender las necesidades humanas más apremiantes y los derechos fundamentales que todos los seres humanos debería disfrutar. Por ese motivo, se definieron metas e indicadores con el propósito de medir el grado de avance y cumplimiento de los 8 objetivos establecidos, y así dar puntual seguimiento a las mejoras en la calidad de vida de cientos de millones de personas en todo el mundo.”⁴⁵

Sin embargo, con el paso del tiempo estas metas se fueron reconfigurando, y en el año 2015 se reformuló un plan o *checklist* de acciones para los próximos 15 años hasta el año 2030. De acuerdo con la información brindada por Vania Pérez⁴⁶ en una reunión en la Universidad Autónoma de Querétaro en enero del 2019⁴⁷, se trata de una iniciativa con una visión holística del desarrollo y aprobada por 193 países.

La Agenda 2030 es un proyecto ambicioso. Lo integran 17 objetivos y 169 metas que propuso el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea sobre los Objetivos del Desarrollo Sostenible en el año 2015. El objetivo de esta agenda, de acuerdo con el Secretario General de la ONU, es “erradicar la pobreza, mejorar las

⁴⁵ONU México, “Objetivos del Desarrollo del Milenio”. Artículo web disponible en <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/> [Fecha de consulta: abril de 2019]

⁴⁶ Coordinadora de Integridad y Fortalecimiento de la Transparencia del PNUD.

⁴⁷ El objetivo de la reunión fue realizar acompañamiento y capacitación a las OSC participantes en la Convocatoria de Corresponsabilidad, en temas de Anticorrupción y Agenda 2030.

condiciones de vida de la población y lograr la rápida transición a una economía baja en emisiones de carbono y resiliente al cambio climático.”⁴⁸

Esta iniciativa tiene como característica regirse bajo el principio de subsidiariedad. Esto quiere decir que las organizaciones de la sociedad civil tienen la oportunidad de participar en colaboración con los gobiernos a partir del subsidio a proyectos. Para que esto resulte efectivo, es necesario que exista voluntad política por parte de los actores estatales y de esa manera cumplir con las metas que integran la agenda.

Otra característica que tiene la Agenda 2030 es el eje de transversalidad. Los ODS pretenden cumplirse siempre y cuando se integren a los planes nacionales y estatales de desarrollo, así como adecuarse a las asignaciones presupuestales de cada país.

Los ODS son los siguientes:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

⁴⁸ Asamblea General, *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, ONU, Estados Unidos, 2015, pág. 7.

9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
16. Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.
17. Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.⁴⁹

Ahora bien, de todos los ODS, el objetivo 16 es el que tiene una relación más estrecha con los temas que se abordan en esta tesis. En primer lugar, porque ponen en contexto la situación mundial respecto al acceso a la justicia, la violación a los derechos a través de las agresiones físicas y violencia sexual, así como la construcción de instituciones que se encargan de atender estas problemáticas.

Algunos datos que destacan en este ODS, es que el poder judicial y la policía son las instituciones más afectadas por la corrupción. También se advierte que para los países en desarrollo los costos de la corrupción, el soborno, el robo y la evasión fiscal representan alrededor 1,26 billones de dólares.

Bajo este entendido, la Agenda 2030 propone una serie de metas a alcanzar, entre las que destacan las siguientes:

- 16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

⁴⁹ PNUD, Objetivos del Desarrollo Sostenible. Información web disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

[Fecha de consulta: 13 de abril de 2019]

- 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
- 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.⁵⁰

De manera casi automática, la pregunta que salta al lector es ¿de qué manera pueden lograrse estos objetivos tan ambiciosos? Es evidente que hasta el momento no se ha presentado el método más efectivo, pero sí es posible rastrear estrategias que han logrado cambios significativos en un contexto particular.

Con los casos descritos en el acápite anterior, se cuentan con suficientes ejemplos para refutar la idea recurrente de que la corrupción es un fenómeno que no puede disminuir. Las acciones que han logrado mitigar el problema en distintos países, involucran la participación de instituciones, organizaciones civiles e individuos, así como la aplicación eficiente de leyes.

Siguiendo la línea de Edgardo Buscaglia –académico especializado en derecho y economía– los problemas como la corrupción se presentan, entre otros factores, por los vacíos de poder institucional del Estado.⁵¹ Por lo tanto, una forma de reducir espacios que propician la entrada y aprovechamiento de actores externos al estado, es a través de controles, tanto de las instituciones estatales como de la misma sociedad civil. Buscaglia señala cuatro principales: controles judiciales, controles patrimoniales, controles de la corrupción y controles sociales. Los controles, señala el autor:

“... no surgen por ósmosis o porque los proporcionen expertos, nacionales o internacionales, o porque policías, fiscales y jueces famosos den cátedra o pontifiquen reformas: requieren diseñar y

⁵⁰ Véase, Naciones Unidas, *Objetivo 16: Promover sociedades justas pacíficas e inclusivas*. Información disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> [Fecha de consulta: 13 de abril de 2019]

⁵¹ Buscaglia, Edgardo, *Vacíos de poder en México...*

poner a funcionar nuevas instituciones de control democrático que surjan de un proceso de consenso social de abajo hacia arriba.”⁵²

En el contexto de México, se ha desarrollado una iniciativa que, en esencia, retoma los cuatro tipos de controles: el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). A continuación se presentan los antecedentes de su creación, así como los aspectos generales que lo conforman. Como podrá observarse, la exposición será guiada en donde la sociedad civil tiene un papel más activo.

4. Medidas institucionales en México contra la corrupción:

a. Antecedentes

En México, la corrupción en el servicio público ya se dejaba entrever como un problema en la esfera “estatal” desde la época virreinal. En un interesante artículo sobre la corrupción en la Nueva España, de Salvador Cárdenas Gutiérrez – investigador de la Universidad Panamericana–, se ilustra la forma en la que los funcionarios adquirirían cargos públicos en aquella época.

El autor señala que la adquisición de cargos en la administración pública se obtenía a través de la reputación de los interesados, así como de las relaciones que tuvieran con la “corte” de la capital. Es decir, por cadenas de patronazgo y clientelismo.

“La capital novohispana –señala Cárdenas Gutiérrez– se transformó así en una moderna corte estatal en la que se llevaban a cabo las funciones administrativas y judiciales de alto rango, al lado de las formas tradicionales de corrupción derivadas de la relación clientelar, que iban desde el nepotismo, el favoritismo y el

⁵² *Ibid.*, pág. 30.

encubrimiento, hasta la formación de redes de complicidad en el comercio y la conchabanza en el fraude a las arcas públicas.”⁵³

Por esa razón, en el contexto virreinal las leyes marcaron mayores penas para los delitos como el cohecho. Asimismo, en fiestas solemnes de la época, eran comunes los discursos contra las prácticas inmorales de los burócratas; una de las razones por las que se recurría a estas prácticas –señala el autor–, se debe a la influencia de la filosofía del neoestoicismo, la cual tenía una fuerte base de moralismo contra la corrupción.

Un par de siglos más tarde, en el México decimonónico, Enrique del Val Blanco –economista mexicano– señala que en 1814 se establecieron “normas sobre responsabilidades, sanciones, procedimientos y tribunales en donde se verían las causas derivadas del ejercicio del servicio público, incluyéndose ya a los propios servidores.”⁵⁴

Abordar este tema desde el discurso gubernamental fue muy característico en algunos sexenios del siglo XX. Por ejemplo, durante la administración del presidente José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid (1982-1988), periodo donde se promulgaron códigos de conducta para funcionarios públicos y se creó un organismo de lucha contra la corrupción. En el año 1982, surgió la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) pero en 1994 se dio fin a sus funciones.⁵⁵ Durante la Administración de Ernesto Zedillo Ponce (1994-

⁵³ Gutiérrez, S. (2006). La lucha contra la corrupción en la Nueva España según la visión de los neoestoicos. *Historia Mexicana*, No. 55 Vol. 3, 717-765.

⁵⁴ Del Val Blanco, Enrique, “Nuevo marco de referencia en el combate a la corrupción”. En Robert Klitgaard et. al., *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984, pág. 26.

⁵⁵ De acuerdo con un documento del Seminario Judicial de la Federación de 1990, establece que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación era una “entidad competente para fincar responsabilidad administrativa contra los actos de los servidores públicos, así como para emitir el pliego respectivo.” Tribunales

2000), cambió de nombre a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y en 2003 a la Secretaría de la Función Pública (SFP)⁵⁶, instancia hasta la fecha vigente.

b. El Sistema Nacional Anticorrupción

Dentro de los esfuerzos más recientes en México por combatir el fenómeno de la corrupción desde la esfera gubernamental, resalta la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), en el año 2015. El antecedente inmediato a esta instancia se remite al año 2012, cuando los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México propusieron la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción (CNA).⁵⁷ Sin embargo, esta iniciativa no incluía una acción penal contra las faltas administrativas, por lo que se replanteó posteriormente.

Colegiados de Circuito. Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo V, Segunda Parte-1, Enero-Junio de 1990, Pág. 463.

⁵⁶ “La Secretaría de la Función Pública vigila las actividades de los servidores públicos federales, determina la política de compras de la Federación, audita el gasto de recursos federales y coordina a los órganos internos de control en cada dependencia federal, entre otras funciones.” En Secretaría de la Función Pública, “¿Qué hacemos?”. Información disponible en <https://www.gob.mx/sfp/que-hacemos> [Fecha de consulta: 13 abril de 2019]

⁵⁷ México. Senado de la República, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, De Anticorrupción Y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*. 1 de diciembre de 2013.

De esta manera, mediante una reforma constitucional en mayo de 2015⁵⁸, se formula la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, entrando en funciones el 19 de julio de 2017. Este sistema, de acuerdo con el artículo 113 de la Constitución Política de México, “es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos.”⁵⁹

El SNA está integrado por:

- Un Comité Coordinador (CC), entendido como la “instancia responsable de establecer mecanismos de colaboración entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.”⁶⁰
- Un Comité de Participación Ciudadana (CPC), cuyo objetivo es coadyuvar al cumplimiento de las tareas del CC, “así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional.”⁶¹
- Un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales. Su finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.⁶²

⁵⁸ Diario Oficial de la Federación, *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, México, 25 de mayo de 2015.

⁵⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 113, México, 2015.

⁶⁰ LGSNA, Artículo 8, México, 2016.

⁶¹ LGSN, Artículo 15, México, 2016.

⁶² LGSNA, Artículo 6, México, 2016.

c. Sistemas Locales Anticorrupción

El SNA vino acompañado de un paquete de leyes que incorporan medidas de fiscalización, rendición de cuentas, justicia y responsabilidades administrativas. De manera paralela en las Entidades Federativas se desarrollaron leyes locales, con el objetivo de dar un marco jurídico a cada sistema.⁶³

De acuerdo con el artículo 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), los Sistemas Locales deben contar con una integración y atribuciones equivalentes a la LGSNA. En ese sentido, en Junio de 2018 la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) publicó un documento titulado “Diagnóstico del grado de armonización de las leyes de los sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción”.

El objetivo de este documento es “contar con una herramienta que permita verificar el grado de cumplimiento de esta obligación de armonización del marco jurídico estatal, respecto de la conformación de sistemas locales anticorrupción, para identificar aquellos rubros temas en los cuales existen inconsistencias.”⁶⁴

El diagnóstico del SESNA revela que la coordinación con los municipios representa un tema relevante para muy pocas entidades del país. Debe recordarse que existen 2468 municipios en todo el territorio, por lo que resulta un gran reto diseñar y aplicar políticas públicas, dada la heterogeneidad de éstos.

Este último argumento está relacionado con la *Declaración municipalista* de la Comunidad PIRC. La primera exigencia de la declaratoria señala que es necesario “Un nuevo diseño institucional del municipio en México, que reconozca la

⁶³ Véase, Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, *Comité Corrdinador. Informe anual 2017 – 2018*, México, 2018, pág. 13.

⁶⁴ Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, *Diagnóstico sobre el grado de armonización de las leyes de los sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, México, 2018, pág. 1.

heterogeneidad municipal y permita tomar en cuenta las particularidades y necesidades de cada uno de los municipios que existen en el país.”⁶⁵

Hagamos un alto a la ola de información que se ha vaciado hasta el momento y recopilemos lo que hasta ahora se ha descrito:

En primer lugar, se advirtió sobre el contexto general del deterioro de lo público; se mencionó que el fenómeno de la corrupción es un factor detonante para que esto se dé; se contextualizó el caso de México frente al actuar de las instituciones y los impactos que tienen en la población, cuyos efectos se muestran en los altos índices de violencia social. Posteriormente se abordó la corrupción como concepto; se analizaron las iniciativas internacionales para combatirla; y finalmente, se expuso la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y sus derivaciones en las instancias locales.

El siguiente y último paso para presentar este capítulo, deriva en una propuesta desde la sociedad civil organizada que toma como referencia los elementos conceptuales anteriores, en un proyecto enfocado a colaborar con la figura del Comité de Participación Ciudadana y grupos en situación de vulnerabilidad.

5. El Proyecto de Arkemetría Social y Locallis. Antecedentes, planteamiento y propuestas:

En concordancia con los esfuerzos internacionales por combatir la corrupción, con los Objetivos del Desarrollo Sostenible –específicamente con el objetivo 16 de la Agenda 2030–, y con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, en junio del 2018 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lanzó una

⁶⁵ *Declaración Municipalista, “Por un nuevo diseño institucional del municipio mexicano”*. En Merino, Mauricio & Hernández, Jaime (coord.), *Gobierno local y combate a la corrupción*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2019, pág. 19.

convocatoria llamada “Corresponsabilidad con las Organizaciones de la Sociedad Civil en los Sistemas Locales Anticorrupción”. Esta iniciativa se circunscribe en el marco del proyecto de Integridad y Fortalecimiento de la Transparencia, con el apoyo de Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y en alianza con la SFP.

En ese sentido, las organizaciones civiles Arkimetría Social y Locallis propusieron el proyecto “Fortalecimiento institucional de los Comités de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, Estado de México y Querétaro.”⁶⁶ El objetivo del proyecto es fortalecer institucionalmente a los CPC de esas tres entidades, mediante mecanismos para la vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil, herramientas y metodologías que los doten de capacidades técnicas, participación ciudadana y rendición de cuentas social.

Arkimetría Social es una organización de la sociedad civil, no gubernamental, apartidista, fundada en 2012. Su finalidad es contribuir al fortalecimiento y la innovación democrática de las instituciones de gobierno en México a través de estrategias y acciones para el empoderamiento ciudadano, la apertura gubernamental y la mejora de la gestión pública.⁶⁷

Locallis, también ONG, busca que los gobiernos municipales y la sociedad trabajen corresponsablemente en procesos de desarrollo local que generen justicia social. Pretende generar conocimientos y herramientas para impulsar un desarrollo local sustentable y democrático.⁶⁸

La propuesta de proyecto fue una de las 8 aceptadas a nivel nacional. Así, desde agosto del 2018 hasta julio del 2019, se llevará a cabo este proyecto.⁶⁹ Como

⁶⁶ En adelante Proyecto Arkimetría – Locallis.

⁶⁷ Véase, Arkimetría Social, Identidad. Sitio web:
<https://arkemtria.org.mx/identidad/> [Fecha de consulta: 17 de marzo de 2019]

⁶⁸ Véase, Locallis, ¿Quiénes somos? Sitio web:
http://www.locallis.org.mx/?page_id=2 [Fecha de consulta: 17 de marzo de 2019]

⁶⁹ Al término de esta tesis, las actividades del proyecto siguen su curso.

integrante de Arkemetría Social, tuve la oportunidad de colaborar en este proyecto como parte de la coordinación en el Estado de México y la Ciudad de México.

La información detallada acerca de los productos comprometidos puede encontrarse en el Documento Base del proyecto, así como en la plataforma de la Comunidad Anticorrupción⁷⁰. Por ahora vale mencionar los aspectos más relevantes de esta iniciativa.

- 1) Asume la participación ciudadana y a los CPC como el corazón de los Sistemas Locales Anticorrupción. Por esta razón se establecieron vínculos con población en situación de vulnerabilidad para que puedan exponer sus problemáticas ante el fenómeno de la corrupción para que los CPC se nutran con esta información.
- 2) Coadyuva al fortalecimiento institucional de los SLA y los CPC. Esto se buscó estableciendo mecanismos de colaboración para el intercambio de herramientas y metodologías enfocadas en la prevención y detección de actos de corrupción. Asimismo se crearon agendas ciudadanas que integran las inquietudes de la sociedad civil en la materia y puedan ser canalizadas hasta los SLA de las tres entidades involucradas.
- 3) Apuesta a la participación de la sociedad civil organizada y no organizada a partir de acciones y propuestas para mitigar la problemática desde un enfoque preventivo.

Estos aspectos centrales del proyecto Arkemetría – Locallis se circunscriben en un enfoque de derechos humanos. Cabe recordar que los derechos humanos son “el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización afectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona.”⁷¹

⁷⁰ Comunidad Anticorrupción, <https://www.comunidadanticorruptcion.org/>

⁷¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “¿Qué son los derechos humanos?”. Información disponible en

http://www.cndh.org.mx/Que_son_derechos_humanos [Fecha de consulta: abril de 2019]

Dado que los temas que el proyecto aborda están orientados a los asuntos públicos, los derechos humanos con los que encuentra mayor relación son: el derecho a la participación ciudadana, el derecho de acceso a la información pública y el derecho al buen gobierno y la buena administración.

Ahora bien, los componentes que integran al Proyecto –elementales para el logro de las metas propuestas– son:

1. **Mecanismo de colaboración SLA – CPC – Sociedad civil:** es un espacio de participación ciudadana donde diversas organizaciones civiles, redes temáticas, colectivos, actores especialistas y ciudadanía interesada generen diálogo, deliberación y consenso en coordinación con integrantes de los SLA y CPC respecto a las posibles acciones a favor del combate a la corrupción.
2. **Agendas Ciudadanas Anticorrupción (ACA):** son un conjunto de propuestas diseñadas por actores de la sociedad civil a favor del combate a la corrupción de la esfera gubernamental. Tienen por objetivo visibilizar y empoderar la voz de la sociedad civil, principalmente de los sectores en situación de vulnerabilidad en el marco de los sistemas locales anticorrupción.
3. **Plataforma digital “Comunidad Anticorrupción”:** Es un medio por el cual se sistematizan y difunden las acciones y propuestas derivadas del proyecto; se intercambian experiencias y conocimiento sobre acciones de combate a la corrupción en el ámbito local; se conforman redes de agentes locales interesados en emprender acciones en la materia. La plataforma se encuentra disponible en el siguiente enlace:
<https://www.comunidadanticorruptcion.org/>
4. **Caja de herramientas anticorrupción:** son instrumentos creados por organismos especializados en materia de adquisiciones públicas, ética de los servidores públicos, de los que pueden disponer los SLA, los CPC y actores de la sociedad civil. Tienen como propósito identificar áreas de mejora en la gestión gubernamental, en especial aquellas que tiene que ver con la prevención o actos de corrupción.

Los componentes del proyecto, a pesar de tener cierto grado de independencia uno del otro, son transversales en su construcción. Esta tesis pretende ampliar las bases conceptuales del proyecto mismo, así como fortalecer la construcción de las ACA.

Por esta razón, en el capítulo II se expone a mayor detalle en qué consisten las ACA y por qué es importante realizar un análisis de los avances en la conformación de los Sistemas Municipales Anticorrupción. Ese análisis deriva en la ubicación de posibles nichos de opacidad y áreas de oportunidad en las que los habitantes de algunos municipios de la región pueden proponer acciones que:

- 1) fortalezcan el nivel de organización de sus comunidades y;
- 2) promuevan la prevención de la corrupción y fomenten el buen funcionamiento de los ayuntamientos bajo el principio de la vigilancia ciudadana.

CAPÍTULO II

Municipios y Sistemas Municipales Anticorrupción en el Estado de México. Diagnóstico de integración y áreas de oportunidad:

En el presente capítulo me concentraré en elaborar un análisis empírico donde se ilustre el estado del arte de los Sistemas Municipales Anticorrupción del Estado de México, así como un análisis práctico sobre el desempeño de los ayuntamientos, orientado a la búsqueda de nichos de corrupción y opacidad.

Con este ejercicio, se expondrá la pertinencia que tiene tanto la ciudadanía, como los Comités de Participación Ciudadana para incidir en el desempeño de los municipios, a través de herramientas como la vigilancia ciudadana y los principios del gobierno abierto. Además, se identificarán las áreas de oportunidad para incidir en el robustecimiento y credibilidad de éstos organismos. El objetivo principal es sistematizar información relevante que permita generar un análisis en tres niveles:

- a) Estado actual de los Sistemas Municipales Anticorrupción en México.
- b) Identificación de mecanismos que faciliten y fortalezcan la coordinación de los SMA con el Sistema Estatal Anticorrupción y el CPC del Estado de México.
- c) Identificación de propuestas para el combate a la corrupción a escala municipal.

Empero, antes de abordar propiamente el caso de los sistemas anticorrupción locales, considero necesario discutir los elementos que le anteceden. Es decir, qué son los municipios, por qué es importante poner énfasis en ellos para prevenir la corrupción, y bajo qué principios tendría que abordarse una estrategia para reducir el margen de captura de las instituciones.

1. Los municipios en México:

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un municipio es la base de la división territorial, política y administrativa de un Estado de la Federación. Tienen la facultad para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, otorgar licencias y permisos para construcciones, entre otras.⁷²

En la actualidad, el país cuenta con 2458 municipios. Cada uno de ellos tiene a su cargo funciones como la emisión de trámites y servicios públicos, tales como licencias de construcción, suministro de agua potable, alumbrado público, pavimentación, parques, jardines y la seguridad pública.⁷³

Bajo esta perspectiva, el municipio es la instancia de gobierno más cercana a la población, donde se establece el primer punto de contacto entre el ciudadano y la autoridad. Como tales, los municipios tienen obligaciones marcadas que son indispensables para el desarrollo de las actividades cotidianas de cualquier individuo.

En lo que va del siglo, las tareas de estos niveles de gobierno han ido evolucionando en paralelo con la sociedad, pues no son conjuntos heterogéneos. Así, el volumen de sus obligaciones ha aumentado, tanto por el crecimiento demográfico, como por los marcos normativos que se han desarrollado. Particularmente, en materia de transparencia y rendición de cuentas.

De la misma manera, desde la sociedad civil, han aumentado las organizaciones encargadas de vigilar que estas funciones se cumplan a cabalidad. Entre ellas se encuentra la Red Temática del Programa Nacional de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, conocida como Comunidad PIRC. Esta agrupación publicó en 2019 una obra en la que se establecen los

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115, V. México, 2016.

⁷³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115, III, México, 2016.

principales retos a los que se enfrentan las nuevas administraciones de nivel municipal.

Grosso modo, los retos de los municipios se concentran en:

1. Identificar todas las leyes, reglamentos y marcos normativos a los que se encuentran sujetos;
2. reconocer y clasificar las obligaciones que asigna el marco normativo entre las dependencias que integran a los municipios;
3. introducir una nueva lógica de gestión / de comportamiento burocrático que responda a las exigencias normativas;
4. hacer uso de la simplificación administrativa como nueva lógica de gestión. Esto quiere decir que deben clarificar los procesos de atención a la ciudadanía, y;
5. formar cuerpos profesionales que cumplan con los puntos anteriores.⁷⁴

2- Los municipios frente al gobierno abierto:

Además de lo anterior, siguiendo la ruta que propone la Comunidad PIRC, los municipios mexicanos deben cumplir tres imperativos que se concentran en todas las leyes aplicables. Estos son:

- **Transparencia.** Es el principio que permite dar a conocer a la ciudadanía las acciones y tomas de decisiones de los gobiernos. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) la define como la “obligación de los Organismos garantes de dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, así como dar acceso a la información que generen.”⁷⁵

⁷⁴ Merino, Mauricio & Hernández, Jaime (coord.), *Gobierno local y combate a la corrupción*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2019, pág. 11.

⁷⁵ LGTAIP, Artículo 8, Fracción IX, México, 2016.

- Rendición de cuentas. Definida como “el ejercicio permanente de informar y justificar las decisiones públicas frente a la ciudadanía e instituciones contrapeso”. Vale decir que se encuentra muy ligado al concepto de transparencia, sin embargo, se distinguen en tanto que la rendición de cuentas es el conjunto de buenas prácticas que demuestra la vigencia y calidad de los documentos publicados.⁷⁶
- Combate a la corrupción. Entendida como una institución sistémica de coordinación que define el marco donde tiene lugar la política pública anticorrupción.”⁷⁷

Estos tres principios, se encuentran plasmados en la Ley General del Transparencia y Acceso a la Información Pública, decretada en mayo de 2015; en el Artículo 70 de dicha ley se explica que todo sujeto obligado debe poner a disposición de la ciudadanía un listado de documentos en las plataformas digitales de las cuales disponen.

Ahora bien, existen varios elementos para considerar que sin transparencia gubernamental, la corrupción en la esfera estatal se manifestaría sin ningún control. Recordemos que se habla de corrupción cuando se capturan las instituciones públicas por parte de un funcionario a través de decisiones que escapan a las atribuciones que le son conferidas por ley.

Lo mismo ocurre con la rendición de cuentas, cuyo origen conceptual proviene del inglés *accountability*⁷⁸. Andreas Schedler –doctor en Ciencia Política

⁷⁶ Merino, Mauricio & Hernández, Jaime, *Gobierno local...*, pág. 15.

⁷⁷ Mariñez, Freddy, “El diseño institucional para el combate contra la corrupción en los municipios mexicanos”. En Merino, Mauricio & Hernández, Jaime, *Gobierno local...*, pág. 26.

⁷⁸ Respecto a la dificultad de traducir una palabra de un idioma a otro, durante algunas sesiones de seminarios o en amenas charlas en la FCPyS de la UNAM, la Dra. Rossana Cassigoli hacía referencia a que la traducción puede ser considerada como una traición a la lengua. Recordaba la expresión italiana: “traduttore, traditore” o “traductor, traidor.”

por la Universidad de Viena y uno de los principales referentes para el estudio del concepto— explica que *accountability* hace referencia a la “preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder.”⁷⁹ Asimismo, el concepto abarca tres formas de prevenir y corregir los abusos de poder: “obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y los supedita a la amenaza de sanciones.”⁸⁰

Ambos conceptos —transparencia y rendición de cuentas— descansan en el Derecho de Acceso a la Información (DAI). Es decir, al “valor democrático que debe insertarse en la administración pública orientada a resultados.”⁸¹ En palabras del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (InfoCDMX), este derecho permite a toda persona “solicitar gratuitamente la información generada, administrada o en posesión de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de entregarla sin que la persona necesite acreditar interés alguno ni justificar su uso.”⁸²

Aunque en apariencia este es un requisito que abre la puerta a que cualquier ciudadano tenga la oportunidad de conocer el desempeño de las instituciones públicas y, en este caso, el desempeño de los municipios, en realidad buena parte de esta información es de difícil acceso o no se encuentra disponible.

⁷⁹ Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004, pág. 9.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 13.

⁸¹ Luna, Issa, “Aspectos culturales de la implementación del acceso a la información en México”, *Revista Reforma y Democracia*. No. 42 (octubre, 2008), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela.

⁸² Info Ciudad de México. “¿Qué es el Derecho de Acceso a la Información Pública?”. Disponible en: <http://www.infodf.org.mx/index.php/solicita-informacion-publica/%C2%BFqu%C3%A9-es-el-acceso-a-la-informaci%C3%B3n-p%C3%BAblica.html> [Fecha de consulta: 27 de abril de 2019]

Víctor Villegas –maestro en gobierno y asuntos públicos por la UNAM y colaborador en Arkemetría Social– publicó recientemente un artículo en el portal de Artículo 19 donde pone de manifiesto este defecto y aborda como ejemplo de buenas prácticas una iniciativa que el ayuntamiento de Chihuahua puso en marcha para contrarrestar este defecto. Para contextualizar dicha iniciativa, el autor explica que, bajo la lógica de publicación de información, se creó el Sistema de Portales de Obligación de Transparencia (SIPOT) de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) que, sin embargo, su funcionalidad deja mucho que desear para disminuir los márgenes de opacidad de los sujetos obligados.

En virtud de la importancia de la siguiente cita, me permito reproducirla de manera íntegra:

“Bajo esta lógica de publicación de información, el SIPOT se ha convertido en un repositorio con millones de documentos escaneados en formato PDF que no permiten la búsqueda de texto plano ni el análisis de los contenidos. Además, el repositorio está diseñado y operado bajo una lógica de cumplimiento normativo, es decir, se verifica la carga de archivos correspondientes a los listados de obligaciones de transparencia que señalan las leyes, mientras que su sistematización y presentación no necesariamente responde a las necesidades de distintos públicos usuarios de información.”⁸³

Por lo tanto, los datos que se generan en el SIPOT, más allá de ser un conglomerado de información, tienen que adquirir un carácter socialmente útil, que cuente con información actualizada y permita darle seguimiento a las tareas de los gobiernos por parte de los ciudadanos. Es decir, en generación de conocimiento que se convierta en acciones aplicadas a resolver una problemática. Este principio,

⁸³ Villegas, Víctor, “Sindicatura.mx y cómo abrir información para rendir cuentas”, Artículo 19, 24 de abril de 2019. Artículo disponible en <https://www.animalpolitico.com/altoparlante/sindicatura-mx-y-como-abrir-informacion-para-rendir-cuentas/> [Fecha de consulta: 26 de abr. de 2019]

de acuerdo con Freddy Mariñez –investigador sobre gobierno y política pública del ITESO– forma parte de los preceptos del gobierno abierto.⁸⁴

Siguiendo la propuesta de Mariñez, el gobierno abierto se conforma por las siguientes premisas: valores participativos inscritos en la figura de la democracia de participación colaborativa; valores democráticos republicanos, en virtud de una transparencia activa y focalizada con información de calidad para la rendición de cuentas; visión de Gestión en Red para una mayor eficiencia y eficacia de la gestión pública; visión de e-gobierno, a través del uso de tecnologías de información; nuevo enfoque de Gestión pública, por medio de la colaboración y transparencia por parte en el Servicio Público; y gobernanza colaborativa, con funcionarios comprometidos con el interés público, además de un sector económico con visión de responsabilidad social de los negocios.⁸⁵

Por lo tanto, la propuesta del gobierno abierto abre la puerta para que los funcionarios públicos reduzcan los márgenes de discrecionalidad y opacidad en el desempeño de sus funciones, a través de un enfoque colaborativo con la sociedad civil. Pero vale recordar que la toma de decisiones en torno a algo público –por ejemplo, en cómo se gasta el presupuesto destinado a pavimentar una carretera⁸⁶– en ciertas ocasiones se concentra en un grupo muy reducido de funcionarios. O sea, que se monopoliza una decisión que supondría incluir los puntos de vista de un sector representativo de la población, pues es un asunto que impacta masivamente con recursos de los contribuyentes.

Robert Klitgaard sintetiza esta idea a través de una conocida y sencilla ecuación que explica la corrupción como una probabilidad: $C=M+D-A$. Es decir,

⁸⁴ Mariñez, Freddy & Valenzuela, Rafael, *Gobierno abierto ¿Más innovaciones? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consiste?*, EGAP, Tecnológico de Monterrey, México, 2013, pág. 23.

⁸⁵ *Ibidem*, pág. 27.

⁸⁶ En el capítulo III se presenta el caso de la carretera que comunica la comunidad de El Sauz con la cabecera municipal del municipio de Tejupilco, Estado de México.

corrupción (C) equivale a monopolio de la decisión (M) más discrecionalidad (D) menos rendición de cuentas (A).⁸⁷

Lo que demuestra que para poder incidir positivamente en una estrategia nacional contra la corrupción es necesario, por principio, concentrarse en la instancia más cercana a la población. Esta afirmación no es nueva, las leyes de varias entidades federativas de México lo demuestran y plantean la anexión de los ayuntamientos a las tareas de los Sistemas Estatales Anticorrupción.

3. Funcionamiento de los Sistemas Estatales y Municipales Anticorrupción: sus alcances y limitaciones institucionales:

Desde una perspectiva estatal, periodistas, académicos, organizaciones civiles e incluso instituciones públicas han señalado que los integrantes de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) no cuentan con capacidades suficientes para operar mecanismos tan sofisticados como éste, tampoco existen metodologías y procesos establecidos que garanticen que cumplirán con todas las funciones que le asignan las leyes y las expectativas de los distintos actores.⁸⁸

Esta afirmación tiene sustento en las palabras de quien fuera la presidenta del CPC del SNA en 2017, Jaqueline Peschard, cuando mencionó que “El reto para el SNA es tener resultados pronto, de lo contrario podría crecer el desencanto social.”⁸⁹ Pero no solo en el Sistema, sino también en las instituciones de gobierno en general.

⁸⁷ La A, proviene del inglés *accountability*. Klitgaard, Robert (1988), *Controlando la corrupción*, Editorial Sudamericana, Argentina.

⁸⁸ Arkemetría Social & Locallis, Documento Base, 2018.

⁸⁹ Animal Político, “Tener credibilidad y generar confianza en los ciudadanos, los retos del Sistema Anticorrupción, Animal Político, 2 de abril de 2017. Sitio web: <https://www.animalpolitico.com/2017/04/retos-sistema-anticorrupcion-comite/>

Fecha de consulta: 18 de marzo de 2019.

En el caso del Estado de México y Querétaro, existe un fuerte cuestionamiento al proceso de designación de los integrantes del CPC estatal, así como los escasos resultados que han derivado desde su conformación. En el caso de la Ciudad de México, por ejemplo, este organismo aún no se ha instalado.

Aunque es preciso apuntar que el 25 de abril de 2019, el Congreso de la Ciudad de México, a través de la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción, publicó la convocatoria para integrar la Comisión de Selección para integrar la Comisión de Selección que nombrará al CPC de la entidad.⁹⁰ Por ello es importante poner atención a sus procesos de conformación. Es decir, a vigilar que se mantenga la esencia ciudadana que el organismo debe tener, de conformidad con la LGSNA.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) no contempla de manera explícita la participación de los municipios y alcaldías en el funcionamiento del SNA. Pero si echamos un vistazo al artículo 1 de esta ley, podemos identificar una invitación implícita a que este nivel de gobierno se integre a las tareas del sistema nacional. El objetivo I de la ley dice:

“Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México; Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México”⁹¹

Siguiendo la propuesta de Ricardo Jiménez –integrante del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes y coordinador del Proyecto Arkemetría – Locallis–, en la LGSNA los municipios son un eslabón de coordinación, pero no una instancia desde donde puedan diseñarse e implementarse sistemas locales

⁹⁰ Congreso de la Ciudad de México. Convocatorias. Disponible en:

<https://congresociudaddemexico.gob.mx/convocatorias-738-2.html> [Fecha de consulta: 27 de abril de 2019]

⁹¹ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Artículo 1, México, 2016.

anticorrupción que tengan un papel más proactivo en el sistema nacional anticorrupción.⁹²

Pero si recordamos las tareas que les corresponden a la instancia de gobierno más cercana a la población, así como los lugares donde se presentan más actos de corrupción, la duda recae en que si la creación de sistemas municipales serían una herramienta útil para efectivizar las tareas del SNA o por el contrario, representarían un freno, además de un gasto mayor al presupuesto de una entidad federativa.

Esta posición fue asumida por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana (TM), a través del Semáforo Anticorrupción en 2017. En el documento “Semáforo de Implementación de la ley del SLA” IMCO y TM integró dentro de sus *observaciones potencialmente problemáticas* el caso del Estado de México, donde se lee “La iniciativa presentada por el Ejecutivo del estado establece la creación de sistemas municipales anticorrupción. Estos sistemas podrían complicar la efectividad en el accionar del SLA”.⁹³

Por lo tanto, el reto consiste en generar iniciativas que promuevan el buen funcionamiento de un gobierno, sin la necesidad de crear organismos que lentifiquen, o incluso frenen, los esfuerzos hasta ahora creados. Este argumento encuentra concordancia con la propuesta sobre la simplificación administrativa que plantea la Comunidad PIRC.

Incluso la Ley Estatal Anticorrupción del estado de Colima advierte esta situación en la Segunda Consideración. Sin embargo, reconoce la pertinencia de la

⁹² Jiménez, Ricardo, “Los sistemas municipales anticorrupción: una posible estrategia frente a la corrupción local”. En Merino, Mauricio & Hernández, Jaime, *Gobierno local...*, pág. 90.

⁹³ Instituto Mexicano para la Competitividad, “Semáforo anticorrupción. Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción. Presentación disponible en <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/02/2017-Semaforo-Anticorrupcion-Presentacion.pdf> [Fecha de consulta: 28 de abril de 2019]

colaboración de los municipios para que la entidad avance en la iniciativa. En el texto se lee:

Por otro lado, se prevén los lineamientos de participación de los municipios en el sistema Estatal Anticorrupción, aunque a diferencia de otros estados, no se considera pertinente la creación de Sistemas Municipales Anticorrupción, pues eso implicaría una integración similar a la del Sistema Estatal en cada uno de los diez municipios, trayendo con ello una alta complejización de estructuras y burocracias, así como un incremento en los costos inconstitucionales, que haría inviable su funcionamiento.⁹⁴

Pero en virtud de los hechos y de la importancia que tienen estos organismos en la actualidad, a continuación se presentan algunos ejemplos del avance en la implementación de los sistemas municipales en el territorio mexicano.

4. Implementación de los Sistemas Municipales Anticorrupción en las entidades federativas:

Solo en algunos estados de la república mexicana se han implementado los Sistemas Municipales Anticorrupción o se consideran dentro de la normatividad estatal. Tal es el caso del Jalisco, Querétaro, Zacatecas, Sinaloa y el Estado de México. Cada una de estas entidades federativas, sin embargo, ha atravesado por procesos particulares para llegar a tal decisión. Ante este escenario, vale la pena preguntarse por la efectividad de estas instancias y cuestionar también la forma en la que se han constituido.

También es importante señalar que a pesar de que no se han constituido de manera formal los llamados Sistemas Municipales Anticorrupción, sí se han creado marcos normativos, reglamentos y recomendaciones que contemplan la participación de los ayuntamientos en las tareas de los sistemas estatales. A continuación se presentan algunos ejemplos.

⁹⁴ Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima, 2017.

a. Jalisco

El Estado de Jalisco es una entidad destacada por las iniciativas generadas desde la implementación del SNA. Cuando la ley estatal se formuló, contemplaba la creación obligatoria de los sistemas municipales para toda la entidad. Sin embargo, al reconocer que solo algunos municipios contaban con la capacidad financiera, administrativa y técnica, se reformó la legislación, de tal manera que la creación de estas instancias se consideró como potestativa. Es decir, opcional. Las modificaciones más relevantes a este ordenamiento se encuentran en el artículo 36 de la ley estatal, donde se expone:

“-Los municipios podrán integrar e implementar sistemas anticorrupción armonizados con los sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción.

-Los sistemas municipales funcionarán de manera independiente a las comisiones que se integren al interior de los Ayuntamientos. En la conformación del Comité de Participación Social podrá participar el consejo consultivo ciudadano. Diagnóstico sobre el grado de armonización de las leyes de los sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

-Los sistemas municipales tendrán atribuciones compatibles con las que esta ley otorga al sistema estatal anticorrupción y a los órganos que lo conforman, mismas que deberán ser establecidas en sus reglamentos.

-El sistema estatal anticorrupción deberá crear mecanismos de coordinación y apoyo con los sistemas municipales debidamente constituidos y podrá invitar a sus representantes a las sesiones y reuniones de trabajo del Comité Coordinador y del Comité de Participación Social.”⁹⁵

Hasta el momento de la publicación de esta tesis, la creación de los SMA jaliscienses se ha presentado en los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan. Por

⁹⁵ Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, Artículo 36, México, 2017.

otra parte, también se han dado a conocer posturas críticas respecto a la creación de todo el SEA de Jalisco. En una nota del 16 de marzo de 2019, Alfonso Partida Caballero –académico de la Universidad de Guadalajara– expresa que existe un *lamentable rezago* en el combate a la corrupción dentro de la entidad, pues desde su creación solo se ha *engordado el aparato burocrático*, al tiempo que se derrochan los pocos recursos con los que cuenta la entidad. Además detalló que de los \$536'428,500.00 destinados a la integración del SEA, solo han derivado dos personas vinculadas a proceso (un policía y un inspector), pero nadie ha sido sancionado por corrupción en toda la entidad.⁹⁶

b. Querétaro

En Querétaro, el debate en torno a los Sistemas Municipales Anticorrupción (SMA) ha sido amplio en los últimos dos años. En junio de 2017, el entonces secretario de la Contraloría del Estado de Querétaro se pronunció en contra de la creación de estos organismos.

“Parece que, primero que nada, tiene que ver una postura clara y definida para manejarle en el diseño institucional a los presidentes municipales y es que quede absolutamente claro que (...) no puede haber Sistemas Municipales Anticorrupción; no puede haber Sistemas Municipales de Fiscalización. La norma es clara y es específica en esta materia”, enfatizó.⁹⁷

⁹⁶ El Occidental, “Fiasco el sistema anticorrupción: Alfonso Partida Caballero. Ínfimos resultados con el SEA, sólo ha servido para engordar el aparato burocrático, sentenció el maestro en Derecho”, Sábado 16 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.eloccidental.com.mx/local/fiasco-el-sistema-anticorrupcion-alfonso-partida-caballero-3195726.html> [Fecha de consulta: 4 de mayo de 2019]

⁹⁷ Velázquez Francisco (2017, junio 26) “No puede haber Sistema Municipal Anticorrupción”: Contralor, *Códigoqro*. Artículo disponible en http://codigoqro.mx/wp-content/uploads/especial_116.pdf

Desde julio de 2017, el municipio de Querétaro había anunciado la creación de un SMA. Sin embargo, en ese entonces se señalaba la poca claridad en la que esta instancia se iba a diseñar, pues no había marco jurídico que diga que puede crearse. Todavía hasta mayo de 2018, de acuerdo con una nota periodística, el sistema municipal no se construía.⁹⁸

c. Nuevo León

El Estado de Nuevo León, establece que se emitirán Reglamentos Municipales Anticorrupción y un Código de Ética y Conducta para los Servidores Públicos. Además, está estipulado que se establecerá coordinación de los municipios con el sistema estatal, y se promoverá la difusión de principios y valores entre servidores públicos. Sin embargo, hasta abril de 2019, en la mayoría de los municipios de la entidad aún no se presenta este ejercicio.⁹⁹

Respecto a la instalación del SMA, resalta el caso del municipio de San Nicolás de los Garza. El 22 de noviembre de 2018 fue aprobado por unanimidad el someter a consulta pública el Proyecto de la Iniciativa de Expedición del Reglamento del Sistema Municipal Anticorrupción. La intención, dijo el presidente municipal, es “que exista una especie de fiscalía ciudadana, donde una figura ciudadana sea

⁹⁸ Trueba Esmeralda, “Propone Nava crear Sistema Municipal Anticorrupción en Querétaro”, Códigoqro, 20 de mayo de 2018. Artículo disponible en <http://codigoqro.mx/2018/05/20/propone-nava-crear-sistema-municipal-anticorrupcion-en-queretaro/> Fecha de consulta: enero de 2019.

⁹⁹ Padilla, Jesús, “Fichas Anticorrupción”, Reporte Índigo, 26 de abril de 2019. Artículo disponible en: <https://www.reporteindigo.com/reportes/fichas-anticorrupcion-proyecto-sistema-estatal-bases-datos-declaraciones/> [Fecha de consulta: 28 de abril de 2019]

quien revise nuestras auditorías, inclusive los dictámenes y cómo se puede castigar un posible acto de un funcionario que viole la ley”.¹⁰⁰

d. Zacatecas

Al igual que el municipio de Querétaro, la capital de Zacatecas implementó una iniciativa en concordancia con las tareas del SEA de la entidad y creó el Sistema Anticorrupción del Municipio de Zacatecas. El motivo de su creación, siguiendo el reglamento relacionado, se basa en la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió en abril de 2007, donde señalan que

“las leyes a las que se refiere el artículo 133 constitucional no corresponden a las federales, sino que se trata de leyes generales que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran el Estado Mexicano.”¹⁰¹

Bajo ese entendido, se establece en el citado reglamento que el SMA de Zacatecas tiene por objeto:

“establecer, articular y evaluar la política en materia anticorrupción en sus Entes Públicos, así como estructurar e instrumentar los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos de coordinación institucional con el Comité Coordinador municipal en materia de anticorrupción, fiscalización y control de los recursos públicos.”¹⁰²

¹⁰⁰ Gobierno Municipal de San Nicolás, “Aprueban Consultar Sistema Municipal Anticorrupción”, 22 de noviembre de 2018. Artículo disponible en <http://www.sanicolas.gob.mx/2018/11/aprueban-consultar-sistema-municipal-anticorrupcion/> Fecha de consulta: enero de 2019.

¹⁰¹ Ayuntamiento de Zacatecas, *Proyecto Reglamento del Sistema Anticorrupción del Municipio de Zacatecas*. Motivo Quinto. 2018-2021.

¹⁰² Ayuntamiento de Zacatecas, *Proyecto Reglamento...*, Artículo 3.

Hasta el momento, no se han encontrado notas periodísticas en las que sea posible darle seguimiento tanto a su instalación como a las opiniones vertidas sobre esta instancia de coordinación con el SEA de la entidad.

e. Sinaloa

Es una de las dos entidades donde la creación de SMA es de carácter obligatorio. El capítulo V de la ley estatal anticorrupción de la entidad. Hasta el momento no es posible rastrear las tareas que han desarrollado los municipios¹⁰³. Por lo pronto, puede seguirse la información sobre las acciones que emprende el SEA en su sitio web oficial: www.seseasinaloa.gob.mx

5. Situación actual de la conformación de los SMA en el Estado de México: alcances y limitaciones institucionales:

El 1 de junio de 2017 entró en vigor la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (LSEAEMM). Por efectos de esta ley, se mandató a los 125 municipios que integran a la entidad, la creación de sus propios sistemas anticorrupción.

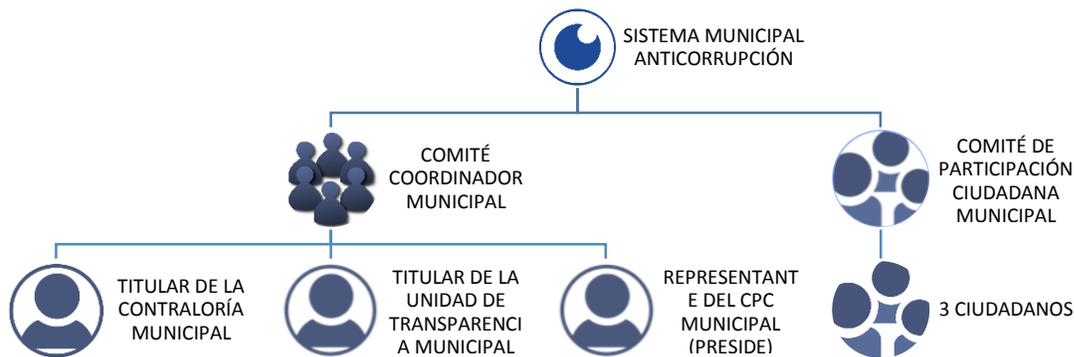
De acuerdo con el ordenamiento estatal, el SMA es “la instancia de coordinación y coadyuvancia con el Sistema Estatal Anticorrupción, que concurrentemente tendrá por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como coadyuvar con las autoridades

¹⁰³ Periódico Oficial de Sinaloa, Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, 16 de junio de 2017.

competentes en la fiscalización y control de recursos públicos en el ámbito municipal.”¹⁰⁴

Los SMA están integrados por un Comité Coordinador, y un Comité de Participación Ciudadana, pero no tienen entre sus facultades la resolución o sanción de faltas administrativas. Quienes tienen estas facultades son la Secretaría de la Contraloría a través de la Dirección General de Responsabilidades Administrativas o los Órganos Internos de Control, y el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

El esquema que se presenta a continuación representa la estructura en la que está organizado el SMA en el Estado de México:



Fuente: Comité Coordinador. Informe Anual 2017-2018.

Como ciudadanos, es importante poner atención a los fondos presupuestales destinados a la instauración de estos sistemas. Cabe recordar que el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2019 señala que los fondos destinados para la operación del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción asciende a \$643, 424,856.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México, Artículo 61. México, 2017.

¹⁰⁵ LX Legislatura del Estado de México, “Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2019”, Artículo 11.

En 2018, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México (SESEAEM) realizó un diagnóstico para conocer los avances en la implementación de los SMA del Estado de México. De los 125 municipios que lo conforman, solo 36 tienen integrado completamente su Sistema Municipal, mientras que 75 se encuentran en proceso de implementación de éste. Los 14 municipios restantes no emitieron respuesta ante la solicitud de avances. Los pioneros en instaurarlos, fueron los municipios de Metepec y Toluca.¹⁰⁶

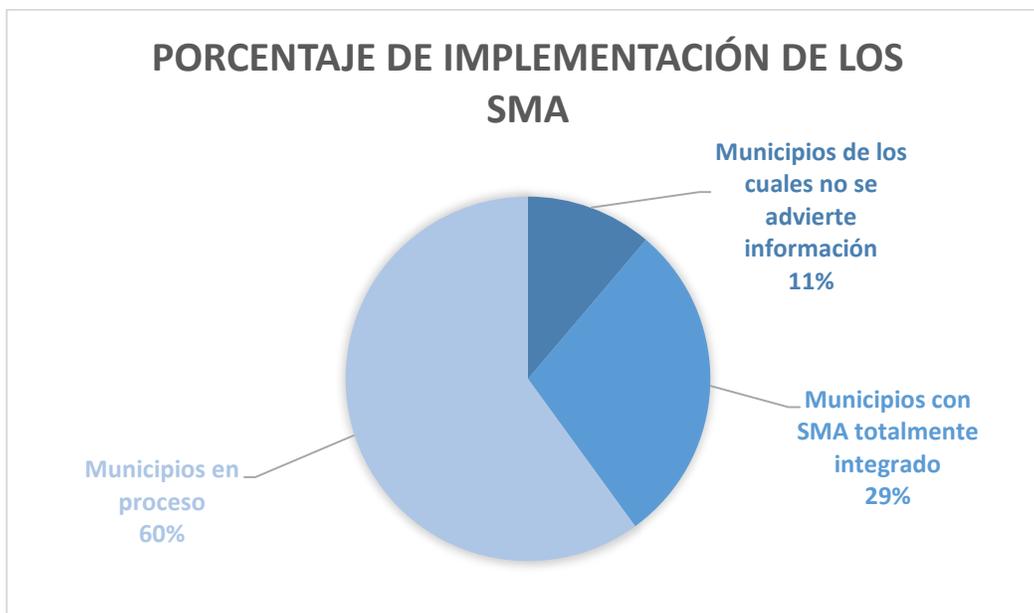
A continuación se presentan los municipios que cuentan con la instauración completa de sus SMA. Es decir, que tanto el Comité de Selección Municipal (CSM), el Comité de Participación Ciudadana Municipal (CPCM) y el Comité Coordinador Municipal (CCM) están totalmente constituidos:

Atizapán, Atizapán de Zaragoza, Atlacomulco, Calimaya, Chalco, Chapa de Mota, Coyotepec, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Huehuetoca, Jilotepec, Jiquipilco, Jocotitlán, La Paz, Lerma, Melchor Ocampo, Metepec, Morelos, Nicolás Romero, Otzoloapan, Ozumba*, Papalotla, Polotitlán, San Mateo Atenco, Tejupilco, Temamatla*, Temascaltepec, Tenango del Valle, Teoloyucan, Tepetlaoxtoc, Toluca, Tultitlán, Villa de Allende, Villa Victoria, Zacazonapan y Zinacantepec..

De acuerdo con José Martínez Vilchis, Expresidente del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (SAEMM), el problema de la integración de estos organismos es la falta de capacitación de los servidores públicos y la instalación del Comité Coordinador Municipal. Esto lo expresó en la Primera Reunión de la Comisión de Integración de los municipios de los Sistemas Municipales, en agosto de 2018.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Comité Coordinador Estado de México, Informe Anual de Actividades sobre los Sistemas Municipales Anticorrupción 2018, México, 2019, pág. 7.

¹⁰⁷ Callejo A. (2018, agosto 16) Hay 13 municipios del Estado de México sin avance en sus sistemas anticorrupción. *Hoy Estado de México*. Disponible en <https://www.hoyestado.com/2018/08/hay-13-municipios-de-edomex-sin-avance-en-sus-sistemas-anticorrupcion/>



Fuente: Comité Coordinador. Informe anual 2018

En algunos municipios se han presentado inconsistencias respecto a la instauración de los sistemas anticorrupción. En el 2017, el CPC de la entidad emitió recomendaciones a los municipios de Ozumba, Temamatla y Texcalyacac, pues los CPCM que conformaron tienen dentro de su estructura a funcionarios de la administración municipal. Este tipo de acciones no están permitidas, de acuerdo con la LSAEMM. En esa lógica, otro elemento a considerar es evitar la formación de los organismos anticorrupción a conveniencia de grupos políticos para mantener cierto poder.

6. Propuestas para fortalecer la prevención y combate a la corrupción desde el ámbito municipal:

Con lo que se ha expuesto hasta el momento, es evidente la dificultad con la que se han ido instaurando tanto los sistemas anticorrupción tanto estatales como municipales en el Estado de México. Pero ello no implica que no exista interés por parte de la sociedad civil para que estas instancias sean capaces de rendir frutos.

Por el carácter introductorio de esta tesis, no se pretende crear un nuevo entramado de propuestas para erradicar la corrupción, pues se dejarían de lado los avances logrados en la materia, además de que habrían sido en vano los ejemplos internacionales plasmados en el primer capítulo.

En México se cuentan con algunas propuestas interesantes que vale la pena recuperar. La primera de ellas es la formulación de foros de discusión para integrar voces de distintos sectores de la sociedad y generar propuestas de carácter interdisciplinario, además de considerar aportes de la sociedad en general, a pesar de que ésta no cuente con conocimientos especializados.

a. Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción

La Comunidad PIRC tomó como base este elemento y durante el año 2018 llevó a cabo 12 foros regionales a lo largo del país para la formulación de una política nacional anticorrupción.

Es así que el pasado 9 de abril se presentaron los resultados de las discusiones en el Colegio de la Frontera Norte, Ciudad de México, a través del Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción. Es indispensable recuperar los resultados que arrojó este ejercicio, pues da pauta a continuar los esfuerzos pero desde un enfoque local. Como bien lo advirtió Lourdes Morales Canales –coordinadora de la Red por la Rendición de Cuentas– una semana antes en Toluca:

“Sostenemos que la rendición de cuentas es el mejor antídoto para un problema tan complejo como la corrupción y hemos propuesto que en las discusiones actuales se piense en una política nacional anticorrupción que se traduzca en políticas estatales y políticas

municipales que al menos tenga un diagnóstico realista de la corrupción.”¹⁰⁸

De esta manera, se propone un modelo de siete acciones sustantivas que pretenden adaptar su diseño a las instancias locales de los otros dos niveles de gobierno. A continuación se presentan estas acciones con sus objetivos respectivos:

1. **Mandatos y procesos administrativos claros.** Desarrollar acciones encaminadas a definir los mandatos y establecer procesos administrativos que los traducen en decisiones públicas, con la finalidad de establecer límites claros a la discrecionalidad administrativa.
2. **Inteligencia institucional y control interno (sistema de alertas).** Introducir un paradigma e inteligencia institucional que esté centrado en la generación y aprovechamiento de información, por medio de la vigilancia de procesos, identificación de áreas de riesgo, espacios de mejora de la gestión, identificación de patrones de comportamiento en los actos de corrupción y malas prácticas administrativas.
3. **Profesionalización de la administración pública.** Introducir un modelo de reclutamiento, selección y permanencia en la administración pública que esté vinculado con criterios técnico-profesionales de mérito, capacidad, formación y desempeño.¹⁰⁹
4. **Fortalecimiento de medios de denuncia, investigación y sanción.** Fortalecer técnica y profesionalmente a las instituciones del SNA que están encargadas de la investigación y sanción de los hechos de corrupción y la

¹⁰⁸ Morales, Lourdes, Trabajo presentado en el Primero Foro “La transparencia y el combate a la corrupción en el Estado de México. Hacia el empoderamiento ciudadano”, 3 de abril de 2019, Palacio Legislativo de Toluca.

¹⁰⁹ Esta es una de las propuestas más aceptadas y recomendadas en foros de discusión, en estudios, etc. Aún con ello, también es uno de los retos más grandes a los que se enfrenta la administración pública municipal. Debe tomarse en cuenta que estas demarcaciones pueden ser abismalmente distintas una de otras.

malas prácticas administrativas, así como de los medios de denuncia ciudadana.

5. Vinculación interinstitucional para el combate a la corrupción.

Establecer vínculos formales entre el SNA e instituciones afines, para el desarrollo de estrategias de combate a la corrupción.

6. Vigilancia ciudadana. Establecer mecanismos de vigilancia y exigencia ciudadanas, a la par del fortalecimiento de la vinculación con el Comité de Participación Ciudadana con la sociedad, en general.

7. Rendición de cuentas para el combate a la corrupción. Instrumentar un sistema integral que garantice, en diferentes vertientes, la sistematicidad de la rendición de cuentas sobre las decisiones públicas.

Cada una de estas propuestas está desarrollada conforme a las atribuciones de los canales institucionales que componen al SNA. Por lo que ya se considera un avance importante para evitar caer en deslindamiento de responsabilidades. Sin embargo, al ser de carácter nacional, el siguiente paso es tratar de encaminar las acciones en las entidades.

b. Foros de discusión y perspectivas particulares

El miércoles 3 de abril de 2019 se llevó a cabo el Primer Foro “La transparencia y el combate a la corrupción en el Estado de México. Hacia el empoderamiento ciudadano” en el Palacio Legislativo del Ayuntamiento de Toluca. En el recinto se dieron cita investigadores, académicos, organizaciones civiles, diputados, estudiantes y miembros de los sistemas anticorrupción –de los tres niveles de gobierno– para generar una discusión en torno al fenómeno de la corrupción, poniendo énfasis en los sistemas anticorrupción del Estado de México.

Este evento puso a discusión algunas propuestas que vale la pena destacar. Tal es el caso del Colectivo CIMTRA, donde Daniel Rosemberg Cervantes – politólogo y administrador público por la UNAM– expuso el caso de una herramienta de evaluación a ayuntamientos sobre transparencia proactiva.

En el siguiente acápite se explorará con mayor amplitud en qué consiste exactamente esta herramienta de evaluación, así como los efectos que ha generado dentro del espectro del gremio municipalista. Por ahora, basta con señalar que se trata de una metodología, cuyo objetivo es:

“Incidir en el delineamiento y mejora del marco normativo que hace valedero el ejercicio del derecho ciudadano a acceder a la información pública, a exigir rendición de cuentas y a procurar la transparencia.”¹¹⁰

La metodología fue expuesta en el foro porque es una herramienta que, además de enfocarse en el análisis de las obligaciones de transparencia de los municipios, también puede considerarse relevante para abonar a los esfuerzos coordinados con los sistemas anticorrupción a nivel municipal. Es por ello que a dicha exposición, Hiram Piña –integrante fundador del CPC del SMA de Toluca– manifestó su interés por colaborar de manera conjunta con el Colectivo CIMTRA. Además propuso que para avanzar en el mejoramiento de los servicios públicos, es necesaria la generación de una cultura ciudadana de transparencia y ética.

Pero así como algunos ponentes se pronunciaron a favor de los sistemas anticorrupción, también se presentaron posiciones encontradas. Tal es el caso de Juan Carlos Villarreal –exconsejero electoral en el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM)–, quien considera que el SNA está destinado al fracaso. A continuación presento tres de sus señalamientos:

1. Hasta la fecha –refiriéndose al 3 de abril– no se tiene ningún expediente concluido contra quienes hayan cometido algún acto de corrupción.
2. No se vislumbra ninguna recuperación de recursos desviados por parte de algún servidor público.
3. De no haber una reforma para fortalecer a los CPC y le permita ordenar investigaciones de carácter autónomo, su posición jerárquica actual frente a

¹¹⁰ CIMTRA, “Manual de criterios CIMTRA Municipal”. Disponible en <http://www.cimtra.org.mx/portal/herramientas/> [Fecha de consulta: 30 de abril de 2019]

la Secretaría Ejecutiva impediría que se realicen investigaciones que deriven en sanciones.

Por lo tanto, para proponer acciones que puedan ser efectivas, es necesario tomar en consideración las tareas de todas las instituciones que conforman el SNA. Pero dado el objetivo propuesto para este acápite, la figura del Comité de Participación Ciudadana es el principal actor con quien, como ciudadanos, tenemos la oportunidad de incidir. Además, el CPC es el principal actor con el cual el Proyecto Arkemetría – Locallis ha tenido mayor contacto desde que comenzaron las actividades.

Ricardo Jiménez menciona, en un ensayo sobre el papel de los actores locales para el fortalecimiento institucional de los Sistemas Municipales Anticorrupción, que apelar a las capacidades de la ciudadanía dentro de la esfera municipal, puede encaminar “procesos locales innovadores que permitan establecer un nuevo marco de vinculación entre las autoridades y la ciudadanía.”¹¹¹ Para ello, propone dejar de lado el carácter federalista centralizado que suele operar en las políticas públicas. En ese sentido, propone tres ejes de trabajo:

1. Generación y aplicación de metodologías participativas para la vigilancia e incidencia en el diseño de integración y funcionamiento de los SMA.
2. Diagnósticos integrales y participativos sobre la situación de la corrupción municipal.
3. Generación y promoción de una agenda anticorrupción municipal a escala nacional, replicable y detonador para una política pública anticorrupción a escala local.

Concluye el artículo defendiendo el papel que juega la ciudadanía para irrumpir los márgenes de corrupción dentro de las estructuras de los gobiernos locales identificando nichos de oportunidad para incidir, además de apostar por hacer público los asuntos públicos.

¹¹¹ Jiménez, Ricardo, “Los sistemas municipales...”. En Merino, Mauricio & Hernández, Jaime, *Gobierno local...*, pág. 90. Pág. 105

Bajo las propuestas y comentarios de los personajes citados se orienta el desarrollo final de este capítulo. Se expondrá un diagnóstico concreto sobre el desempeño en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los municipios más poblados del Estado de México.

6. Análisis de posibles actos y nichos de corrupción municipal en el Estado de México: una lectura integral de la problemática:

a. Herramienta Municipal CIMTRA

Existen varias metodologías para detectar posibles redes de corrupción, evaluación de desempeño, detección de irregularidades en las compras públicas y de mal manejo de los recursos dentro de las instituciones gubernamentales, así como entes privados. Desde la sociedad civil, la creación de metodologías de este tipo no ha sido la excepción.

El Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) cuenta con una herramienta para evaluar los niveles de transparencia proactiva de todos los municipios del país. CIMTRA está conformado por organizaciones civiles dedicadas a:

“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.”

Esta metodología es conocida como *Herramienta Municipal*, la cual hace una lista de verificación de 45 preguntas, constituida por 3 campos de evaluación, dividido cada uno en distintos bloques, como se muestra a continuación:

1. Información a la ciudadanía
 - a. Gastos
 - b. Obras
 - c. Bienes y sus Usos

- d. Administración
- e. Urbanidad
- 2. Espacios de comunicación Gobierno-Sociedad
 - a. Consejos
 - b. Participación Ciudadana
 - c. Cabildo
- 3. Atención Ciudadana
 - a. Atención Ciudadana

Cada uno de estos rubros toma en cuenta la información que, con base en el Artículo 70 de la LGTAIP, tiene que estar al alcance de la ciudadanía sin la necesidad de elaborar una solicitud de información. Estos componentes obligatorios representan el 45% de los rubros a evaluar, mientras que el 55% restante es información que no está marcada por la ley. Es por esta razón que a la evaluación se le denomina *proactiva*.

El objetivo principal de esta herramienta es “conocer el nivel de especificación de cierta información que se ofrece a la sociedad, las acciones que se realizan para involucrar a la ciudadanía en decisiones gubernamentales y la acciones que facilitan la atención de necesidades ciudadanas con el propósito de construir un gobierno transparente”¹¹²

Las evaluaciones se han dado a lo largo y ancho del país desde hace 17 años. Durante este tiempo se han evaluado 131 municipios. Gracias a esta herramienta, algunos ayuntamientos han logrado avanzar en el cumplimiento de la normatividad, lo cual demuestra los efectos positivos que tiene la relación de cooperación entre el gobierno y la sociedad civil.

Los casos de éxito más representativos han sido Guadalajara y Mérida, quienes en una escala de 0 a 100, donde 100 representa el cubrir con todos los

¹¹² CIMTRA, Presentación sobre la herramienta de evaluación, expuesta el 3 de abril de 2019 en Toluca, Estado de México.

requisitos estipulados, las entidades obtuvieron 100 y 93.3 puntos, respectivamente, en una evaluación realizada entre los años 2017 y 2018.¹¹³

Recientemente, quienes formamos parte de la organización en el Estado de México, nos dimos a la tarea de evaluar a 12 municipios de la entidad, con el objetivo de obtener una muestra representativa que ayude a ubicar propuestas e incentiven el buen funcionamiento de los SMA a través de propuestas de combate a la corrupción en la escala local. Los municipios evaluados fueron:

Cuautitlán, Ecatepec, Metepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tecámac, Tejupilco, Texcoco, Toluca y Valle de Chalco Solidaridad.

El principal criterio de evaluación fue que estos municipios conforman a los más poblados de la entidad, a excepción de Tejupilco. La razón de esto es porque en el marco del Proyecto Arkemetría-Locallis, se trabajó con población de la Comunidad de El Sauz, ubicada a una hora de la cabecera municipal. Y para generar propuestas integrales que tomen en cuenta los múltiples contextos que conforman a la entidad, consideramos necesario adherirlo a la evaluación.

El procesamiento de los datos puede generar una gran cantidad de puntos de análisis, incluso los suficientes para conformar un trabajo de tesis completo. Sin embargo, para efectos de este capítulo, me concentraré en exponer los aspectos más generales, pero suficientes para canalizar algunas propuestas que sean de utilidad tanto para los SMA, como para la población.

A continuación se muestra una tabla de resultados desglosada por bloque. Esta evaluación se llevó a cabo entre los meses de marzo y abril de 2019, en el marco. Las derivaciones más exhaustivas se darán a conocer por medios electrónicos, como la página oficial de CIMTRA, redes sociales y medios de comunicación.

¹¹³ Para consultar la evaluación a las 31 capitales del país, consultar: CIMTRA, Digiteca. Disponible en: <http://www.cimtra.org.mx/portal/archivos/> [Fecha de consulta: 29 de abril de 2019]

RESULTADOS POR BLOQUES	Naucalpan	Cuautitlán	Tejupilco	Ecatepec	Metep ec	Netza ualco yotl	Tecá mac	Valle de Chalco Solidaridad	Toluca	Texcoco
Gastos	12%	36%	0%	0%	28%	0%	0%	0%	8%	4%
Obras	52.9%	64.7%	0%	0%	17.6%	0%	0%	0%	0%	0%
Bienes y sus Usos	41.2%	58.8%	47.1%	0%	29.4%	0%	0%	0%	0%	0%
Administración	28.2%	46.2%	17.9%	0%	53.8%	10%	0%	0%	15.4%	20.5%
Urbanidad	40%	0%	40%	0%	40%	20%	0%	0%	0%	0%
Consejos	0%	14.3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Participación Ciudadana	25%	33.3%	0%	0%	0%	58.3%	0%	0%	0%	0%
Cabildo	62.5%	62.5%	31.3%	0%	6.3%	25%	6.3%	0%	0%	0%
Atención Ciudadana	68.8%	87.5%	37.5%	25%	87.5%	38%	31.3%	37.5%	12.5%	6.3%
CALIFICACION TOTAL	36.7%	44.8%	19.3%	2.8%	29.2%	16.8%	4.2%	4%	3.4%	3.4%

Resultados de evaluación a municipios 2019. Fuente: CIMTRA

Tomando como referencia estas calificaciones, es posible observar un deficiente desempeño en el cumplimiento de la normatividad de transparencia en casi todos los municipios. Los que manifiestan mejores resultados fueron Cuautitlán y Naucalpan, aunque con un rango reprobatorio en materia de transparencia proactiva. Sin embargo, a nivel obligatorio cuentan con los suficientes elementos para considerarlo como un desempeño regular en cumplimiento a la normatividad.

Si bien la mayoría de los municipios manifiestan mejores resultados en el rubro de atención ciudadana, aún es insuficiente para conocer información sobre mecanismos de atención, costos, requisitos y tiempos de respuesta para los usuarios en servicios como licencias de construcción, operación de negocios o pago de multas.

Las peores calificaciones, a nivel general, se concentran en los bloques de gastos y consejos, correspondientes a los rubros de información a la ciudadanía y relación gobierno-sociedad, respectivamente.

En el bloque de gastos se solicita tener a la mano, entre otras cosas, información sobre comunicación social, viáticos de los funcionarios municipales y lista de proveedores al ayuntamiento; es decir, el uso recursos públicos. Pero en

vista de los pobres resultados, puede considerarse un potencial nicho de corrupción, pues hay opacidad de información en todos los municipios.

Por otro lado, el bloque de Consejos hace referencia a la información acerca de los comités municipales [seguridad pública, agua potable, desarrollo urbano, ecología, Copladem (o el Consejo que supervisa los recursos del Ramo 33), transparencia y el de catastro]. La importancia de estas instancias es que se integran, al menos, por 51% de ciudadanos ajenos a algún orden de gobierno u organismo público. El hecho de que no se cuente con esta información, pone en duda tanto la existencia de dichos consejos, como el funcionamiento mayoritariamente ajeno a grupos políticos. De esta manera, es también un potencial nicho de corrupción, pues ante la opacidad de información, se corre el riesgo de estar ante un escenario de discrecionalidad.

Estos bajos resultados también pueden dar cuenta de otro fenómeno ajeno al mal funcionamiento deliberado de los funcionarios. Es posible que el municipio no cuente con la suficiente capacidad operativa y financiera para crear un órgano exclusivamente dedicado a publicar la información impuesta por una ley, de creación más o menos reciente. Sin embargo, es indispensable que este padecimiento se dé a conocer a la ciudadanía, de tal forma que puedan generar iniciativas conjuntas para un ejercicio pleno de transparencia. Ejemplos de ello se dan en el municipio Chihuahua con una iniciativa que acerca a funcionarios con la ciudadanía, como se explicó en el primer acápite de este capítulo.

Para concluir esta sección, es oportuno hacer un especial llamado a los municipios de Ecatepec, Tecámac, Valle de Chalco y, en especial, a Toluca. Por el número de pobladores que habitan estas demarcaciones, el argumento del párrafo anterior no es muy convincente, pues es poco probable que falten recursos humanos y financieros para cumplir con sus obligaciones.

En ese sentido, se exhorta tanto a funcionarios públicos como ciudadanos, a incentivar el buen funcionamiento de los ayuntamientos. Todas las personas tienen derecho al acceso a la información pública y a una buena administración. Recuérdese que los sistemas municipales anticorrupción son una instancia obligatoria, así como las dependencias de transparencia.

Ambos organismos están contemplados dentro del presupuesto estatal. Si los SMA funcionarán de la misma manera que las dependencias de transparencia, es altamente probable que resulten en un engrosamiento de la burocracia y una fuente paradójica de actos de corrupción.

Conclusiones:

Desde un punto de vista histórico, las propuestas que se han vertido desde la sociedad civil para incentivar la participación y reducir el margen de discrecionalidad, significan espacios ganados por medio de luchas constantes. Esta afirmación, aunque en ocasiones caiga como lugar común en los discursos, no deja de ser cierta; en las fuentes literarias se puede comprobar.

Vale recordar la alucinante historia que plasma Fernando Benítez en la obra *El Rey Viejo*¹¹⁴. El autor encarna las vivencias de *Enrique*¹¹⁵, a manera de diario durante su viaje a Veracruz, en aquel tren dorado que fungió como Palacio de Gobierno durante la persecución del presidente por parte de las oposiciones.

Dejando a un lado la ola de emociones que genera leer esta historia, *Enrique* plasma en su diario el actuar de los gobierno de aquel entonces, inundados de traiciones y de corrupción. Una situación que parece tener vigencia hasta la fecha, tomando en cuenta las estadísticas o los casos documentados sobre los abusos de poder o las restricciones a las que la población se ha enfrentado.

Otro ejemplo literario se encuentra en la obra *Morir en el Golfo* de Héctor Aguilar Camín¹¹⁶. El autor narra la historia en primera persona sobre *El Negro* –un periodista de buena reputación a nivel nacional–, bien conocido por el carácter

¹¹⁴ Benítez, Fernando, *El Rey Viejo*, Fondo de Cultura Económica, 1985.

¹¹⁵ Secretario de Gobernación en el gobierno de Venustiano Carranza. En algunos comentarios al libro, se comenta que el personaje encarna la figura de Manuel Aguirre Berlanga.

¹¹⁶ Aguilar, Héctor, *Morir en el Golfo*, Cal y Arena, México, 2014.

crítico de sus opiniones, durante el período conocido como el *Milagro mexicano*. A lo largo de la novela da cuenta de la manera en cómo funcionaban las relaciones de poder entre los poderes fácticos con los gobiernos municipales, del deterioro de la confianza en las instituciones o de los actos de corrupción cotidianos entre la población.

En la actualidad y en los hechos reales, el panorama parece seguir latente, aunque ahora se reconoce que la democratización de las instituciones ha tenido un avance considerable; sobre todo si se toman en consideración los espacios para la participación de la sociedad civil. Este contexto ha logrado generar contrapesos que vigilan el desempeño de los gobiernos. Los ejemplos que se mencionaron a lo largo del capítulo dan cuenta de ello.

Ahora bien, como se ha podido notar, la recurrencia al concepto “anticorrupción” ha sido alta en esta exposición. Si cualquier persona interesada se introduce al tema, podrá dar cuenta inmediata que los medios de comunicación están inundados de ese concepto. Se llevan a cabo “reuniones anticorrupción”, “jornadas anticorrupción”, se insiste en “el combate a la corrupción”, etc.

Pero este es un síntoma al que hay que poner especial atención, sobre todo a nivel discursivo. Recordemos dos cosas principales:

1. Que todo discurso se formula desde un *locus de enunciación*; o sea, aquel lugar desde el que se habla, así como la voz de quien lo habla. El *decir algo*, de acuerdo con Rossana Cassigoli, siguiendo a Michel de Certeau, constituye una “producción simbólica y de sentido”.
2. La doctrina también es una forma de discurso. Son enunciados que se imponen sobre el juicio de los individuos. Poseer una pertenencia doctrinal pone en jaque el enunciado y el sujeto que habla, pues uno habla a través del otro y viceversa. La doctrina es entendida entonces como signo y efectúa una doble sumisión: “la de los sujetos que hablan a los discursos, y la de los discursos al grupo, cuando menos virtual, de los individuos que hablan.”¹¹⁷

¹¹⁷ Foucault, Michel, *El orden del discurso*, Tusquets, México, 2005, p. 40.

Es decir, nos encontramos en una contradicción entre la práctica y el discurso. Por eso es importante la vigilancia ciudadana, la observación meticulosa del *locus* desde el cual se emite un mensaje; en este caso en cuanto a los discursos del “combate a la corrupción”. Me permito expresar una posición con la cual me identifico porque considero importante expresar una posición personal en medio de un panorama de orden institucional.

Ya sea como ciudadanos *de a pie*, como expertos académicos o como funcionarios públicos, la cuestión es actuar como si viviéramos en ese contexto idéico, al que tanto se promete llegar; me considero partícipe de crear una ficción política transformadora.

Actuemos como si el sistema anticorrupción funcionara, como si las instituciones actuaran conforme a derecho y exijamos que esto se cumpla. Si realmente creemos en lo que decimos, evitemos caer en la distopía y dar por hecho que nada va a cambiar. Asumámonos como actores de cambio, como sujetos capaces de crear lazos que logren cambiar el panorama que, en muchas ocasiones, se nos presenta como una niebla densa en el camino al lugar que deseamos llegar como individuos y como sociedad.

Cito las palabras de Amador Fernández-Savater en un ensayo sobre la política de la ficción:

“Pero la historia de los últimos dos siglos –todo lo que ha implicado como efecto la ficción política del hombre-ciudadano– muestra bien claro que las ficciones políticas producen realidad y generan efectos que transforman el mundo de abajo a arriba, trastornando todos los ordenamientos supuestamente naturales y eternos. Las fábulas son cosas serias.”¹¹⁸

¹¹⁸ Fernández-Savater, Amador, “Política literal y política literaria (Sobre ficciones políticas y 15-M)”, El Diario.es, 30 de noviembre de 2012. Disponible en https://www.eldiario.es/interferencias/ficcion-politica-15-M_6_71452864.html

[Fecha de consulta: 28 de abril de 2019]

Bajo estas conclusiones, en el siguiente capítulo se abordará un caso concreto de identificación de nichos de corrupción desde la perspectiva de la propia ciudadanía. El trabajo presentado está apoyando en talleres de capacitación por parte de Arkemetría Social en algunos municipios del Estado de México y la Ciudad de México durante los primeros meses del 2019.

CAPÍTULO III

Corrupción y vulnerabilidad en el Estado de México y Ciudad de México: Vivencia, percepción y vida cotidiana:

1. La vulnerabilidad y el Derecho de Acceso a la Información:

Etimológicamente, la vulnerabilidad es una condición multifactorial que se refiere a la posibilidad de ser dañado. Deriva del latín “*vulnerabilis*” y se compone de “*vulnus*” que significa herida y de “*abilis*” que indica posibilidad.¹¹⁹ Por lo tanto, el ser vulnerable se refiere a todo aquello que no se encuentra preparado para soportar riesgos o ataques de determinado tipo.

El concepto de vulnerabilidad es abordado, en mayor medida, desde disciplinas de conocimiento ligadas a estudios medioambientales, sociales y económicos. El concepto, que también puede ser abordado como un fenómeno, abarca distintas dimensiones. Algunas de ellas refieren a la condición padecida por individuos o grupos de población, tales como:

“los peligros internos del grupo (ej: pobreza), peligros externos al grupo (ej: terremotos), y capacidad de afrontamiento hacia ambos tipos de peligros, que pueden ser a su vez tanto internos (ej: organización comunitaria ante desastres) como externos (ej: políticas de Estado) [...] Este concepto está íntimamente relacionado además con aspectos éticos, legales y económico-políticos de las sociedades en las cuales dichos grupos vulnerables se insertan.”¹²⁰

¹¹⁹ De Conceptos, Concepto de vulnerable. Información disponible en <https://deconceptos.com/general/vulnerable> [Fecha de consulta: 4 de mayo de 2019]

¹²⁰ Cabieses, Báltica et. al., *Vulnerabilidad social y su efecto en salud en Chile. Desde la comprensión del fenómeno hacia la implementación de soluciones*, Universidad del Desarrollo, Chile, 2016, pág. 15.

Desde una perspectiva social y política, la vulnerabilidad se refiere a no contar, por un lado, con las capacidades para ejercer y defender los derechos, y por otro, a no tener información sobre las tareas que realizan los gobiernos. Esto hace que determinados grupos de la sociedad sean más susceptibles a ser utilizados y manejados para fines particulares.

Con base en los conceptos abordados en los capítulos anteriores, puede decirse que la vulnerabilidad se agrava en el momento en el que se presentan contextos que alientan la corrupción. Por ejemplo, en la utilización indebida de los recursos públicos que deben destinarse para atender las necesidades básicas de las personas o, como se señala en el Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción, cuando prevalece “la ausencia de información sobre mandatos y proceso, se coloca a los ciudadanos en situación de vulnerabilidad y desventaja al momento de las interacciones cotidianas con las administraciones y gobiernos.”¹²¹

Así, en el momento en el que esta combinación de factores se afianza en contextos adversos, se coloca a los ciudadanos en situación de vulnerabilidad; se vuelven objetivo de los actos de la corrupción gubernamental, partidista y de grupos de poder (cacicazgos); o bien, de todos ellos entremezclándose. A mayor grado de vulnerabilidad, mayor probabilidad de padecer abusos de autoridad y actos de corrupción.

En el capítulo II, hice referencia al concepto del Derecho a la Información Pública (DAI), pero la exposición se encontraba ligada al análisis de los elementos que integran la propuesta teórica del gobierno abierto. Basta recordar que este derecho hace referencia a la libertad de los ciudadanos para buscar, recibir, tener libre acceso, producir y difundir la información en poder del gobierno.

Para el presente capítulo cobra un sentido distinto, pues el DAI se coloca no sólo como posibilitador de solicitar información, sino como herramienta de salida a un contexto donde un grupo de personas se encuentran en condición de

¹²¹ Comunidad PIRC, *Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción*, CIDE, 2019, pág. 10.

vulnerabilidad. La importancia del DAI radica en que se puede conocer el funcionamiento del gobierno para exigir rendición de cuentas, y así, saber cómo se ejercen los recursos públicos, qué políticas públicas se están priorizando, qué impacto han tenido los programas sociales, cuál es el salario de las autoridades y toda aquella información que tenga que ver con recibir, ejercer recursos públicos o realizar actos de autoridad.

Si tomamos como base que el DAI aplica a cualquier ciudadano, pero la disponibilidad de la información pública se consigue a través de plataformas digitales como lo estipula la LGTAIP en su artículo 70¹²², existen varios factores que segregan a sectores de la población que se encuentren interesados en conocer los asuntos públicos de cualquier dependencia gubernamental.

De acuerdo con la propuesta del gobierno abierto, es indispensable hacer uso de herramientas tecnológicas, entendidas como Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), pero la posibilidad de acceder a éstas se encuentra limitado por la posibilidad económica de poseer un bien como una computadora, teléfono inteligente o cualquier dispositivo de este tipo. Por otro lado, el hecho de poseer un bien o servicio como una tableta electrónica o acceso a internet no necesariamente implica el saber utilizarlo. A la falta de conocimiento sobre el uso de estos elementos se le conoce como “Brecha Digital”¹²³.

De acuerdo con los datos que arrojó la Encuesta sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación en los Hogares 2018

¹²² “En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:” LGTAIP, México, 2015.

¹²³ Sevilla, Maricela et. al., “Envejecimiento activo. Las TIC en la vida del adulto mayor”, RIDE Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo, Vol. 6, Núm 11, julio-diciembre, México, 2015.

(EDUTIH), de los 74.3 millones de usuarios de internet en México, solo el 4% de los adultos mayores de 55 años lo utilizan. A continuación presento la gráfica que ofrece INEGI segregada por edad y sexo.

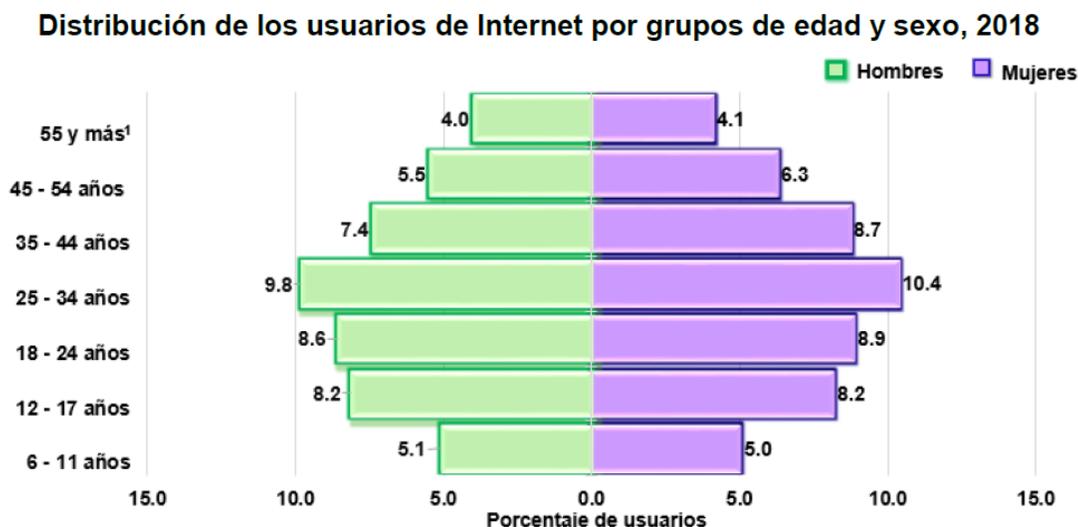


Ilustración 2 Fuente: INEGI

Por lo tanto, en primera instancia, se puede derivar que existe un espacio de vulnerabilidad cuando no es posible acceder a la información por medio de las TI; los adultos mayores de 55 años se encuentran en desventaja *per se*.

En segundo lugar, hay que tomar en cuenta la distribución geográfica de la población que tiene acceso a la tecnología. La EDUTIH señala que hasta el año 2018, el 73% de la población que habita en zonas urbanas tiene acceso a internet, pero en zonas rurales solo lo comprende el 40.6%. Cabe recordar que en el Estado de México, hasta el año 2010, el 22% de la población vive en localidades rurales.¹²⁴

Como último punto –y quizá el más importante de todos– es que a pesar de contar con acceso a internet y saber utilizar el dispositivo con el que se navegue, no quiere decir que la información estará al alcance de todos. Como pudo darse cuenta en el capítulo anterior, los niveles de acceso a la información en el Estado de México

¹²⁴ INEGI, “Distribución poblacional. Estado de México” Disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/distribucion.a.spx?tema=me&e=15> [Fecha de consulta: 4 de mayo de 2019]

no son los suficientes para conocer cuáles son las principales tareas que realizan los ayuntamientos, respecto a las obligaciones de transparencia estipuladas.

2. Afectación diferenciada: Investigaciones sobre los impactos de la corrupción en grupos vulnerables:

Los resultados de la EDUTIH nos muestran un panorama más claro respecto a los niveles de vulnerabilidad en la población. Aún con ello, hace falta conocer otro elemento decisivo para que los niveles de vulnerabilidad se agraven. Este es: la brecha de género.

En el país existe una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil que tiene como línea temática la defensa y promoción de los derechos de las mujeres. Para efectos de este estudio, tomaré como base el trabajo realizado por Mujeres, Democracia y Ciudadanía, A. C. Se trata de una organización de la sociedad civil integrada por mujeres que contribuyen al mejoramiento social del país, promoviendo el respeto a los derechos humanos, especialmente a las mujeres y las niñas, así como la construcción de ciudadanía para el fortalecimiento de la democracia genérica.¹²⁵

A lo largo de su trayectoria, las mujeres que integran MUDECI han colaborado con organizaciones nacionales y mundiales. Por ejemplo, con la Comisión Huairou, que es una coalición internacional de organizaciones de mujeres de base y colegas trabajando para mejorar las prácticas del desarrollo en la comunidad de mujeres, en la capacidad de liderazgo y el poder político colectivo a nivel local, regional y global. “Está estructurada como una coalición mundial de

¹²⁵ Mujeres, Democracia y Ciudadanía. Disponible en

<https://www.facebook.com/democraciaciudadaniaymujeres/about/> [Fecha de consulta: 10 de abril de 2019]

miembros de redes de mujeres, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de mujeres de base de 54 países.”¹²⁶

Tanto MUDECI como Mujeres, Democracia y Ciudadanía, abogan por el empoderamiento de las mujeres para disminuir los márgenes de vulnerabilidad y de los actos de corrupción que puedan padecer. El empoderamiento es entendido como un proceso para adquirir capacidades de acción y elección para la atención de las problemáticas comunes, a través de la participación activa, proponiendo soluciones colectivas que beneficien tanto a las mujeres, como a sus familias y comunidades.

La generación de capacidades se da con un proceso de formación en donde las mujeres se sepan sujetas de derechos y cuente con las herramientas para ejercerlos, en cuanto a los derechos políticos de expresión, asociación, participación, derecho de acceso a la información, permite que las mujeres colocarse en una relación distinta frente a los gobiernos locales: incentiva la evaluación del desempeño de las administraciones, exige la justificación de las decisiones tomadas, previene posibles actos de corrupción e incentiva la participación ciudadana.

Bajo ese entendido, en octubre del 2012 la Comisión Huairou –con el apoyo del PNUD– dio a conocer los resultados de una investigación enfocada en comprender mejor la corrupción desde la perspectiva de las mujeres a nivel de base. Se realizó un estudio de 11 comunidades en ocho países.

“El objetivo del estudio, que se llevó a cabo de diciembre de 2011 a marzo de 2012, fue documentar las percepciones de las mujeres de base y las experiencias de corrupción en los países en desarrollo y llevar esta rica experiencia a discursos importantes sobre anticorrupción, igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.”¹²⁷

¹²⁶ Huairou Comisión, *Viendo más allá del estado: Perspectivas de las mujeres de base en corrupción y anticorrupción*, PNUD, Estados Unidos, 2012.

¹²⁷ *Ibidem*.

Con base en ese ejercicio, se demostró que las mujeres –en especial las mujeres pobres– son un sector de la población potencialmente vulnerable a actos de corrupción por cuestión de género. Ejemplos documentados dan cuenta de una afectación diferenciada en la esfera económica, pública y privada: en empleos menos remunerados o incluso sin remuneración, en la atención a programas subsidiados por el gobierno y en los sistemas de atención a la salud.

El documento citado es ya un referente para las iniciativas ciudadanas en favor de la integridad. Los hallazgos que a continuación se enlistan, son algunos elementos que resultan indispensables para identificar casos similares en el contexto de México y que sirvieron de base para la ruta de elaboración de los talleres:

1. La comprensión de la corrupción por parte de las mujeres de base es más amplia que la definición estándar de corrupción como “mal uso del poder encomendado para beneficio privado”. Abarca además una amplia gama de prácticas de explotación, como la física, el abuso, los favores sexuales y el hecho de dar y recibir sobornos.
2. En la experiencia de las mujeres de base, la prestación de servicios públicos es vista como causa, consecuencia y componente intrínseco de las prácticas corruptas.
3. Identifican a la fuerza policial como la agencia gubernamental más corrupta.
4. En varios países, las mujeres han ideado y utilizado estrategias exitosas contra la corrupción. Utilizan diferentes enfoques basados en entornos rurales- urbanos y regiones geopolíticas.

Además de haber elaborado este diagnóstico y dar cuenta que las formas en las que se experimenta la corrupción en los llamados *países en vías de desarrollo* manifiestan características similares, también dieron a conocer algunas recomendaciones valiosas que vale la pena rescatar. Las recomendaciones son dirigidas tanto a agencias internacionales y organizaciones de la sociedad civil, como a los gobiernos nacionales. A grandes rasgos, se concentran en tres puntos principales:

1. Entender la relación entre las mujeres de base y la corrupción. Donde explican que es necesario conceptualizar y contextualizar las formas en las que las mujeres entienden la corrupción; incluir a las mujeres de base en las consultas y asesoramientos para la recopilación de datos; concienciar sobre los impactos que tiene la corrupción en la vida cotidiana.
2. Desarrollar estrategias relevantes y efectivas. Se recomienda apoyar estrategias específicas como grupos de vigilancia ciudadana dirigidos por las mujeres de las comunidades; crear mesas de denuncia y difundir los incidentes que se presenten; recopilar datos sobre la prestación de servicios desglosados por sexo para un análisis más detallado.
3. Crear un entorno propicio para que las mujeres de base aborden la corrupción. Es decir, que existan las condiciones adecuadas para que las mujeres puedan participar libremente en la toma de decisiones de las estrategias anticorrupción en un país o una comunidad.

El aporte de este documento, así como la amplia experiencia de Elsa María Arroyo, fundadora de Mujeres, Democracia y Ciudadanía A. C., fueron el pilar para desarrollar las principales actividades del Proyecto Arkimetría – Locallis a nivel territorial. A continuación se presentan algunos resultados derivados del trabajo.

3. Mujeres de base y corrupción en la vida cotidiana:

Como ya se mencionó en el primero capítulo, el proyecto Arkimetría – Locallis busca conformar y fortalecer una Comunidad Anticorrupción. Es decir, un espacio abierto y colaborativo, para discutir temas, propuestas e intercambiar saberes desde la práctica que logren incidir en el combate a la corrupción. En ese sentido, el proyecto apuesta por la colaboración particular de grupos que viven una situación de vulnerabilidad. Este vínculo exige colocarse con una visión de trabajo desde la base, desde la escala territorial y, al mismo tiempo, generar enlaces con las

instituciones encargadas de la prevención y combate a la corrupción para que las propuestas que se generen sean tomadas en cuenta.

Se trata de construir una pedagogía de combate a la corrupción desde la propia realidad de los grupos en situación de vulnerabilidad. Bajo esa ruta, se busca dar a conocer a este grupo de la población las herramientas ciudadanas disponibles para prevenir de la corrupción, involucrarse en los asuntos públicos de manera estratégica y fortalecer la comunicación con otros grupos organizados.

Ahora bien, a pesar de los avances en la materia por parte de instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, el fenómeno de la corrupción no deja de estar presente en aspectos de la vida cotidiana. El desempeño de los ayuntamientos juega un papel fundamental para que esta situación continúe, pues tienen bajo su responsabilidad servicios públicos de primera necesidad.¹²⁸

Como parte del trabajo colaborativo con organizaciones de la sociedad civil, Arkemetría Social acordó establecer un convenio de colaboración con Mujeres, Democracia y Ciudadanía A.C. (Mudeci), en el que se recupera la experiencia territorial que esta agrupación tiene en las entidades del Estado de México y la Ciudad de México.

Con base en ello, de enero a marzo de 2019 se llevaron a cabo talleres para discutir la problemática de la corrupción en puntos específicos de las entidades. La ruta estratégica de incidencia fue desarrollada con el apoyo de Elsa María Arroyo Hernández¹²⁹, integrante de Mudeci. Cada demarcación elegida para comenzar el proceso, contaba con características socioeconómicas comunes que incrementan el grado de vulnerabilidad de la población, tales como marginación, pobreza y falta de atención en los servicios públicos. Además de ello, las actrices clave o puntos de contacto de cada lugar seleccionado, son lideresas comunitarias y activistas en organizaciones de base.

¹²⁸ Véase el Capítulo II.

¹²⁹ Elsa es lideresa social con una amplia trayectoria en trabajo comunitario y territorial por más de 30 años en México.

Los municipios y las fechas donde se realizaron las actividades fueron los siguientes:

- Tecámac, Estado de México: 25 de enero
- Toluca, Estado de México: 7 de febrero
- Gustavo A. Madero, Ciudad de México: 23 de febrero.
- Álvaro Obregón, Ciudad de México: 26 de febrero.
- Ecatepec, Estado de México: 27 de febrero.
- Xochimilco, Ciudad de México: 5 de marzo.
- Tejupilco, Estado de México: 12 de marzo.

Las sesiones se dieron en formato de taller. El objetivo principal fue generar un espacio de debate y reflexión en torno a la problemática de la corrupción municipal. Se buscó generar inquietudes respecto al impacto que ésta tiene en la vida cotidiana de cualquier persona. A partir de ello, se buscó generar propuestas que incentiven la participación ciudadana y la relación con los gobiernos locales. Con base en las observaciones de las participantes, se derivaría un concentrado de demandas a manera de agenda anticorrupción con enfoque de género.

a. Lineamientos metodológicos para el trabajo de campo con grupos vulnerables

La realización de los talleres “Mujeres de base y corrupción: hacia la construcción de agendas locales anticorrupción”, de acuerdo con los objetivos del proyecto de Arkemetría y Locallis, buscan generar propuestas anticorrupción desde la propia experiencia de actores de base, a través de 3 puntos principales:

- “1) de un acercamiento interpretativo-colectivo del concepto de corrupción; 2) situar una lógica de la existencia de marcos contextuales (estructurales) permisibles a la corrupción (opacidad,

discrecionalidad, abuso de poder); 3) situarse en una perspectiva crítica sobre la cotidianidad de los actos de corrupción y cómo ésta se revela en prácticas que se asumen como “normales” dentro de la relación entre los grupos en situación de vulnerabilidad y actores gubernamentales.”¹³⁰

Las sedes para llevar a cabo las actividades se acordaban en virtud de la accesibilidad y comodidad de las participantes. En algunas ocasiones se utilizaron aulas de escuelas, pero también se elaboraban los talleres en casas o locales comerciales. Si bien la población objetivo se concentró mayoritariamente en mujeres mayores de 18 años, la asistencia de varones era bienvenida; en todas las sesiones asistió al menos uno, además de los facilitadores.

Cada sesión tuvo una duración de cuatro horas. El modelo pedagógico de intervención contemplaba el uso de dinámicas lúdicas y lenguaje accesible. Los materiales utilizados constaban de programas de trabajo para cada sesión, rotafolios, presentaciones digitales, videos y actividades en equipo.

Cada taller inició con una dinámica de integración. Algunas ocasiones se armaban parejas y se presentaban con base en tres puntos principales: compartir sus metas, sueños y sus datos generales; incluso se les pedía que explicaran qué fue lo que hicieron o dejaron de hacer para estar presentes en la sesión. El objetivo era demostrar que el participar en una actividad de reflexión, implica romper con las actividades cotidianas. Algunas asistentes mencionaron que para estar presentes en el lugar, requirieron dejar bajo encargo a sus hijos, haber preparado la comida con horas de antelación, salirse sin el consentimiento de su pareja y/o haber despertado desde muy temprano.

Posteriormente se presentaba una introducción general del Proyecto Arkimetría – Locallis, con el objetivo de reconocer el contexto general de la iniciativa, los componentes que lo integran e identificar el papel que juega la participación de las asistentes en el proceso.

¹³⁰ Arkimetría Social & Locallis, *Metodología para la construcción de Agendas Ciudadanas Anticorrupción*, 2019.

El siguiente paso en el desarrollo de los talleres fue generar una ronda de participaciones donde se intentara responder a la pregunta **¿Qué es la corrupción? Los espacios propicios para la corrupción en la escala local.** Esta actividad permitió conocer qué tan familiarizadas están con el concepto.

A partir de sus respuestas, se integraba una definición conjunta, donde en cada uno de los casos se identificaron cuatro elementos principales: las nociones se enfocaban en definirla como abuso de poder, discrecionalidad, opacidad y uso de lo público para fines privados. A partir del uso de la herramienta denominada “árbol de los problemas” se invitaba a las participantes a identificar las causas (raíces del árbol) y los efectos que derivan de la corrupción (follaje).

La siguiente pregunta a responder fue **¿Cómo se vive y percibe la corrupción en el municipio/alcaldía?** El objetivo fue reconocer las situaciones en las que existen actos de corrupción relacionados con la vida cotidiana de las asistentes e identificar si existen diferencias sustantivas entre las experiencias de hombres y mujeres. En la mayoría de los casos, se armaban equipos de discusión a partir de este punto, para incentivar la integración y las ideas pudieran ser sintetizadas. Al término de cada bloque, se exponían los resultados.

Concluido este bloque, se daba paso a responder a la pregunta **¿Qué hacer para enfrentar la corrupción en el municipio/alcaldía?** El objetivo fue generar soluciones de manera colectiva para identificar y denunciar actos de corrupción a nivel local. Además de ello, se pretendió ampliar la perspectiva respecto a las obligaciones de las autoridades locales en atención a las problemáticas que se identifican en el municipio/alcaldía.

El último paso fue generar compromisos y tareas siguientes, con el fin de elaborar una ruta de acción dedicada a enfrentar el fenómeno desde la ciudadanía y, una vez reunidas las inquietudes de cada grupo, generar una agenda ciudadana anticorrupción para que pueda ser entregada al CPC estatal. Cabe recordar que dentro de las atribuciones de esta instancia, se encuentra la recomendación de políticas públicas con base en el apoyo de la ciudadanía.

Para poder plasmar las opiniones de los participantes, se recabó la información por medio de grabaciones de audio y video. Asimismo, se cuenta con

material fotográfico y relatorías elaboradas al término de las actividades. El modo de presentación de la información en los siguientes apartados será por municipio y alcaldía. En un primer momento, cada acápite presenta información general sobre el municipio y/o localidad en la que se realizaron los talleres con las mujeres de base. Posteriormente se presenta de manera sintetizada la información recabada durante el taller. El primer elemento enlista las definiciones que se dieron sobre corrupción. Posteriormente se presentan dos tipos matrices de información.

La primera consensa las definiciones vertidas por las participantes respecto a dos preguntas 1) ¿qué es la corrupción? Y 2) ¿qué hacer para enfrentarla?

La segunda matriz de riesgos, expone las problemáticas particulares identificadas en cada territorio. Para efectos del proyecto Arkemetría-Localis se les denominó “Agendas Ciudadanas Anticorrupción”.

La metodología de diseño fue construida en coordinación con Ricardo Jiménez –coordinador general del proyecto–. El propósito de las agendas es generar insumos para la creación de bases para el diseño de una política local anticorrupción, con un enfoque “de abajo hacia arriba”, horizontal y como un proceso de ciudadanía de los Sistemas Estatales Anticorrupción.

Este ejercicio permite identificar los hechos y actos de corrupción que se presentan en cada territorio, así como sus posibles soluciones enmarcadas dentro de espacios proclives en los gobiernos y administraciones locales.

Los nichos proclives a la corrupción son áreas/procesos y/o mecanismos donde pueden presentarse actos de corrupción en tanto que implican una interacción entre la ciudadanía y las autoridades y servidores públicos municipales donde va de por medio el acceso a un servicio, la atención a la ciudadanía, un trámite, o bien, el acceso a información proactiva, por lo que son proclives a actos que lesionan lo público, ya sea desde una escala individual hasta a una escala de redes.

Los nichos son los siguientes: 1) Proceso entrega-recepción (opacidad); 2) Reclutamiento de personal, integración de los equipos de gobierno (opacidad, discrecionalidad); 3) Proveedores del municipio (discrecionalidad, opacidad); 4) Endeudamiento municipal (abuso de poder, opacidad, discrecionalidad); 5) Obra

pública (opacidad, discrecionalidad); 6) Programas sociales (opacidad, discrecionalidad); 7) Cambio de uso de suelo (abuso de poder, opacidad); 8) Acuerdos de cabildo (opacidad); 9) Servicios Municipales (opacidad, discrecionalidad) y 10) Atención ciudadana (opacidad, abuso de poder).

4. El caso del Estado de México:

Se parte de la base que el Estado de México cuenta con más de 16 millones de habitantes y es la segunda entidad con el mayor número de víctimas de corrupción de todo el país (con 15,901 víctimas por cada cien mil habitantes, según la ENCIG). Además, solo el 23.6% de la población confía en los gobiernos municipales, ubicándose como una de las entidades con menor nivel de confianza institucional a nivel nacional.

En el año 2017, el 93.4% de la población consideró que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes.¹³¹ Finalmente, se parte de la base que la entidad mantiene alerta de género en 11 municipios, donde en dos se realizaron los talleres. En los resultados puede verse reflejada esta inquietud.

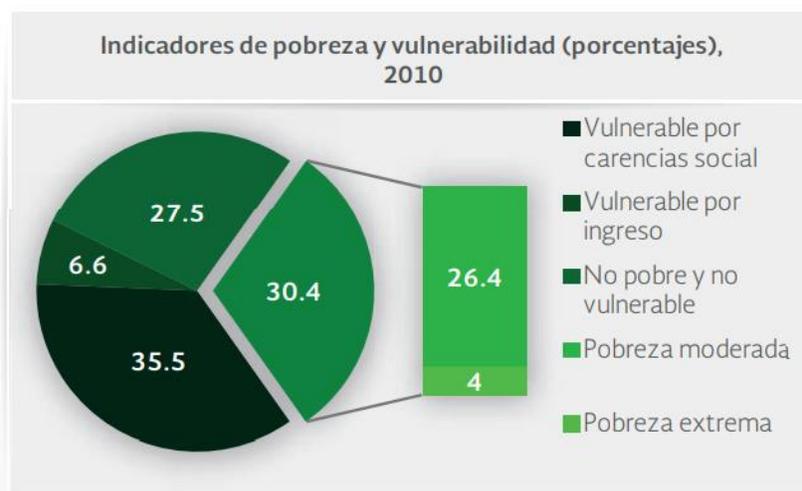
La descripción de los planteamientos se expone de manera sintética, siguiendo la metodología arriba descrita, además incluye algunas opiniones que se vertieron durante las sesiones. Esta misma ruta aplica para la exposición de los casos en la Ciudad de México. Como último punto, se presentan los casos en orden cronológico, por entidad.

¹³¹ INEGI, *ENCIG 2017. Principales Resultados*, México, 2018.

a. Tecámac

El municipio cuenta con 446,008 habitantes y existen 94 hombres por cada 100 mujeres. Esta demarcación ocupa el lugar 118 estatal en índice de marginación (-1.767). De acuerdo con los datos de INEGI, la localidad de San Francisco contaba con 246 habitantes en el año 2010.

Por los temas que se trataron en el taller, es relevante recuperar los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): el 39.4% de la población reportó carecer de derechohabiencia a servicios de salud en el año 2010¹³². Los indicadores de pobreza y vulnerabilidad reportaron lo siguiente:



Fuente: CONEVAL

Con este contexto, el 25 de enero de 2019 se llevó a cabo el primer taller con mujeres de base en el Pueblo de San Francisco Cuautlixiuca. En su mayoría, las asistentes no pertenecen a ninguna organización social, fueron amas de casa y comerciantes. De las 17 personas que asistieron, únicamente 2 eran hombres. En el siguiente cuadro se concentran los principales hallazgos:

¹³² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social, SEDESOL, México, 2010.

Pregunta	Respuesta	Descripción
¿Qué es la corrupción?	1. Algo ilícito o fuera de la ley	Ejemplos relativos al funcionamiento de la empresa para estatal PEMEX
	2. Dinero de por medio.	
	3. La opacidad en las instituciones	
¿Qué hacer para enfrentar la corrupción?	1. Mejoramiento a los servicios de salud.	Atención al derechohabiente.
	2. Creación de un Centro de Salud	Solo cuentan con un dispensario de medicamentos.
	3. Remodelación de infraestructura	Hospital Camacho Quiroz y Hospital de la Mujer.

Matriz de definiciones y propuestas Tecámac.

Sobre la pregunta acerca de lo que entienden por corrupción, no basta con mostrar de manera simplificada la información sobre las definiciones del concepto. Dado que son opiniones cualitativas valiosas, es importante darlas a conocer, pues se tratan de testimonios, elementos importantes para dar una perspectiva de las particularidades del fenómeno. A continuación se exponen algunas opiniones vertidas:



“Hay un estudio que dice que, para la gente pobre, la corrupción es una necesidad. Si no corrompes al del permiso, te niega el servicio.”¹³³

“Yo digo que tiene que ver con la pobreza. Pero lo manejan de distintas maneras. Ya que te dan los papeles cuando pides un apoyo, te exigen el voto y esa es una forma en que te condicionan [...] La gente no se da cuenta que tiene mucho que ver que aceptes que pase. Sabes que, si aceptas, va a ser peor. Es como si se contaminaran. No te ponen una pistola, pero sí te están obligando a hacerlo.”¹³⁴

PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA	NICHO PROCLIVE A LA CORRUPCIÓN	POSIBLES ALTERNATIVAS DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN
Instalaciones en malas condiciones del Hospital Camacho Quiroz	Obra pública	Información sobre los montos de las obras públicas realizadas en la administración actual a la vista de la ciudadanía (licitación, características de la obra);
Falta de Centro de Salud en San Francisco Cuautiquixtla		Información pública sobre los Planes de Desarrollo Municipal; información pública y actualizada sobre los montos destinados a obra pública.
Rondines de policía por las calles de la comunidad a cambio de favores.	Atención a la ciudadanía	Información sobre los cuerpos de policía: fotos, perfiles, controles ciudadanos; bitácoras.
Falta de atención en oficinas.		Información sobre los perfiles y responsabilidades de todos los servidores públicos. Evaluación de los servidores públicos.
Exigencia de sobornos en hospitales públicos para prestar el servicio		Información sobre los canales de quejas en hospitales; sobre los perfiles y responsabilidades de los servidores públicos.
Condicionamiento de entrega de tarjetas con	Programas sociales	Convocatorias públicas de los programas sociales

¹³³ Opinión de una de las participantes al taller. Formato de recuperación: audio de la sesión.

¹³⁴ Opinión de una de las participantes al taller. Formato de recuperación: audio de la sesión.

dinero; Red de personas involucradas en el condicionamiento de voto a cambio de apoyos en especie y monetarios.

Criterios para la aplicación de los programas sociales.
Lista de beneficiarios a la vista de la ciudadanía.

Agenda Ciudadana Anticorrupción de Tecámac

Este taller fue el primero que se desarrolló, hubo algunos tropiezos en la planeación y ejecución de las actividades. Aún con ello, los resultados que se arrojaron, dieron cuenta de la dimensión del problema, tan solo dentro de la comunidad de San Francisco Cuautlixiuca.

Vale la pena recordar que este municipio fue de los que obtuvieron peor calificación en la evaluación de transparencia proactiva con la herramienta CIMTRA. Los únicos elementos publicados son del campo de Cabildo y Atención Ciudadana. Aún con ello, la información disponible en el portal del municipio es insuficiente para saber si las autoridades cumplen o no con sus obligaciones.

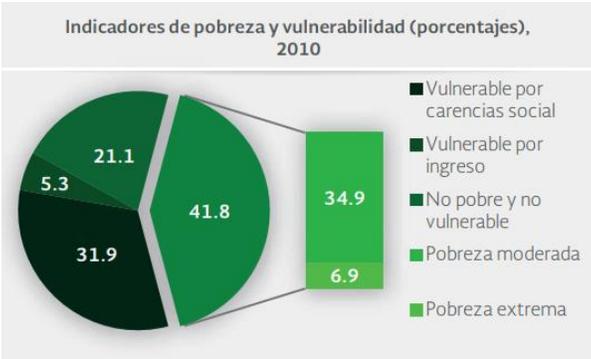
Es por ello que tanto las organizaciones de la sociedad civil, la población y los sistemas anticorrupción deben proponer controles sociales e institucionales fuertes para que la población cuente con los elementos mínimos para el ejercicio de sus derechos y reducir los márgenes de vulnerabilidad. En este caso, de las mujeres de base.

El punto donde se tiene que poner mayor énfasis, de acuerdo con lo discutido, es en la atención a la salud. En especial para habilitar el hospital Camacho Quiroz y la correcta atención a los dispensarios de salud que se ubican al interior de la comunidad. Además de ello, entre los problemas más comunes en la comunidad se encuentra la atención ciudadana por parte de policías y servidores públicos en oficinas, y la distribución de bienes por parte de programas sociales.

b. Toluca

El municipio de Toluca es la capital del Estado de México. En el año 2010 contaba con 489,333 habitantes. Es considerado como un municipio de muy baja

marginalidad. De acuerdo con la información disponible, existen 14 localidades en el municipio, entre las que se encuentra San Cristóbal Huichochitlán, considerada como desconurbada.¹³⁵



Fuente: CONEVAL

La localidad se localiza al norte del municipio. Está integrada por grupos originarios otomís y migrantes de otros municipios del estado de México. De acuerdo con MUDECI, parte de la población ha sufrido desplazamiento forzoso debido a los altos índices de violencia que presentan dentro del estado.

La Escuela Primaria Paulo Freire, lugar donde se desarrolló el taller, se encuentra en dicha localidad. Este recinto es producto de la lucha que ha llevado la comunidad por defender su derecho a la educación. Es una población organizada. Cuenta con algunos servicios públicos como alumbrado, asfalto y pavimentación, estos servicios son producto de la gestión comunitaria y de la lucha de la comunidad por mejores servicios públicos. Al taller asistieron 24 mujeres y 7 hombres. A continuación se presentan los principales hallazgos:

Pregunta	Respuesta	Descripción
¿Qué es la corrupción?	Abuso de confianza	Las opiniones vertidas se dieron a manera de listado y casi no se ahondó en explicar a profundidad; existía
	Ambición de los servidores públicos	
	Desconocimiento de leyes	
	Incumplimiento de las	

¹³⁵ INEGI, “Toluca. Catálogo de localidades”. Disponible en <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/contenido.aspx?refnac=151060001>

[Fecha de consulta: 30 de abril de 2019]

	autoridades	cierta resistencia a la participación
	Violencia social	
¿Qué hacer para enfrentar la corrupción?	Crear espacios desde la comunidad	Organización comunitaria
	Generar conciencia pública	Conocer las medidas existentes para resolver las problemáticas
	Ampliar el sentido de comunidad	
	Denunciar	
	Obtención de información	Sobre los recursos del municipio
	Mantener comunicación	Comunicación con familiares y vecinos en la atención de emergencias
	Asumirse como igual	No dejar que se reciban malos tratos

Matriz de definiciones y propuestas Toluca

Algunos comentarios que destacaron a lo largo de la sesión fueron:

“Yo creo que también la discriminación puede ser un acto de corrupción. A veces el hecho de cómo vamos vestidos a hacer un trámite nos facilita las cosas. Tanto a mujeres como hombres. Si nos ven bien vestidos nos atienden rápido y amables.”

Comentario de una profesora cuando fue atacada en la vía pública, sobre la calle donde se ubica la escuela: *“Nadie me auxilió. Cuando pude incorporarme y me zafé de ese sujeto, vi que había dos personas. Una era conserje y la otra un señor, vecino de por aquí y nadie me ayudó. Es importante que, como vecinos, aunque no nos conozcamos, si alguien pide ayuda lo atendamos. Si entre todos ayudan, la comunidad se va a ver mucho más favorecida.”*



Grupo de trabajo en Toluca

“Como a veces no sabemos o tenemos muy baja nuestra autoestima también como persona, nos dejamos pisotear sabiendo que todos valemos lo mismo. Como dicen, dependiendo cómo tengas tu autoestima vales más o vales menos. De ti depende, porque no vale más una persona que viene bien vestida o yo que no tengo posibilidades, siempre y cuando tú te sientas igual que ellos. Ahí está la diferencia.”

PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA	NICHO PROCLIVE A LA CORRUPCIÓN	POSIBLES ALTERNATIVAS DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN
Inseguridad en el municipio. Poca vigilancia por parte de policías.	Servicios públicos y trámites	Información sobre los cuerpos de policía: fotos, perfiles, controles ciudadanos; bitácoras;
Discriminación por vestimenta.(mala atención a las personas)	Atención a la ciudadanía	Información sobre los perfiles y responsabilidades de todos los servidores públicos. Evaluación de los servidores públicos.
Desconocimiento respecto a los servicios que ofrece el municipio.		Información sobre la integración de Comités Vecinales para promover el conocimiento de funciones de los cabildos.
Poca calidad en el servicio de atención		Información sobre los perfiles y

telefónica para denuncias, así como atención presencial; malos tratos en oficinas de gobierno.		responsabilidades de todos los servidores públicos. Evaluación de los servidores públicos.
Condicionamiento en la entrega de apoyos.	Programas sociales	Convocatorias públicas de los programas sociales Criterios para la aplicación de los programas sociales. Lista de beneficiarios a la vista de la ciudadanía.

Agenda Ciudadana Anticorrupción Toluca

En el municipio de Toluca, los actos de corrupción tienen una estrecha relación con los índices de violencia en la región. Este es un factor determinante, pues ha traído consigo la falta de integración por parte de los vecinos cuando se enfrentan a un acto ilegal. Además, consideran que es necesario poner un alto a los malos tratos por parte de funcionarios de instituciones públicas, desde las áreas de salud hasta las policiales.

Por otro lado, también se hallaron aspectos positivos: surgieron inquietudes por investigar, participar y tener una actitud diferente dentro de su contexto. De acuerdo con Rosa María López, directora de la escuela, los padres aprendieron que su participación como ciudadanos es importante.

Además, espera que esta reunión sea favorable para mejorar su vida familiar y social, sobre todo respecto a la participación ciudadana. Elsa Arroyo señaló que el taller sirvió para poder contextualizar y conceptualizar la palabra *corrupción* y el impacto que tiene en las comunidades y la vida cotidiana de las personas.

c. Ecatepec

Ecatepec es el municipio más poblado del país (1'656,107 habitantes hasta el año 2010) y cuenta con una de las más altas percepciones de inseguridad pública, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana del INEGI 2018.

La encuesta señala que el 93.4% de la población mayor de 18 años considera que el lugar donde vive es inseguro.¹³⁶ No debe olvidarse que el municipio permanece con Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres¹³⁷, por lo que este conjunto de factores remarcan la situación de vulnerabilidad en la que las mujeres se encuentran inmersas.

De acuerdo con información del CONEVAL, el 33% de la población padece una situación de vulnerabilidad debido a carencias sociales. Además de ello, casi la mitad de la población vive en situación de pobreza.¹³⁸ Son cifras que dejan entrever la magnitud de las condiciones sociales que se viven en la demarcación.

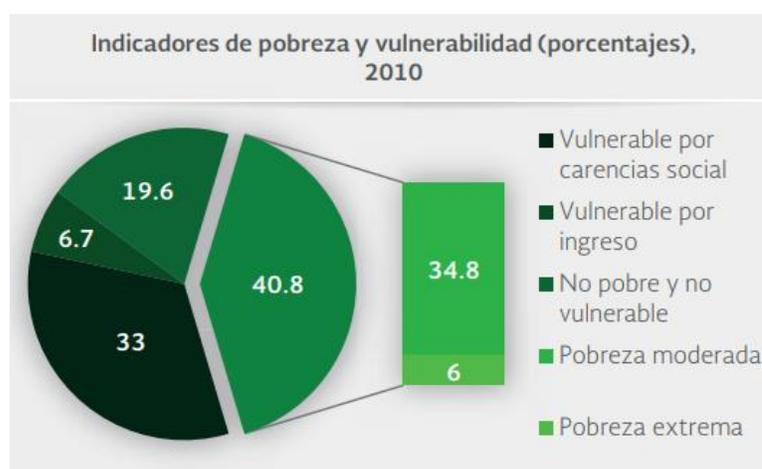


Ilustración 1 Fuente: CONEVAL

¹³⁶ INEGI, “Comunicado de Prensa. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (Diciembre 2018)”, México, 2019.

¹³⁷ Esta alerta tiene por objetivo “establecer las medidas inmediatas y urgentes para atender la problemática en estos municipios y que de manera progresiva se elaboren los protocolos de actuación, se implementen recursos y se capacite a los servidores públicos que se intervengan en su aplicación.” Véase, Gobierno del Estado de México, Alerta de Género. Información web disponible en http://alertadegenero.edomex.gob.mx/municipios_alerta

¹³⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social, SEDESOL, México, 2010.

El taller se llevó a cabo en el Salón Mystic Dance, un espacio acondicionado en una casa habitación. Se encuentra ubicado en el la Calle Virgen de Tlapa, Fraccionamiento La Guadalupana. A lugar asistieron estudiantes, profesionistas, personas de la tercera edad, militantes en organizaciones de la sociedad civil y funcionarias públicas. En total fueron 13 personas, de las cuales 3 eran varones.

Pregunta	Respuesta	Análisis
¿Qué es la corrupción?	Refiere a corromper	No se llevan a cabo los esquemas o tareas para obtener un beneficio personal o por omisión.
	Romper con el sistema establecido	Es algo que se rompe de tajo
	Falta de ejercicio	No llevar a cabo acciones con presupuestos asignados
¿Qué hacer para enfrentar la corrupción?	Talleres de capacitación	Con temática de medio ambiente y cultura cívica.
	Sistemas de cuidado infantil	Implementar sistemas de cuidado y actividades recreativas para la prevención de adicciones y actos delictivos
	Capacitación a policías	Se han encontrado a policías consumiendo enervantes frente a las escuelas.
	Redes vecinales	Generación de organización en colonias o fraccionamientos

Matriz de definiciones y propuestas Ecatepec

Con base en los problemas descritos, es posible identificar al menos 5 nichos de corrupción, los cuales se despliegan con propuestas de la siguiente manera:

PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA	NICHO PROCLIVE A LA CORRUPCIÓN	POSIBLES ALTERNATIVAS DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN
Obra pública inconclusa (puentes) con aplicación de recursos públicos	Obra pública	Información actualizada de la obra pública a la vista de la ciudadanía (portal) con montos y características de la obra.
Falta de información sobre recursos		Información pública actualizada sobre montos destinados a

financieros para rescate de espacios público		rescate de espacios públicos.
Obras onerosas (inconclusas).		Información sobre los montos de las obras públicas realizadas en la administración actual a la vista de la ciudadanía (licitación, características de la obra);
Falta de alumbrado público (riesgo para las mujeres)		Actas de reuniones de la Comisión edilicia responsable de servicios públicos. Reglamentación que permita la participación ciudadana respecto a los servicios públicos. Atención municipal con mecanismos de información ciudadana y programas de alumbrado sobre la línea de necesidades. Denuncias ciudadanas vía canales directos de atención ciudadana.
Falta de atención y mantenimiento de sistema de drenaje		Denuncia ciudadana. Atención municipal con mecanismos de información ciudadana y programas de alumbrado sobre la línea de necesidades.
Seguridad pública: Policía escasa; negligente; abuso de poder; complicidad con la delincuencia; mala atención; falta de seguridad en las escuelas; inseguridad en las calles y en la vía pública.	Servicios públicos y trámites	Información sobre los cuerpos de policía: fotos, perfiles, controles ciudadanos; bitácoras;
Exceso de pago en servicios públicos: electricidad y agua potable.		Información sobre tasas de cobro. Mecanismo de consultas, quejas y aclaraciones.
Venta de bebidas alcohólicas en vía pública (extensión de permisos)		Información sobre listado de permisos extendidos a la vista de la ciudadanía.
Abuso de poder de servidores públicos.	Atención a la ciudadanía	Información sobre los perfiles y responsabilidades de todos los servidores públicos. Evaluación de los servidores públicos.
Falta de honestidad de los servidores públicos.		Aplicación de las declaraciones 3 de 3 de todos los servidores

		públicos. Identificación de todos los servidores públicos en el portal del gobierno.
Incumplimiento de compromisos de campaña.		Rendición de cuentas a la ciudadanía sobre lista de compromisos.
Uso de autoridad ante vendedores ambulantes.		Información sobre los criterios y reglamentación de las responsabilidades de las autoridades sobre el comercio ambulante.
Coacción para ser beneficiario de programas sociales.	Programas sociales	Convocatorias públicas de los programas sociales Criterios para la aplicación de los programas sociales. Lista de beneficiarios a la vista de la ciudadanía.
Cambio de administración sin rendición de cuentas, no claridad de acciones realizadas por las autoridades actuales.	Proceso Entrega - Recepción	Apertura a la ciudadanía de los procesos de entrega – recepción. Información en la página sobre la entrega y recepción.

Las reflexiones finales del taller se orientaron en señalar lo complicado que resulta organizarse en comunidad por la falta de confianza entre vecinos. Una participante señaló que esta barrera responde a la falta de acción de las instituciones y en lo peligroso que resultaría tratar de defender a una persona cuando se encuentra en medio de una situación violenta.



Aún con ello, se incentivó el apoyo mutuo y se recalcó la importancia de informarse respecto a sus derechos. Por ejemplo, a la participación ciudadana, a la

buena administración y, en mayor medida, al derecho a vivir en un entorno libre de violencia.

Hacia el cierre de la actividad, se invitó al público a no dejar de discutir este tipo de temas y a participar en las decisiones de su comunidad. Lilia, encargada del Salón Mystic, invitó a las mujeres a participar en los talleres de defensa personal que se brindan de manera gratuita en la academia de baile. Insistió en que este tipo de conocimiento es mejor saberlo y no utilizarlo, que utilizarlo y no saber.

Ahora bien, no puede dejar de recordarse que la publicación de la información pública es indispensable para otorgar elementos mínimos a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos. Pero hasta ahora esto no puede lograrse por el hecho de que es el municipio que recibió la peor evaluación en materia de transparencia proactiva. Solo muestra a la población el 2.8% de la información mínima que un ayuntamiento debe publicar por ley.

Es un panorama abrumadoramente opaco, sobre todo por el contexto de violencia en el que la población se encuentra envuelta. Las historias de injusticias, falta de atención al transporte público, escasa vigilancia por parte de los policías y el abuso de poder por parte de servidores públicos son solo algunos de los problemas a los que el municipio se enfrenta. Incluso la participación ciudadana puede traducirse en un acto inseguro. En esta demarcación resulta más que urgente la planeación de controles efectivos a todas las áreas que la componen, tanto a nivel institucional como social.



Gripo de trabajo en Ecatepec

d. Tejupilco

El municipio de Tejupilco se encuentra en el sur del Estado de México. De acuerdo con información del INEGI y CONEVAL, en 2010 el municipio contaba con 71,077 habitantes. Resulta relevante señalar que el porcentaje de vulnerabilidad y pobreza en la demarcación, supera al resto de los casos que se abordad; el 70% de la población vive en situación de pobreza, donde el 33.8% de ellos vive en pobreza extrema. La principal carencia que padece el municipio es el acceso a la seguridad social, seguido de los servicios básicos en la vivienda y el acceso a la alimentación.¹³⁹

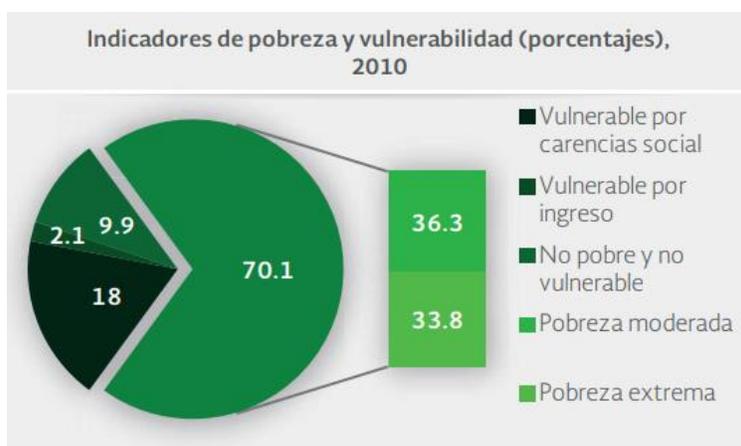


Ilustración 2 Fuente: CONEVAL

Dentro de la demarcación, se encuentra la Comunidad de El Sauz, ubicada a una hora de la cabecera municipal de Tejupilco, sobre un camino de terracería que, a pesar de las condiciones en las que se encuentra el camino, resalta la belleza del paisaje lleno de montañas, contrastes de luces y colores.

De acuerdo con datos del INEGI, la Comunidad de El Sauz cuenta con un alto grado de marginación, existen 79 viviendas habitadas sin sanitario o excusado

¹³⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social, SEDESOL, México, 2010.

y habitan 696 personas. La población total del municipio es de 71,077 habitantes.¹⁴⁰ Para llegar a la comunidad, es necesario cruzar por un camino de terracería alrededor de 1 hora, donde solo ciertas partes se encuentran pavimentadas. Además, la carretera que conecta el camino presenta deslaves y no cuenta con las medidas de seguridad suficientes.

La región donde se ubica El Sauz de San Lucas es rico en zinc, plomo, cobre, oro y plata, por lo que lo vuelve una región donde la actividad minera es una fuente económica importante, principalmente para el pueblo de Zacazonapan.¹⁴¹

La Minera Tizapa, ubicada muy cerca del poblado de El Sauz, es controlada por Industrias Peñoles, DOWA Metals & Mining y Sumitomo Corporation¹⁴². De acuerdo el Instituto de Fomento Minero y Estudios Geológicos del Estado de México, se han canalizado recursos a municipios para la pavimentación de caminos, redes de agua potable, ampliación de rellenos sanitarios, construcción y rehabilitación de obras de drenaje, obras de infraestructura deportiva y urbana.¹⁴³

¹⁴⁰ INEGI, “Catálogo de localidades”, México, 2010. Disponible en <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=15&mun=082> [Fecha de consulta: 20 de marzo de 2019]

¹⁴¹ Alejandro Alegría “Al mes, mina Tizapa deja derrama económica en Edomex de 66.0 mdp”, La Jornada 16 de marzo de 2018. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/03/16/al-mes-mina-tizapa-deja-derrama-economica-en-edomex-de-66-9-mdp-4956.html> Fecha de consulta 15 de marzo de 2019.

¹⁴² Embajada del Japón en México, “El embajador Yamada visitó la Minera Tizapa”, 11 de agosto de 2016. Artículo web disponible en https://www.mx.emb-japan.go.jp/itprtop_es/00_000676.html Fecha de consulta: 15 de marzo de 2019.

¹⁴³ Instituto de Fomento Minero y Estudios Geológicos del Estado de México, *La industria minera en el Estado de México*, 2017. Artículo web disponible en <http://ifomegem.edomex.gob.mx/sites/ifomegem.edomex.gob.mx/files/files/Inf%20Geologico%20Minera/LA%20INDUSTRIA%20MINERA%20EN%20EL%20ESTAD>

Recientemente, en El Sauz de San Lucas estaba en construcción un depósito de agua para canalizar un yacimiento que habían descubierto tras una perforación. El objetivo de la construcción era generar una red que distribuya agua a las comunidades. Sin embargo, esta obra no ha beneficiado a la población, pues aún acarrear agua o tienen largas mangueras conectadas.

Además, en la región se han visto afectados los ríos, pues las perforaciones exploratorias que utilizan agentes químicos contaminan las escasas fuentes de agua. Adicional a ello, maquinaria pesada que transita por los caminos de terracería ha dañado considerablemente el tramo que conecta a El Sauz con el resto de las comunidades. Los pobladores señalaron que se han presentado hundimientos en época de lluvias debido a esta situación.

Otro dato relevante a destacar sobre esta localidad es el caso de la Escuela Primaria “Carlos Hank González”. Tras los sismos de septiembre de 2017, la estructura del inmueble tuvo serios daños, razón por la cual tuvieron que derrumbarla¹⁴⁴. De acuerdo con una nota publicada en El Sol de Toluca, los alumnos tomaban clases al aire libre y en casas prestadas hasta agosto de 2018 “Techos de plásticos y árboles, así como butacas a la intemperie, forman las aulas de grupos de alumnos de la escuela antes referida después de que el sismo prácticamente acabó su inmueble educativo de más de medio siglo de existencia.”¹⁴⁵

[O%20DE%20M%C3%89XICO%202017%20uv.pdf](#) Fecha de consulta: 15 de marzo de 2019.

¹⁴⁴ El siguiente enlace es un video que demuestra las condiciones en las que se encuentra el plantel, hasta julio de 2019: “Escuelas jorridas del Sur, Primaria de El Sauz”

https://www.facebook.com/elobservatoriodelsur/videos/506450386828503/?q=el%20sauz%20de%20san%20lucas%20tejupilco&epa=SEARCH_BOX

¹⁴⁵ Miranda, Rodrigo, “¡En el olvido! Alumnos toman clases al aire libre y en casas de adobe, en Tejupilco”, El Sol de Toluca, 10 de noviembre de 2017. Dirección: <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/en-el-olvido-alumnos-toman-clases-al-aire->

Posteriormente el 80% de la escuela fue derribada para su reconstrucción. Sin embargo, no recibieron el apoyo prometido por parte de las autoridades.¹⁴⁶

La recopilación de estos datos surgió del taller que se llevó a cabo en la Secundaria Tierra y Libertad No. 161, el 12 de marzo del 2019. Para llevar a cabo esta actividad, Estela Avedal Arreola fue nuestro punto de contacto. Nos recibió en su hogar una noche antes, en una colonia cercana a la cabecera municipal de Tejupilco.

La mayoría de las personas asistentes se conformaban por amas de casa, artesanas y campesinas. También acudieron dos profesores del colegio, así como el director del mismo. En total acudieron 20 personas, de las cuales, el 80% estuvo conformado por mujeres.

A continuación se presenta la información sintetizada en las matrices de conceptualización y propuestas, así como la agenda ciudadana correspondiente.

Pregunta	Respuesta	Descripción
¿Qué es la corrupción?	Afectación a la población	A través del acaparamiento de recursos económicos por parte de una persona de mayor jerarquía
	Pedir algo a cambio de "ayuda"	Ejemplo: Cuando un policía exige dinero cuando detienen a alguien justificada o injustificadamente.
	Se presenta por la presión de grupos criminales	Se presiona a las autoridades municipales y éstas tienen que incurrir en prácticas corruptas.
	Es practicada por	El ciudadano también es la contraparte

libre-y-en-casas-de-adobe-en-tejupilco-311173.html Fecha de consulta: 15 de marzo de 2019.

¹⁴⁶ Miranda, Rodrigo, “Alumnos de Tejupilco tendrán triste regreso a clases. En la comunidad de El Sauz de San Lucas estudiantes de primaria no tienen aulas, tras el sismo del 19 de septiembre de 2017.” El Sol de Toluca, 8 de agosto de 2018.

<https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/alumnos-de-tejupilco-tendran-triste-regreso-a-clases-1902129.html> Fecha de consulta: 15 de marzo de 2019.

	cualquier persona	para que la corrupción se dé.
	Cuando se infringe una norma	Las autoridades piden sobornos para que el detenido no sea sancionado.
¿Qué hacer para enfrentar la corrupción?	Acceder a información pública a través de la interacción con organizaciones, asociaciones o con especialistas	Interés en conocer el recurso destinado a la reconstrucción de la escuela y la distribución de medicamentos.
	Contar con evidencias...	...para que los funcionarios comprueben la veracidad de la problemática y pueda atenderse de manera oportuna
	Contar con mecanismos adecuados...	desde las instituciones para evaluar el desempeño de los gobiernos y prevenir actos de corrupción
	Darle capacidad jurídica a las asociaciones civiles locales...	para participar libremente en la toma de decisiones y disponer de recursos decomisados para el desarrollo de proyectos sociales.
	Mayores estrategias de comunicación y coordinación entre la comunidad	Hacer uso de redes sociales, implementar el trabajo en equipo a través de la cooperación para que los delegados puedan desplazarse hasta la cabecera municipal a entregar los papeles necesarios para solicitar un servicio.
	Rendición de cuentas	Unirse como comunidad para alzar la voz y decir ¡Ya basta! Y conocer de qué se tratan los apoyos que están destinados para la localidad. Señalaron que actualmente hay mucho distanciamiento entre los habitantes, por lo que consideran necesario elaborar reuniones para encontrar personas capaces de poder involucrarse en las problemáticas

públicas.

Matriz de definiciones y propuestas Tejupilco

PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA	NICHOS PROCLIVE A LA CORRUPCIÓN	POSIBLES ALTERNATIVAS DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN
Construcción inconclusa de la escuela Carlos Hank González.	Obra pública	Información actualizada de la obra pública a la vista de la ciudadanía (portal) con montos y características de la obra. Información sobre los montos de las obras públicas realizadas en la administración actual a la vista de la ciudadanía (licitación, características de la obra).
Camino a la Comunidad El Sauz está reportada como terminada, pero está inconclusa y no se le da atención.		Información actualizada de la obra pública a la vista de la ciudadanía (portal) con montos y características de la obra. Información sobre los montos de las obras públicas realizadas en la administración actual a la vista de la ciudadanía (licitación, características de la obra);
Obras inconclusas en el abastecimiento de agua para la comunidad.		Información pública actualizada sobre montos destinados a la construcción de pozos.
Seguridad pública: Policía de tránsito negligente, abuso de poder, extorsión, mordida.	Servicios públicos y trámites	Información sobre los cuerpos de policía: fotos, perfiles, controles ciudadanos; bitácoras;
Hospitales y centros de salud con medicamentos insuficientes.		Información sobre el monto destinado a hospitales y centros de salud.
Incumplimiento de compromisos de campaña.	Atención a la ciudadanía	Rendición de cuentas a la ciudadanía sobre lista de compromisos.
Reparto de apoyos por compadrazgo o nepotismo.	Programas sociales	Convocatorias públicas de los programas sociales Criterios para la aplicación

		de los programas sociales. Lista de beneficiarios a la vista de la ciudadanía.
Cambio de administración sin rendición de cuentas, no claridad de acciones realizadas por las autoridades actuales.	Proceso Entrega - Recepción	Apertura a la ciudadanía de los procesos de entrega –recepción. Información en la página sobre la entrega y recepción.
Nepotismo por delegados miembros de la comunidad.	Participación ciudadana	Información sobre los reglamentos de participación ciudadana. Reuniones periódicas entre vecinos.
Daño al medio ambiente con la contaminación de ríos, extracción de recursos y tala de árboles.	Cambio de uso de suelo	Información sobre dictámenes o estudios técnicos de la dependencia competente que sustente los cambios de zonificación de uso de suelo.

Agenda Ciudadana Anticorrupción Tejupilco



Grupo de trabajo en Tejupilco

Respecto a las situaciones de violencia que enfrenta la población frente a las autoridades policiales, vale la pena recuperar las palabras de la Oficina Anticorrupción de Hong Kong, cuando en 1973 se enfrentaba este tipo de comportamiento: “Con frecuencia la “exigencia de pagos” es mucho más que

corrupción en el sentido verdadero. Es extorsión lisa y llana acompañada por veladas amenazas de violencia a cargo de tercetos de delincuentes.”¹⁴⁷

Una vez terminada la sesión, se realizó una entrevista a tres participantes, para conocer su percepción respecto a la actividad desarrollada y las expectativas para las próximas acciones en la comunidad. Señalaron que el taller ayudó en visibilizar la corrupción que permea en el municipio. “La participación directa de la sociedad –concluye Gabriel Cruz, profesor de la secundaria– es un aspecto fundamental para combatir la corrupción, pero si las autoridades siguen renegando esta participación en realidad no hay posibilidad de que cambie el país. La sabiduría que la gente tiene, basta y sobre para solucionar los problemas del país.”¹⁴⁸

e. Exigencias y expectativas de las mexiquenses

El Estado de México es una entidad con problemáticas muy diversas, tanto por su extensión territorial como por los grupos que lo integran. Pero al mismo tiempo, padecen de problemáticas comunes que requieren estrategias integrales para su posible solución. En primer lugar, porque es necesario establecer canales de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, pues existe un desconocimiento generalizado y un ambiente de desconfianza respecto a las obligaciones de los ayuntamientos.

En segundo lugar, con la puesta en marcha de la Ley Estatal Anticorrupción del Estado de México y Municipios –donde se establece la participación de los 125 municipios que integran la entidad en el Sistema Estatal–, es indispensable la participación activa de la sociedad civil para vigilar que los procesos de selección, integración y funcionamiento de las instancias encargadas de prevenir y sancionar actos de corrupción a nivel municipal. El involucramiento de la ciudadanía por medio

¹⁴⁷ Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción*, Editorial Sudamericana, Argentina, 1988, pág. 20.

¹⁴⁸ Información disponible en audios.

de procesos abiertos, participativos e inclusivos, es un elemento fundamental para que se establezcan lazos de confianza entre el Estado y la sociedad, lo cual hasta el momento no vislumbra conseguirse. Más aún, para combatir el fenómeno de la corrupción, es necesario pasar de la planeación al actuar efectivo de las instituciones.

No basta con crear foros de discusión entre funcionarios, académicos y especialistas. Las problemáticas se encuentran en las comunidades; la población conoce cuáles son las dificultades que aquejan a sus localidades. Con los temas que se acaban de exponer, también se da cuenta que los habitantes tienen propuestas concretas para enfrentar la situación. Exigen profesionalización de las autoridades, información respecto al manejo de los recursos públicos, tratos dignos por parte de los funcionarios e inclusión en la toma de decisiones.

La voluntad de la población, de las organizaciones civiles y algunas dependencias gubernamentales está abierta, queda en el aire la voluntad política para que las instancias hasta ahora creadas se pongan a funcionar y no terminen archivadas o bajo el disfraz de la fotografía con buenas intenciones. Es una entidad que exige detener la simulación y el acaparamiento de los cargos públicos.

5. El caso de la Ciudad de México:

Las alcaldías son el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía en la Ciudad de México, de acuerdo con la Constitución Política de la entidad, son las representantes de los intereses de la población en su ámbito territorial y tienen como finalidad facilitar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos.

Sin embargo, elementos como el distanciamiento entre representantes y ciudadanos, la deficiente atención a los servicios públicos, la falta de transparencia y difusión de las tareas que ejercen, así como los amplios márgenes de

discrecionalidad bajo los cuales actúan los servidores públicos, colocan a la población en distintos márgenes de vulnerabilidad.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017 el nivel de satisfacción de la población con la dotación de servicios públicos básicos y bajo demanda en la Ciudad de México es de 38.5, la media nacional es de 45.5, lo que significa que se tiene de los peores puntajes junto con Guerrero (35.3), Oaxaca (35.5) y Puebla (40.9), entre otros. Asimismo, la corrupción se ubicó en segundo lugar como el problema que más preocupa a la ciudadanía después de la seguridad pública. Además, la tasa de víctimas por actos de corrupción por cada 100 mil habitantes a nivel nacional fue de 14.6, mientras que la Ciudad de México tuvo la puntuación más alta del país con 20 puntos, estas cifras expresan tanto la relación de personas afectadas, como las experiencias de corrupción registradas en trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, así como otro tipo de contactos con servidores públicos en áreas urbanas.

Un elemento para medir el grado de vulnerabilidad de la población, es a través de los índices de pobreza. En la Ciudad de México, las alcaldías que concentran los mayores índices son Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Tlalpan, Xochimilco y Álvaro Obregón. Los aspectos donde se concentran las mayores problemáticas son la calidad y espacios de vivienda. Aunado a ello –señala el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018– “en lo concerniente a la dotación de servicios básicos en la vivienda, la falta de agua entubada o drenaje afecta en promedio en un 1.5% y 0.7%, respectivamente...”¹⁴⁹

En ese sentido, en el marco del Proyecto Arkemetría – Locallis, en colaboración con Mujeres, Democracia y Ciudadanía A.C., se llevaron a cabo tres talleres en las alcaldías Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón y Xochimilco. Al igual que el trabajo en el Estado de México, el público objetivo fueron mujeres de base que habiten en las alcaldías. Los puntos de contacto fueron facilitados por Elsa Arroyo, dada su trayectoria y redes de colaboración con otras organizaciones o

¹⁴⁹ Secretaría de Desarrollo Social, “Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018

luchadoras sociales. A continuación se presentan los resultados obtenidos, siguiendo la misma metodología de trabajo en el Estado de México; además se presenta un breve diagnóstico sobre nivel el acceso a la tecnología de los grupos de trabajo.

a. Diagnóstico sobre el nivel de acceso a la información en grupos de trabajo de la Ciudad de México

En el capítulo II se ahondó sobre la importancia del Derecho de Acceso a la Información (DAI) para incentivar prácticas de gobierno abierto, entendido como un conjunto de prácticas del Estado cuyos componentes lo intergran la transparencia, la rendición de cuentas y la innovación. Pero no solo es eso, como ya se mencionó en el capítulo II, el gobierno abierto es un modo de funcionamiento distinto al actual, acompañado de valores democráticos como la participación y gobernanza colaborativas; busca cambios en la gestión pública, orientados a la colaboración en red; apuesta por el uso de tecnologías de la información para beneficio de las y los ciudadanos, etc.

Asimismo, se mencionó que el DAI es un valor democrático inserto en la administración pública orientado a resultados. Pero para que este derecho pueda ser ejercido de manera óptima, la ciudadanía requiere de elementos mínimos como el acceso a los portales de internet de los gobiernos locales, para tener al alcance información pública sobre qué y cómo se gasta el presupuesto de una entidad, por poner un ejemplo.

Para conocer el grado de accesibilidad a este derecho, levanté una encuesta a 40 participantes de los talleres para obtener información con dos objetivos principales: 1) saber si cuentan con los instrumentos necesarios para acceder a la información desde sus hogares y; 2) conocer de manera individual cuáles son las áreas de competencia municipal donde los ciudadanos perciben mayor corrupción.

El formato de encuesta utilizado para recopilar estos datos lo desarrollé a partir de un diseño autoría de Arkemetría Social para proyectos anteriores.¹⁵⁰ Cabe señalar que formulé esta estrategia una vez que ya se habían dado algunos talleres, por lo que solo pudo ser posible levantar la encuesta en cuatro puntos: Ecatepec, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón y Xochimilco.

Aún con ello, la información recopilada vale la pena ser presentada para dar cuenta de las dificultades a las que se enfrenta un sector de la población interesado en conocer el actuar de los gobiernos a partir del uso de las TIC. Los resultados se plasman en este apartado porque en las tres alcaldías donde se realizaron los talleres, también se levantó la encuesta.

En el ejercicio participaron 35 mujeres y 5 hombres, donde la edad promedio oscilaba entre los 36 y 59 años.

Sexo*Edad

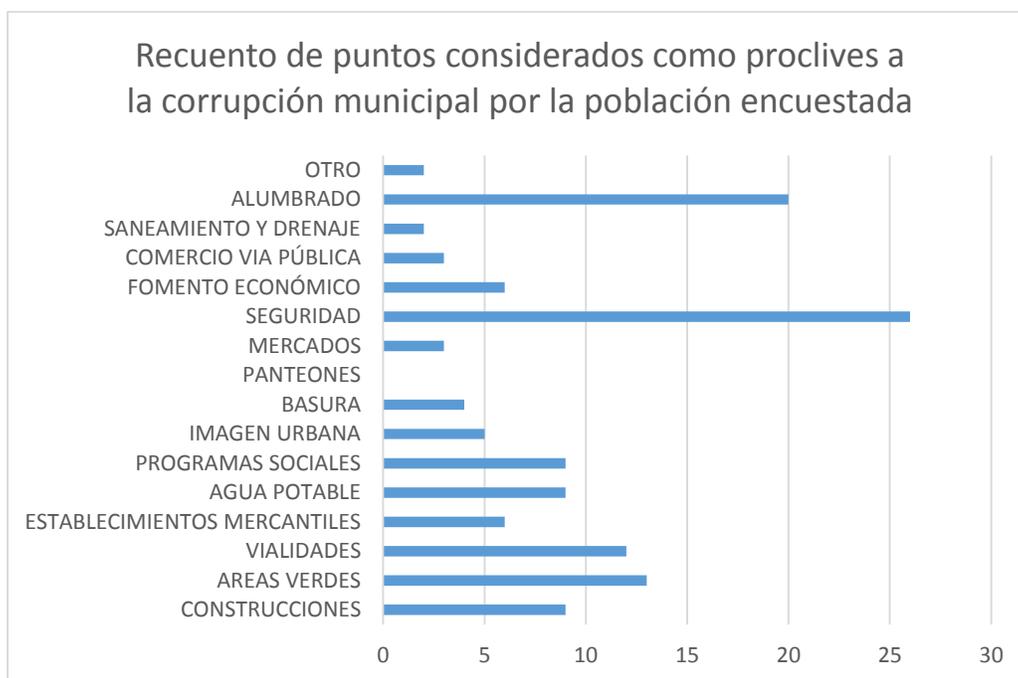
Recuento

		Edad			Total
		18-35	36-59	60 o más	
Sexo	Masculino	3	2	0	5
	Femenino	9	18	8	35
Total		12	20	8	40

Elaboración propia

Se le pidió a la población encuestada, señalar tres asuntos públicos de competencia delegacional que consideren prioritarios a atender en su colonia/alcaldía y donde consideren que existen mayores espacios propicios para la corrupción. Como se muestra en la siguiente gráfica, las áreas de competencia municipal que se consideran como posibles áreas de corrupción son: seguridad pública (acciones de prevención del delito), alumbrado público (luminarias) y vialidades secundarias (pavimentación, balizamiento, señalización, banquetas). En algunos casos se seleccionaron más de tres asuntos prioritarios y se incluyen en el recuento.

¹⁵⁰ El formato de encuesta se incluye en la sección de Anexos.



Elaboración propia

Estos resultados son similares a las opiniones vertidas en colectivo y permite dar cuenta que casi todas las áreas de competencia municipal fueron marcadas como espacios donde se puede presentar corrupción, a excepción de los panteones.

Ahora bien, respecto al análisis para conocer el nivel de acceso a la información, se buscó conocer cuál es el grado de diferenciación entre las personas que tienen computadora en casa, con acceso a internet y que sepan utilizarla. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Tabla cruzada

		Recuento			Total	
		¿Tienes acceso a internet en casa?				
¿Tienes computadora en casa?	Sin información	Sin información	Si	No		
	Sí	1	0	23	1	24
	No	0	0	6	8	14
Total		1	30	9	40	

Elaboración propia

Se puede deducir que del 65% de la población que tiene computadora en casa, solo el 20% no tiene acceso a internet. Este un primer paso para obtener información de las plataformas digitales. Sin embargo, no puede olvidarse el factor

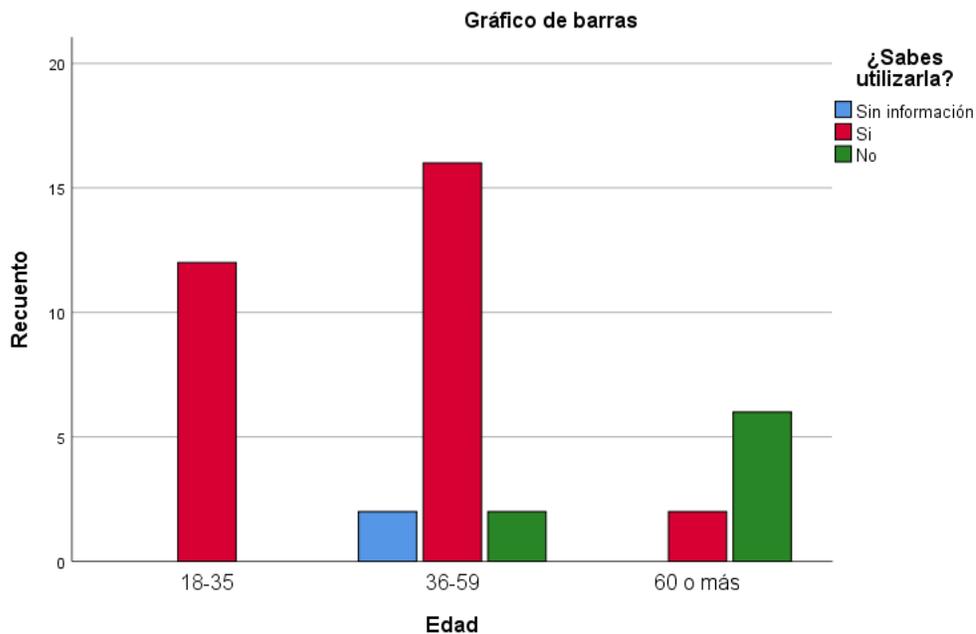
de que, a pesar de contar con éstas herramientas, pueden saber utilizarlas o no. Por ello, se muestran los siguientes datos:

Tabla cruzada

Recuento		¿Sabes utilizarla?			Total
		Sin información	Si	No	
¿Tienes computadora en casa?	Sin información	2	0	0	2
	Sí	0	23	1	24
	No	0	7	7	14
Total		2	30	8	40

Elaboración propia

Los resultados son positivos si se toma en cuenta que solo el 4% de la población no sabe utilizar la computadora, a pesar de tenerla en casa. Pero vale señalar que un objetivo de la encuesta es conocer es el grado de vulnerabilidad de la población, entendida como el nivel de acceso a TIC para acceder a información pública de oficio. Además, es necesario saber en qué rango de edad se ubica este grupo poblacional. Por lo tanto, se exponen los siguientes resultados a través de una gráfica de barras:



Elaboración propia

Como lo muestra el gráfico, la población de 60 años o más son el grupo que carece de conocimientos para acceder a la información pública por medio de las TIC. Con ello se demuestra que la brecha generacional es un factor decisivo para involucrarse en los asuntos públicos desde el punto de vista del uso de las TIC. No obstante, existen múltiples formas de trabajar en conjunto con la población que sí puede acceder a este derecho de manera más libre.

Tomando como base estos resultados, podemos concluir que la mayoría de la población se encuentra en condiciones óptimas para acceder a la información pública de manera autónoma. Este paso es importante para implementar proyectos futuros enfocados a la capacitación de herramientas de prevención de la corrupción a nivel local. En especial si se busca consolidar redes de comunicación para la implementación de controles sociales a través del uso de la tecnología.

Como siguiente punto, se exponen de manera sintética los resultados obtenidos de la puesta en marcha de talleres para conocer la percepción de la corrupción en la vida cotidiana de algunas mujeres habitantes de las alcaldías Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón y Xochimilco. Al igual que la exposición del Estado de México, el orden de presentación de la información se da en forma cronológica.

b. Gustavo A. Madero

La alcaldía Gustavo A. Madero se ubica en el norte de la Ciudad de México. Es la segunda alcaldía más poblada de la Ciudad. Hasta marzo de 2015, habitaban 609,337 mujeres y 555,140 hombres¹⁵¹. A continuación se presentan algunos datos que permiten ilustrar de mejor manera las condiciones sociales de la alcaldía:

En un estudio de la organización México Evalúa, la alcaldía presentó un considerable aumento en el número de homicidios dolosos en la última década. Mientras que en el año 2012 se registraron 69 averiguaciones previas y carpetas de

¹⁵¹ INEGI, Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México 2017, México, 2017.

investigación, en 2017 se registraron 132.¹⁵² El aumento de la violencia se registra, precisamente en la frontera con el Estado de México.

De acuerdo con datos del CONEVAL, del poco más de 60% de la población que vive alguna situación de vulnerabilidad, la principal carencia que viven es el acceso a la seguridad social, seguido del acceso a los servicios de salud.¹⁵³ Como puede observarse, estas son unas de las principales carencias que tiene cada demarcación donde se realizó un taller.

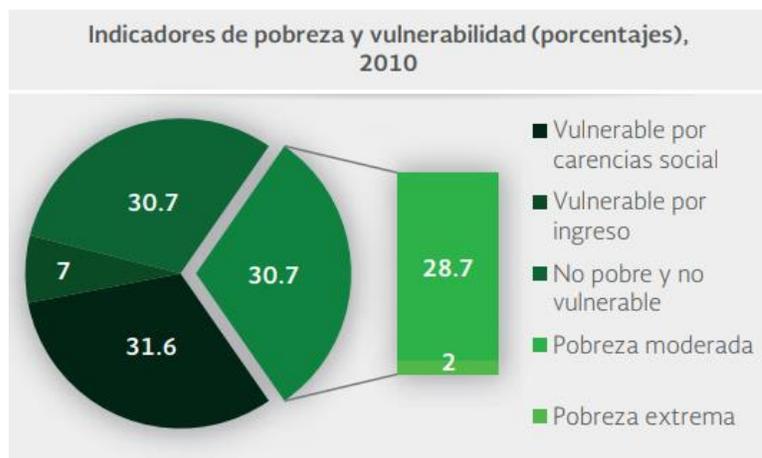


Ilustración 3 Fuente: CONEVAL

Bajo ese contexto, en febrero de 2019 se acordó llevar a cabo un taller con la comunidad de la colonia Gabriel Hernández, ubicada en los límites de la delegación, colindante con los municipios de Tlalnepantla y Ecatepec, del Estado de México. El lugar acordado para llevar a cabo la reunión fue en la Taquería “Meche” el sábado 23 de febrero de 2019. El espacio para la realización del taller fue facilitado por Mercedes Moreno Calvillo, integrante de Mujeres, Democracia y Ciudadanía, A. C. Además, Mercedes participa en la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México.

¹⁵² México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas A. C., *5013 homicidios en CDMX. Análisis espacial para la reducción de la violencia letal*, México, 2018.

¹⁵³ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social*, SEDESOL, México, 2010.

La convocatoria se realizó por volanteo y voceo en la calle, pues el lugar donde se ubica mantiene una afluencia importante de personas, considerando que los días sábado se pone un tianguis sobre la avenida Cabo Finisterre. En total asistieron 22, de las cuales, el 77% eran mujeres. Los perfiles de los asistentes fueron muy diversos. Se encontraban amas de casa, profesionistas, personas mayores; todos ellos habitantes de la alcaldía.

Se acondicionó el espacio para llevar a cabo la reunión, a pesar de ser un local pequeño. Aún con ello, las personas asistentes mostraron interés por la actividad. A continuación se presentan los resultados obtenidos, con base en los lineamientos metodológicos formulados por Arkemetría Social:

Pregunta	Respuesta	Descripción
¿Qué es la corrupción?	Dar dinero para recibir un trámite	Obtención de beneficios por parte de una autoridad
	Falta de honestidad	Beneficio económico o un arreglo
	Falta de atención	En atención a denuncias
	Manejo incorrecto del presupuesto	Abuso de poder
	Fragmentación social	Falta de unión de las personas; genera sentimientos de inferioridad
¿Qué hacer para enfrentar la corrupción?	Promoción de ética y capacidades	En los servidores públicos
	Educación	Educación ciudadana a través de la capacitación en talleres; vigilancia de los recursos públicos
	Buen funcionamiento de policías	
	Mejoramiento de los servicios públicos	
	Uso correcto de Programas Sociales	
	Creación de redes ciudadanas	Ejercicio de los derechos del ciudadano

Matriz de conceptos y propuestas GAM

PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA	NICHO PROCLIVE A LA CORRUPCIÓN	POSIBLES ALTERNATIVAS DE PREVENCIÓN DE LA
----------------------------------	---------------------------------------	--

CORRUPCIÓN		
Acondicionamiento de escuelas para la creación de comedores escolares.	Obra pública	Información actualizada sobre los montos destinados a la construcción de comedores escolares.
Venta de bebidas alcohólicas en vía pública (extensión de permisos)	Servicios públicos y trámites	Información sobre listado de permisos extendidos a la vista de la ciudadanía.
Falta de ética; abuso de poder de servidores públicos.		Información sobre los perfiles y responsabilidades de todos los servidores públicos. Evaluación de los servidores públicos.
Incumplimiento de compromisos de campaña.		Rendición de cuentas a la ciudadanía sobre lista de compromisos.
Servicio de comedores escolares; alimentos de poca calidad; desviación de recursos.		Rendición de cuentas sobre el ejercicio de gasto en la elaboración de alimentos.
Falta de honestidad de los servidores públicos.	Atención a la ciudadanía	Aplicación de las declaraciones 3 de 3 de todos los servidores públicos. Identificación de todos los servidores públicos en el portal del gobierno.
Otorgamiento de apoyos a adultos mayores.	Programas sociales	Convocatorias públicas de los programas sociales Criterios para la aplicación de los programas pública. Lista de beneficiarios a la vista de la ciudadanía.
Desconocimiento de servicios para obtención de información.	Participación ciudadana	Información de fácil acceso en portales de internet del ayuntamiento; asesoramiento por parte de servidores públicos.

Agenda Ciudadana Anticorrupción GAM

Como puede observarse en ambas matrices, la población percibió mayores problemas y posibles actos de corrupción al interior de las escuelas de educación pública. A propósito de de ello, Rosa –participante en el taller– señaló el siguiente caso:

“También los directores son corruptos. En una escuela que conozco les dan de comer a los niños, y los que no pagan la cuota no les dan comida, pero el director

recibe a la semana \$5000 por las cuotas que dan. Es corrupción también en la escuela. Incluso aumentaron las tarifas de comida.”

Otra de las inquietudes se concentró en el desconocimiento en torno al presupuesto de la alcaldía y los modos en los que se ejercía. Se hizo hincapié en la importancia de visitar los portales de las alcaldías para conocer información sobre el ejercicio presupuestal. Del mismo modo, las participantes acordaron de la importancia de la vigilancia en el ejercicio de los recursos públicos de las escuelas, así como la rendición de cuentas por parte de las autoridades escolares y de la alcaldía.

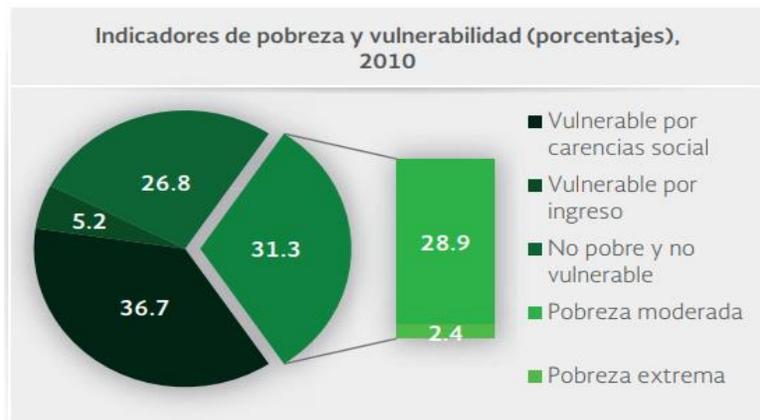
Los comentarios finales se orientaron a preguntar sobre las metodologías de identificación de situaciones de corrupción instaladas en la vida cotidiana. Las participantes reconocieron la importancia del taller para visibilizar lo que creían que no tenía que ver con la corrupción. Tal es el caso de la construcción de comedores escolares, la entrega de uniformes o la permisividad para actividades económicas ilegales en la vía pública y, sobre todo, en los tianguis. Al término de la sesión, las asistentes se mostraron muy interesadas en establecer mecanismos de comunicación entre vecinos de la colonia. Por las propuestas vertidas, existe la posibilidad de planear estrategias de control social por parte de los habitantes. De hecho, existe la posibilidad de que puedan establecerse vínculos con los funcionarios públicos locales, porque en la reunión se encontraban integrantes de Comités de Padres de Familia de las escuelas cercanas, así como integrantes de la Comisión para la Reconstrucción, lo que facilitaría el cabildeo para atender las demandas de la colonia.



Habitantes de la alcaldía GAM.

c. Álvaro Obregón

De acuerdo con las cifras que ofrece el INEGI, la alcaldía Álvaro Obregón es la tercera más poblada de las 16 que integran la entidad, y se ubica en el poniente de la Ciudad. Hasta el año 2015, la demarcación contaba con 394,228 mujeres y 355,754 hombres.¹⁵⁴ Algunos indicadores sobre el grado de vulnerabilidad y pobreza en la alcaldía se muestran en el siguiente gráfico:



Fuente: CONEVAL

¹⁵⁴ INEGI, *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México 2017*, INEGI, México, 2017.

El 26 de febrero de 2019, se llevó a cabo un taller con habitantes de la colonia Golondrinas. Las anfitrionas que facilitaron el espacio pertenecen a una red de colaboración de mujeres, que fomentan los derechos y la participación ciudadana a nivel local. La organización se llama “Mujeres Golondrinas” y algunas participantes del taller ya habían trabajado previamente con esta asociación.

El perfil de las asistentes, en su mayoría se conformaba por amas de casa, estudiantes, profesionistas, adultas mayores, participantes en organizaciones civiles y funcionarias públicas. De las 20 participantes, solo asistió un varón. Además de ellas, al lugar asistieron integrantes de la Secretaría de la Función Pública. Es importante dar cuenta de esta asistencia, pues se debe tomar en cuenta que esta Secretaría forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción, lo que podría traducirse en espacios de colaboración entre la ciudadanía y el Sistema. Hasta mayo de 2019, no se han establecido vínculos formales, pero mostraron interés en colaborar a futuro.

Ahora bien, por la facilidad de diálogo que mostraron las participantes, se consideró aplicar una dinámica distinta a los talleres dados hasta ese momento. De manera puntual, se establecieron cambios operativos para la construcción de las Agendas Ciudadanas. Para ello, se armaron tres equipos. La dinámica se dividió en dos partes: 1) Identificar las formas en las que se manifiesta la corrupción en la alcaldía. 2) Elaborar propuestas que coadyuven a la disminución o, en el mejor de los casos, la erradicación del fenómeno y conformar una agenda anticorrupción desde la perspectiva de las mujeres. En los siguientes cuadros sinópticos se resumen los resultados:

Pregunta	Respuesta	Descripción
¿Qué es la corrupción?	Donde se recibe una compensación por un ciudadano	La compensación sirve para facilitar o denegar un servicio o para la violación de un derecho humano
	Refiere a corromper el sistema ético personal	Se usa para conveniencia propia y no se cumple una ley

	Existen más de dos partes para que se dé	Esta opinión se dio por que a pesar de desconocer la etimología de la palabra, el "co" hace referencia a una actividad que requiere la participación de otros.
	Lo causa la apatía, la cultura, la avaricia, el conformismo, la necesidad y la impunidad	Genera enriquecimiento ilícito, injusticia, mala distribución de la riqueza y sometimiento.
¿Qué hacer para enfrentar la corrupción?	Profesionalización del servicio público	Algunos funcionarios tienen una función distinta a su formación; agilizar la documentación. Mejorar la calidad y calidez en la atención a los ciudadanos
	Empoderar a las mujeres	Conocimiento de la lucha social histórica de las mujeres
	Capacitación a la ciudadanía	Información sobre los derechos de los ciudadanos
	Equidad	En las decisiones de la ciudadanía
	Medios informáticos que fomenten valores	Televisión, radio, redes sociales
	Denuncia social	A través de las instancias pertinentes pero también a través de redes sociales

Como se puede observar, las definiciones y propuestas manifiestan mayor consistencia argumental, pues en general, la población tiene mayor acercamiento y conocimiento con las tareas de los ayuntamientos. Sin embargo, las problemáticas a las que se enfrentan aparecen con la misma complejidad que en el resto de las demarcaciones. A continuación se presentan algunas de ellas, con algunas propuestas de solución a partir del uso del Derecho de Acceso a la Información.

PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA	NICHO PROCLIVE A LA CORRUPCIÓN	POSIBLES ALTERNATIVAS DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN
Banquetas inconclusas.	Obra pública	Información actualizada de la obra pública a la vista de la ciudadanía (portal) con montos y características de la obra.
Falta de alumbrado público (riesgo para las mujeres).	Servicios públicos y trámites	Actas de reuniones de la Comisión edilicia responsable de servicios públicos. Reglamentación que permita la participación ciudadana respecto a los servicios públicos. Atención municipal con mecanismos de información ciudadana y programas de alumbrado sobre la línea de necesidades. Denuncias ciudadanas vía canales directos de atención ciudadana.
Seguridad pública: Policía escasa; negligente; abuso de poder; complicidad con la delincuencia; mala atención; falta de seguridad en las escuelas; inseguridad en las calles y en la vía pública.		Información sobre los cuerpos de policía: fotos, perfiles, controles ciudadanos; bitácoras;
Trámites complicados para la obtención de permisos como poda de árboles.		Información pública y de fácil acceso para la población en los portales de los ayuntamientos.
Permisos para el uso del espacio público entregado a unos cuantos. Amiguismo, clientelismo.		Información sobre los trámites de obtención de permisos para la operación de negocios.
Prepotencia del servidor público al levantar una denuncia.		Atención a la ciudadanía
Discriminación de género en oficinas administrativas.	Protocolos de actuación del servidor público; difusión de la ética pública.	
Uso indebido de credenciales de elector	Programas sociales	Convocatorias públicas de los programas sociales

para la obtención de beneficios.		Criterios para la aplicación de los programas pública.
Inadecuada distribución de los apoyos gubernamentales		Lista de beneficiarios a la vista de la ciudadanía.
Mal manejo de los recursos provenientes del Presupuesto participativo	Participación ciudadana	Difusión del reglamento sobre consultas populares y ejercicios de presupuesto participativo.
Permanencia de los mismos integrantes en cargos comunitarios.		Información sobre los criterios de selección de los integrantes de comités vecinales. Información sobre funciones, reglamentos y mecanismos de participación ciudadana.
Reparto de apoyos por parte de líderes comunitarios. (Nepotismo)		Información sobre los perfiles, funciones y reglamentos de los Comités Vecinales.

Agenda Ciudadana Anticorrupción Álvaro Obregón

Derivado de las propuestas, concluyeron que las tareas de vigilancia ciudadana deberían ir enfocadas en las entregas a recepción y a los procesos de integración de los gobiernos locales, pues son lugares y momentos más propicios para la corrupción.

A lo largo de la última actividad se mantuvo la inquietud sobre cómo dimensionar el poder ciudadano. En ese sentido, se señaló que como sujetos de derechos, es necesario saber que existe el derecho a la buena administración. También entender que el empoderamiento de las mujeres es un factor que posibilita la dinámica social, cultural y política de las comunidades.

Al respecto, Leticia Canseco –integrante de la organización *Mujeres Golondrinas*– agregó: *Yo sí considero un punto fundamental en la construcción como mujeres que conozcamos nuestra historia, porque conociéndola vamos a sentirnos sujetas de derecho. Entonces no voy a necesitar que esté un pelafunstán arriba para que me tome mi declaración porque sé qué voy a hacer y cómo lo voy a hacer. Desde ahí parte el empoderamiento.*”

Finalmente, se señaló que un elemento para combatir la corrupción es la prevención. Tal es el caso del acceso a la información¹⁵⁵, la transparencia, vigilancia, rendición de cuentas y la organización¹⁵⁶. En otras palabras, representan elementos desde donde la ciudadanía puede empezar a trabajar a nivel de territorio. Este conjunto de conocimiento representa la generación de contrapesos sociales. Y la realización de actividades donde se fomente la discusión en torno a los asuntos públicos, de acuerdo a la opinión de las asistentes, representa una oportunidad para ejercer de mejor manera nuestra ciudadanía.

d. Xochimilco

Hasta el año 2010, la alcaldía Xochimilco contaba con 216,420 mujeres y 199,513 hombres. Esta demarcación es la principal con mayores carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda. De acuerdo con un el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, el 6.6% de las viviendas no carecen de agua entubada. El índice de marginación estatal, coloca a Xochimilco en el 2º lugar con mayor grado de ésta (-1.643). Además, de acuerdo con el CONEVAL, la principal fuente de vulnerabilidad de la población se basa en el ingreso, pues el 39% de la población padece de esta condición. Sin embargo, al igual que las demarcaciones anteriores, la carencia por

¹⁵⁵ Tanto en el lenguaje técnico como para grupos no especializados. Estos dos elementos son centrales para que cualquier persona sea capaz de saber en qué modo actuar frente a una instancia gubernamental.

¹⁵⁶ Generando redes colaborativas para afianzar acciones que permitan una mejor vigilancia a las tareas de las autoridades.

acceso a la seguridad social y a los servicios de salud son los principales problemas a los que se enfrentan.¹⁵⁷

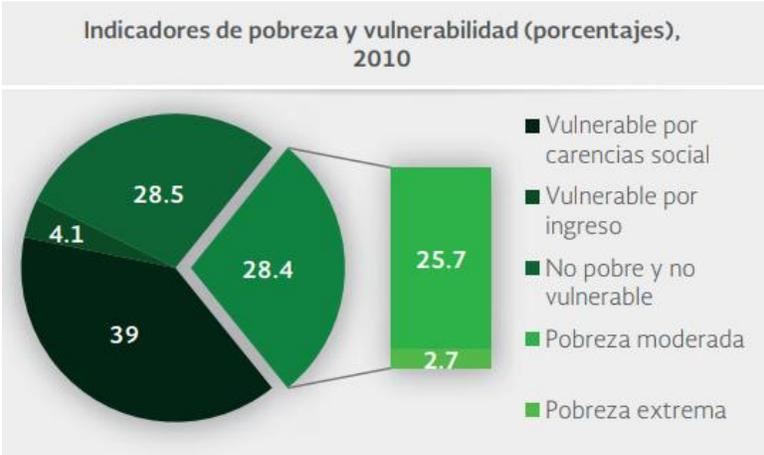


Ilustración 4 Fuente: CONEVAL

Bajo ese contexto se decidió realizar un taller en el Pueblo de Santa Cecilia Tepetlapa, el 5 de marzo de 2019. De acuerdo con datos oficiales, la localidad con 127 habitantes y está considerada como de alto grado de marginación. La actividad se desarrolló en las instalaciones del Colegio Cuauhtzin, facilitado por la directora Silvia Soriano Olivares.

En total asistieron 20 personas: 18 mujeres y 2 hombres. Los perfiles de las asistentes eran variados. Acudieron personas jubiladas, empleadas, profesionistas y amas de casa. La mayoría de ellas eran madres y padres de familia de los niños del Colegio Cuauhtzin. A continuación se presentan los datos más relevantes que se vertieron durante la sesión.

Pregunta	Respuesta	Descripción
¿Qué es la corrupción?	Es la apropiación e bienes o dinero de manera ilegal	
	Es cuando desaparecen los recursos	Las obras quedan inconclusas
	Ocurre al realizar un trámite	Si faltan documentos, con un billete ya no falta ninguno
	Es generada por la apatía, la falta de	Provoca daño a la calidad de vida y la integridad, a la economía, al

¹⁵⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social, SEDESOL, México, 2010.

	educación, de seguridad, por el miedo, la poca participación y por interés personales	medio ambiente, desorganización, impunidad, inseguridad, falta de bienestar y violencia
¿Qué hacer para enfrentar la corrupción?	Capacitación a servidores públicos	Cumplir con las responsabilidades que les competen
	Construir poder ciudadano	Saber trabajar en equipo
	Vigilancia ciudadana	Unión y organización, mayor comunicación y plantear objetivos claros
	Rendición de cuentas de los gobiernos	

Matriz conceptual y de propuestas

PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA	NICHO PROCLIVE A LA CORRUPCIÓN	POSIBLES ALTERNATIVAS DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN
Desabasto de agua por mal estado de las instalaciones en Tototitla.	Obra pública	Información sobre los montos de las obras públicas realizadas en la administración actual a la vista de la ciudadanía (licitación, características de la obra).
Seguridad pública: Robo a casa habitación; Policía escasa; negligente; abuso de poder; complicidad con la delincuencia; mala atención; inseguridad en la vía pública.	Servicios públicos y trámites	Información sobre los cuerpos de policía: fotos, perfiles, controles ciudadanos; bitácoras; información sobre perfiles de servidores públicos en oficinas de atención.
Condicionamiento de servicios públicos a cambio de votos en elecciones.		Información sobre las funciones de los ayuntamientos; montos destinados a la obra pública.
Invasión de terrenos en la delegación en zonas de recarga de mantos acuíferos; falta de seguimiento por parte de autoridades de distintos niveles de	Atención a la ciudadanía	Información pública y a la vista de licencias de construcción. Revisión en la otorgación de permisos para construcción.

gobierno.		
Abuso de poder de servidores públicos.		Información sobre los perfiles y responsabilidades de todos los servidores públicos. Evaluación de los servidores públicos.
Falta de honestidad de los servidores públicos.		Aplicación de las declaraciones 3 de 3 de todos los servidores públicos. Identificación de todos los servidores públicos en el portal del gobierno.
Coacción para ser beneficiario de programas sociales.	Programas sociales	Convocatorias públicas de los programas sociales Criterios para la aplicación de los programas pública. Lista de beneficiarios a la vista de la ciudadanía.
Cambio de administración sin rendición de cuentas, no claridad de acciones realizadas por las autoridades actuales.	Proceso Entrega - Recepción	Apertura a la ciudadanía de los procesos de entrega –recepción. Información en la página sobre la entrega y recepción.
Falsos procesos de participación ciudadana.	Participación ciudadana	Información sobre mecanismos y capacidades de participación. Información sobre la forma de selección y constitución de comités vecinales.

Agenda Ciudadana Anticorrupción Xochimilco

Respecto a los robos a casa habitación, una participante dio su testimonio:
“Mi hijo en ese entonces estaba estudiando para abogado ¿y sabe qué le dijo el policía? Le dijo, ‘¿cómo voy a saber si tú no les robaste a tus papás? Si a lo mejor tú te autorrobaste y vienes a poner tu cara diciendo que se metieron a tu casa y fuiste tú. Por eso te decía que tanto a mujeres como hombres nos tratan mal.”

Las asistentes comentaron que el taller fue importante porque permitió disipar dudas acerca del cómo actuar en el momento de requerir un servicio público. Además señalaron que estas actividades son de mucha utilidad en la lucha por buscar una mejor calidad de vida y no permanecer pasivos. Otros comentarios

apuntaron a que la reflexión colectiva hizo dar cuenta de la importancia de defender los derechos de cualquier ciudadano.

De esta manera, el taller evidenció la exigencia de la ciudadanía por establecer mecanismos de control eficaces para evitar el actuar discrecional de funcionarios. En especial en lo que respecta al los servicios de atención ciudadana. Esta demarcación tiene la particularidad de padecer robos a casa habitación y, al acudir a levantar una denuncia, los tratos recibidos por los funcionarios, generan desconfianza entre la población.

Además de ello se mencionó al inicio del acápite que los principales problemas que aquejan a la población tienen que ver con el suministro de servicios básicos como el agua potable y vivienda. Este mismo problema lo manifestaron las asistentes al taller, pues dieron testimonio de que en la alcaldía se presenta mala atención en las instalaciones de agua, además de invasiones a terrenos de zonas lacustres.



Grupo de trabajo en Xochimilco

e. Exigencias, expectativas y vías de incidencia de los grupos de trabajo en la Ciudad de México

A pesar de ser dos entidades distintas, tanto la Ciudad como el Estado de México padecen problemáticas similares. En las inquietudes de los grupos de trabajo también se manifiesta la falta de información, respecto al ejercicio del presupuesto destinado a las alcaldías. Además, las oficinas de gobierno operan de la misma manera, con personal poco capacitado y sensibilizado.

Resulta indispensable establecer canales de comunicación entre funcionarios públicos y la ciudadanía. La diferencia de la Ciudad de México, es que aún no cuenta con un Sistema Estatal Anticorrupción, por lo que la vía de comunicación con un Comité de Participación Ciudadana aún no es posible. Sin embargo, ya se encuentra en construcción.

Aún con ello, existen iniciativas de la sociedad civil, donde la ciudadanía puede involucrarse en los asuntos públicos de su comunidad. Basta con mencionar los avances que se han logrado en materia de Presupuesto Participativo¹⁵⁸, donde los habitantes pueden decidir cómo se destinan los recursos ante las problemáticas que ellos mismos identifican.

Además, no se pueden dejar de lado las iniciativas que han surgido desde la sociedad civil, tanto a nivel nacional como a nivel mundial. La participación ciudadana es un derecho de todos y no puede verse limitada por falta de interés de los funcionarios públicos.

Como se mencionó en el capítulo I, el Proyecto Arkemetría – Locallis, contempla en su plan de trabajo la creación de una Caja de herramientas. Es un conjunto de mecanismos elaborados por organizaciones de la sociedad civil para identificar áreas de mejora en la gestión gubernamental, en especial, aquellas que

¹⁵⁸ Instituto Electoral de la Ciudad de México, Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019. Información disponible en: <http://www.iecm.mx/participacion/consulta-ciudadana-sobre-presupuesto-participativo-2019/> [Fecha de consulta: 3 de mayo de 2019]

tienen que ver con la prevención o detección de actos de corrupción y donde la participación ciudadana resulte clave.

Hasta el momento, se cuenta con cinco herramientas. A continuación, se desglosa cada una de ellas, tomando como referencia un documento disponible en la página oficial del Proyecto¹⁵⁹:

1. Herramienta Municipal CIMTRA¹⁶⁰: Esta herramienta ya fue expuesta en el capítulo II y se dieron a conocer los resultados de su aplicación a través de la evaluación de 11 municipios del Estado de México. Vale recuperar que esta herramienta mide la transparencia proactiva de los ayuntamientos. Es un cuestionario que los ciudadanos aplican a las autoridades; consta de 45 preguntas, integradas en tres campos y 9 bloques.
2. Índice Ciudadano para la Fortaleza Institucional de la Ética Pública (ICIFIEP)¹⁶¹: Fue implementada por International City Management Association de México A.C. La ICIFIEP es un índice ciudadano que permite identificar qué normativas, mecanismos y estructuras existen para promover comportamientos éticos al interior de las entidades públicas para prevenir o sancionar conductas no éticas.
3. Monitoreo de Compras Públicas Municipales¹⁶²: Esta herramienta fue creada por Locallis. A grandes rasgos, consiste en tablas de chequeo

¹⁵⁹ La Caja de Herramientas está disponible en el siguiente enlace:

<https://www.comunidadanticorrupcion.org/caja-de-herramientas/>

¹⁶⁰ Herramienta Municipal CIMTRA. Enlace al documento:

https://drive.google.com/drive/folders/1XvXC5soRpc_AF2gO7oAVnRi_pzFLLNuG?usp=sharing

¹⁶¹ Índice Ciudadano para la Fortaleza Institucional de la Ética Pública (ICIFIEP). Enlace al documento:

<https://drive.google.com/open?id=0BzU3iq8MdkU1LUE4ZnFXQmh2cEJzMzVFR2tYZHBnQWFjMzJZ>

¹⁶² Monitoreo de Compras Públicas Municipales. Enlace al documento:

que permite observar qué es lo que compra/adquiere un gobierno municipal, a quiénes le compran, a cuánto asciende el monto de las compras/adquisiciones y qué procedimiento es el más utilizado.

4. Veedurías Ciudadanas¹⁶³: Esta herramienta ha sido implementada en Colombia. Originalmente estuvo destinada a la proporción de elementos metodológicos para la participación ciudadana en instituciones de salud. Sin embargo, la estructura de la herramienta puede ser útil como mecanismo de control de la gestión pública en obras. El objetivo principal es identificar desvíos en los recursos públicos y la falta o el inadecuado incumplimiento de las obligaciones de las autoridades y funcionarios públicos.
5. Guías de Vigilancia Ciudadana¹⁶⁴: Esta herramienta fue desarrollada por Arkemetría Social, en el marco de un proyecto implementado en el año 2017, titulado “Vigila tu Delegación”. El objetivo de las herramientas es promover la participación ciudadana en las delegaciones, a través de la aplicación de planes de vigilancia (ciudadana) que buscan evaluar el trabajo de los gobiernos locales e incentivar el debate ciudadano sobre los problemas de la Ciudad. En total, se cuentan con 5 guías focalizadas en: recursos humanos, contrataciones, programas sociales, servicios públicos y trámites.

Concluyo señalando que ambas entidades se encuentran en un momento apropiado para adoptar prácticas más incluyentes para con la ciudadanía. Los recursos para hacer efectivo el combate a la corrupción están contemplados en los

<https://drive.google.com/drive/folders/18ifwyTjiFIZAQh6ZddXeh5uJi-Pzaq9j?usp=sharing>

¹⁶³ Veedurías Ciudadanas. Enlace al documento:

<https://drive.google.com/open?id=0BzU3iq8MdkU1WUNFRUJmSDdnR2RoZUUyZThMcU5JeUQycmtz>

¹⁶⁴ Guías de Vigilancia Ciudadana. Enlace a los documentos:

<https://drive.google.com/open?id=0B4QYofuvCaLeQVI5OFdNaDFxZzA>

presupuestos estatales –al menos en el Estado de México–, las herramientas ciudadanas también están disponibles. Corresponde a la voluntad de la ciudadanía en general para que los mecanismos de vigilancia y control se vuelvan efectivos y los índices de corrupción comiencen a reducirse.

Reflexiones finales:

A lo largo de este trabajo se abordaron tres temáticas, que se desarrollan en la relación entre el Estado y la sociedad civil: la cultura de la legalidad y su relación con las prácticas de corrupción, la influencia de los gobiernos municipales en la vida cotidiana y el ejercicio de los derechos a la participación ciudadana, a una buena administración y el acceso a la información. En particular, se abordó el caso de Ciudad de México y Estado de México.

Como primer punto, se señaló que la corrupción gubernamental es una práctica que se manifiesta en todos los niveles de gobierno, instituciones y órganos que integran al Estado. Las prácticas de corrupción, además de significar la apropiación de lo público para beneficio privado, impactan a la calidad de vida de la población. Alrededor del mundo y en determinados contextos históricos, se han desarrollado iniciativas que han buscado disminuir estas prácticas, algunas con mayor impacto que otras. En el caso del México contemporáneo, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción es el ejemplo más reciente.

El SNA surge en medio de los sexenios con mayores índices de percepción de corrupción y desconfianza en las instituciones. Fue formulado como una red donde se integran órganos del Estado e instancias civiles para generar controles de carácter preventivo y punitivo del cuerpo administrativo frente a actos de corrupción.

En la tesis se señalaron las deficiencias y fortalezas de la iniciativa, en especial por su vínculo con la sociedad civil, a través de los Comités de Participación Ciudadana (CPC). Se expusieron los avances que ha tenido la implementación del SNA en las entidades federativas del país, aunque de manera central, se analizaron los casos previamente señalados.

El enfoque de este estudio es de carácter estrictamente local, por el interés de investigar sus manifestaciones particulares a fondo. En razón de ello, espero no haber dejado fuera un horizonte de interpretación más amplio que haya intentado explicar el fenómeno a un nivel translocal y no haber cumplido con el objetivo.

En ese sentido, se realizó un análisis de sobre las principales condiciones a las que se enfrentan algunos gobiernos locales, tanto del Estado de México como

de la Ciudad, en el marco de la integración y operación de los sistemas locales anticorrupción. El caso mexiquense tiene la particularidad de contar con la figura del Sistema Municipal Anticorrupción (SMA), lo cual representa una tarea titánica para instaurarse en 125 demarcaciones. Principalmente, porque es preciso contar con elementos mínimos de capacidad política, institucional y administrativa para cumplir sus principales obligaciones. Además de ello, los sistemas municipales requieren generar vínculos con actores sociales de base, organizaciones civiles, especialistas y, en general, con quienes viven la corrupción en su vida diaria, para que sus acciones tengan un impacto positivo comprobable.

Como ejemplo de los asuntos que requieren atención, se mencionó que si los gobiernos municipales no integran procesos de participación ciudadana abiertos, la sociedad civil, por ley, tiene derecho a acceder a la información sobre cómo se ejercen los recursos de su comunidad. Las obligaciones en materia de transparencia permiten conocer si los sujetos obligados –en este caso, las instituciones que conforman los ayuntamientos– dan a conocer a la ciudadanía las tareas que realizan. La falta de transparencia se traduce en espacios proclives a la discrecionalidad y la opacidad, pues no se rinden cuentas de manera clara y las decisiones que se toman generan desconfianza en la población.

La aplicación de la Herramienta Municipal CIMTRA, cuyo propósito es evaluar la transparencia de los ayuntamientos, señala que de 11 municipios del Estado de México –la mayoría ubicados en la zona metropolitana de la megalópolis– ninguno cumple con las obligaciones que marca la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).

En otras palabras, el incumplimiento a las principales tareas de los ayuntamientos, así como al marco normativo en materia de transparencia, son algunas de las prácticas que fomentan la corrupción, que posteriormente se podría traducir en daños a la calidad de vida de la población. En primer término, porque sus funciones se concentran en la atención a las necesidades inmediatas de la población. Segundo, porque los deja con pocos elementos para ejercer sus derechos, en este caso, al acceso a la información.

Ante este panorama, cualquier individuo es potencialmente vulnerable a presenciar prácticas como el abuso de poder o abiertos actos de corrupción, pero existen determinados grupos donde la probabilidad de padecerlos es más alta, por ejemplo, donde existen altos grados de marginación y falta de vínculos de comunicación efectivos entre ciudadanas y autoridades. El caso que se abordó fue el de las mujeres habitantes de los municipios de Tecámac, Ecatepec, Toluca, Tejupilco, y las alcaldías Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero y Xochimilco. Se demostró que existe un vínculo entre la falta de cumplimiento a las obligaciones de los gobiernos locales con la violencia de género y la inseguridad, con la falta de atención a los servicios de salud y los mecanismos deficientes de denuncia ciudadana.

De manera más específica, el problema se concentra en servicios públicos como la falta de atención al sistema de alumbrado en zonas con altos índices actividades delictivas, a la distribución de agua potable y a la atención ciudadana respecto a trámites administrativos. Lo mismo ocurre respecto a la operación de programas sociales, sobre todo ante la falta de canales de difusión de convocatorias públicas, reglas de aplicación y padrón de beneficiarios.

Si aunado a ello, la población no tiene acceso a la información sobre el modo en que se gastan los recursos destinados a estos servicios, entonces es claro que se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Por ello, es necesario conocer de qué manera se ejercen los recursos públicos para pavimentar un camino o para saber si una comunidad es beneficiaria de algún programa en específico.

Un espacio permisible a prácticas, donde las leyes no se respetan, donde hay permisibilidad en el actuar de quienes detentan un cargo público, o sea, frente a la ausencia de un Estado de derecho, puede incluso generar afectaciones al medio ambiente, por más absurdo que parezca. Por ejemplo, cuando no se informa sobre los impactos que puede generar una actividad productiva y un área natural resulta afectada. Basta con recuperar el caso de Tejupilco, donde el río cercano a dicha localidad ha sido contaminado por la actividad minera, lo que perjudica a las actividades productivas y a la salud de los habitantes de las comunidades que se benefician de ese recurso.

Ahora bien, con base en la información desarrollada a lo largo de la tesis, se pueden perfilar posibles alternativas para canalizar las problemáticas a canales institucionales como el CPC de los sistemas locales anticorrupción, a través de recomendaciones para implementar políticas públicas. Aunque como bien se mencionó, el problema de la corrupción no es posible solucionarse únicamente a través de esta vía, pero sí puede trazar la ruta para disminuir significativamente las prácticas de este tipo. Cabe recordar, que una política pública puede entenderse como:

“Conjunto de decisiones y acciones que emprende el gobierno de una comunidad determinada para solucionar problemas planteados como prioritarios por un grupo de sus ciudadanos, con el argumento de que al ser atendidos dichos tópicos, se está beneficiando a la comunidad en su conjunto.”¹⁶⁵

El análisis sobre los nichos de corrupción en los municipios que se expuso en el capítulo III, representa un avance en la construcción de un plan de acción de este tipo. Sobre todo, porque ya fue presentado ante la figura del CPC del Estado de México el pasado 29 de marzo, en el marco del Foro “Población en situación de vulnerabilidad y corrupción: hacia la construcción de agendas ciudadanas anticorrupción”, del proyecto de Arkemetría y Locallis.

Sin embargo, vale decir que aún existen grandes retos, bajo los cuales es necesario continuar trabajando; en este caso me limitaré a exponer dos principales. El primero, tiene que ver con la consolidación de redes de colaboración entre pobladores. En la mayoría de los lugares donde se realizaron los talleres “Mujeres de base y corrupción”, manifestaron la falta de unidad vecinal y de comunicación con otras colonias, incluso entre los mismos habitantes.

Al Foro acudió parte de la población participante en las actividades del proyecto y pudieron compartir sus experiencias. Se presentaron ponencias por parte

¹⁶⁵ Sanabria López, Juan José (coord.), *Análisis de Políticas Públicas. Metodologías y estudios de casos*, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, 2017, pág. 26.

de investigadores y organizaciones civiles enfocadas en el combate a la corrupción, y se desarrollaron talleres de capacitación respecto a la participación ciudadana en los SLA. Actualmente se le está dando seguimiento a las inquietudes vertidas, a partir de grupos más focalizados. Esta ruta pretende abrir espacios de diálogo por medio de plataformas digitales, con ayuda de proyectos independientes y el involucramiento de otras organizaciones.

De manera más reciente, se trabajó en la construcción de un proyecto desde Arkemetría Social, con el objetivo de reducir los márgenes de vulnerabilidad de 40 mujeres, bajo el enfoque del Derecho de Acceso a la Información Pública. Esta ruta, aunque pertenece a un proyecto distinto, mantiene la línea de trabajo desarrollada en los talleres anteriores. De este modo, a partir de agosto de 2019 se trabajará en las alcaldías Álvaro Obregón y Xochimilco, así como los municipios de Ecatepec y Tecámac, para incentivar el involucramiento de la población en los asuntos públicos, a partir del ejercicio de sus derechos. Finalmente, señalar que este proceso tiene como base un trabajo avanzado en material de contraloría social, a través de la figura de las “Guías de Vigilancia Ciudadana”, desarrolladas por la ONG referida.

Por otra parte, entre los procesos conjuntos para reducir las prácticas de corrupción en los gobiernos locales, es necesario señalar la importancia de la voluntad política de los funcionarios. Pero además de ello, no se debe dejar de insistir en la profesionalización de la burocracia, en la capacitación respecto a la atención ciudadana, y en general, respecto a la importancia del servicio público. La participación del cuerpo administrativo es un factor decisivo para que la formulación e implementación de controles sociales puedan ser aplicables.

Estas exigencias no son nuevas, ya han sido planteadas desde hace décadas y se han presentado avances importantes respecto al fortalecimiento de las instituciones. Vale recordar que México firmó su anexión a la Alianza por el Gobierno Abierto, este acto simbólico no es casual, pues refleja que la estructura institucional y participativa del sistema público mexicano ya contaba con los elementos necesarios para unirse a una iniciativa de esta naturaleza.

En México ya se cuenta con varios ejemplos de buenas prácticas gubernamentales, que abren espacios de participación ciudadana para la toma de

las decisiones. Por ejemplo, respecto al involucramiento de ciudadanos en las sesiones de cabildo, por su carácter público y abierto. Algunos municipios como Guadalajara o Zapopan en Jalisco, incluso transmiten en vivo sus sesiones. Este tipo de acciones no solo beneficia a la imagen pública de las autoridades, sino que permiten que los planes de acción se lleven a cabo y tengan mayores posibilidades de éxito.

Me gustaría señalar que con la configuración del esquema político actual, los temas de la agenda pública y la puesta en marcha del SNA, la participación colectiva de la población se vuelve más que necesaria. Ya hay suficientes casos de apatía respecto a problemas que afectan a un gran número de personas. Evitemos que los esfuerzos hasta ahora creados sean sofocados por la indiferencia, la negligencia y las ambiciones personales. Las metas que se proponen aquí son alcanzables y los ejemplos en el mundo dan cuenta de ello.

Finalmente, considero necesario reiterar que la necesidad de implementar el SNA, recae en el daño que la corrupción, a nivel estructural, le ha hecho a este país. La corrupción no es una cuestión estrictamente moral, sino que atraviesa en forma transversal hasta la idiosincrasia de los individuos. Aunque vale señalar que el análisis fenomenológico para estudiar la manera en la que la corrupción se transformó en un fenómeno estructural, y cuáles serían los caminos para desmontarlo, corresponderá a trabajos futuros.

ANEXOS

1. Siglas y acrónimos:

ACA	Agendas Ciudadanas Anticorrupción
AGA	Agencia por el Gobierno Abierto
CC	Comité Coordinador
CIMTRA	Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes
CNA	Comisión Nacional Anticorrupción
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPC	Comité de Participación Ciudadana
DAI	Derecho de Acceso a la Información
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
ICAC	Comisión Independiente Contra la Corrupción
INAI	Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de datos Personales

INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
InfoCDMX	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública-Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México
LGSNA	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
LGTAIP	Ley General de Transparencia, Acceso a la Información Pública
LSEAEMM	Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México y Municipios
ODM	Objetivos del Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos del Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIRC	Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
RAI	Iniciativa Regional Anticorrupción
SEA	SISTEMA Estatal Anticorrupción
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación

SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SESNSP	Secretariado Ejecutivo de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SLA	Sistema Local Anticorrupción
SMA	Sistema Municipal Anticorrupción
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SPAI	Iniciativa Anticorrupción del Pacto de Estabilidad
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de México
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

2. Formato de encuesta. Diseño original: Arkemetría Social. Adaptación propia:

Recuento de temas o asuntos prioritarios relacionados con la corrupción a nivel local

Datos de registro

R1 Delegación: _____ R Fecha: _____
 3 _____
 R2 Colonia: _____ R Folio: _____
 4 _____

Datos sociodemográficos

S1	Sexo	Masculino	Femenino			
S2	Edad	Menor de 18	18 - 35 años	36 - 59 años	60 años o más	
S3	Escolaridad	Primaria	Secundaria	Preparatoria	Licenciatura	Posgrado
S4	Ocupación	Estudiante	Empleado	Independiente	Hogar	Pensionado
S5	Tienes computadora en casa		SI		N O	
S6	Sabes utilizarla		SI		N O	
S7	Tienes acceso a internet en casa		SI		N O	

Temas o asuntos públicos en tu Alcaldía

1.1 Señala tres asuntos públicos de competencia delegacional que consideres prioritarios de atender en tu colonia/alcaldía y donde consideres que existen mayores espacios propicios para la corrupción (Por favor lee todas las opciones. Puedes seleccionar hasta 3 opciones. Si no encuentras algún asunto que consideres prioritario, utiliza la opción "Otro".):

- Construcciones privadas (otorgamiento de licencias y vigilancia)
- Áreas verdes (parques y jardines)
- Vialidades secundarias (pavimentación, balizamiento, señalización, banquetas)
- Establecimientos mercantiles (otorgamiento de licencias y vigilancia)
- Agua potable (red secundaria)
- Programas de subsidios o apoyos monetarios/especie
- Imagen urbana (espacios públicos)
- Recolección de residuos sólidos
- Panteones
- Mercados públicos y plazas comerciales
- Seguridad pública (acciones de prevención del delito)
- Programas de fomento económico (empleo, capacitación, financiamiento, asesoría)

<input type="checkbox"/>	Comercio en la vía pública (otorgamiento de permisos y vigilancia)
<input type="checkbox"/>	Saneamiento y drenaje (red secundaria)
<input type="checkbox"/>	Alumbrado público (luminarias)
<input type="checkbox"/>	Otro(s): _____

2. Contesta las siguientes preguntas al cierre del taller.

2.1 Después de lo discutido en el taller, ¿consideras que las áreas que seleccionaste anteriormente siguen siendo las más propicias a presenciar actos de corrupción?

Sí

No

¿Qué te hizo cambiar de opinión?

2.2 Escribe brevemente qué herramientas o acciones propones para la prevención de la corrupción en las áreas que consideras prioritarias.

3. Formato de carta descriptiva para el desarrollo de los talleres “Mujeres de base y corrupción”:

CARTA DESCRIPTIVA

Taller ¿Cómo afecta la corrupción la vida de las mujeres? Hacia la construcción de una agenda local anticorrupción

Lugar y fecha del evento.

Facilitadores: Elsa María Arroyo Hernández, Ricardo Jiménez González y Osmar Alejandro Farías Garduño.

Población objetivo: Mujeres, habitantes de la delegación y público interesado.

Objetivo general: Que las mujeres participantes de la alcaldía de Gustavo A. Madero, Ciudad de México, se fortalezcan a partir de una reflexión conjunta en torno a la problemática de la corrupción y en reconocer cómo impacta en su vida cotidiana, apostando a la generación de propuestas en la materia, entre ellas, a la creación y empoderamiento de una agenda anticorrupción.

RESULTADOS DE APRENDIZAJE	ACTIVIDADES	ESTRATEGIAS DE APRENDIZAJE		TÉCNICA	MATERIAL	TIEMPO
		FACILITADORES	PARTICIPANTES	INSTRUCCIONAL	DIDÁCTICO	
Reconocen los objetivos del taller.	Bienvenida y exposición de los objetivos del taller	Mercedes Moreno da la bienvenida y presenta al equipo facilitador. MUDECI y Arkemetría social se presentan y exponen de manera breve el contexto del taller y los objetivos de éste.	Escuchan	Expositiva	Laptop Cañón Rotafolio Plumones.	15 minutos

<p>Generar integración grupal y dar a conocer los temas que se trabajarán en el taller.</p>	<p>Presentación del grupo y determinar las expectativas del taller.</p>	<p>Da la bienvenida, se presenta y explica la metodología del taller.</p> <p>Pide a las participantes hacer 4 filas y hacer parejas con quien se encuentre a un lado.</p>	<p>Escuchan</p> <p>Las participantes forman parejas. Se presentan con sus datos generales (nombre y edad), discuten sobre lo que hicieron para estar en el taller, hablan sobre sus sueños, metas y sus expectativas respecto al taller.</p>	<p>Expositiva</p> <p>Vivencial</p>		<p>35 minutos</p>
<p>Reconocen el contexto general de proyecto, conocen los componentes que lo integran e identifican el papel que juega su participación en el taller.</p>	<p>Presentación general del proyecto PNUD: Arkimetría Social- Mujeres, Democracia y Ciudadanía A.C.</p> <p>Precisiones y</p>	<p>Arkimetría expone presentación en diapositivas.</p> <p>MUDECI y Arkimetría</p>	<p>Escuchan</p> <p>Dan su punto de</p>	<p>Expositiva</p> <p>Vivencial</p>	<p>Laptop Cañón Presentación PP.</p>	<p>20 minutos</p> <p>20 minutos</p>

	dudas.	responden a las inquietudes de las participantes.	vista y manifiestan sus preguntas.			
<p>Conceptualizar la corrupción desde una perspectiva más amplia e identificar el fenómeno desde su propia experiencia.</p>	<p>¿Qué entendemos por corrupción? Trabajo en equipo por parte de las participantes. Exposición de conceptos. Cierre conceptual sobre qué es corrupción en la escala local: Exposición, Arkemetría Social.</p>	<p>MUDECI y Arkemetría exponen el concepto de corrupción desde la perspectiva del proyecto, aunado con lo aportado en el documento “Viendo más allá del Estado...” y la conceptualización por parte de las participantes en talleres previos.</p>	<p>Escuchan</p>	<p>Expositiva</p>	<p>Presentación PP Laptop Cañón Plumones</p>	<p>60 minutos</p>
<p>Generar un concepto colectivo de corrupción. Identificar el impacto del fenómeno en tanto que mujeres como sujetas proclives a experimentarlo.</p>		<p>Incentivan la participación de las participantes desde una ronda de participaciones.</p>	<p>Exponen sus ideas generales respecto al concepto de corrupción.</p>	<p>Vivencial Lluvia de ideas</p>	<p>Rotafolio Plumones</p>	
<p>Los facilitadores amplían su perspectiva respecto al concepto de corrupción.</p>						

<p>Reconocer las situaciones en las que existen actos relacionados con la corrupción en la vida cotidiana. Identificar una diferencia sustantiva entre las experiencias entre hombres y mujeres respecto al fenómeno de la corrupción</p>	<p>¿Cómo se vive y percibe la corrupción en la GAM desde la perspectiva de las mujeres? Reflexión colectiva. Identificación colectiva de elementos claves.</p>	<p>Lanzan preguntas generadoras sobre la relación entre los servicios públicos y los problemas que genera la falta de atención en algunos sectores.</p>	<p>Generan una discusión en torno a su experiencia y la forma en la que enfrentaron la problemática.</p>	<p>Vivencial</p>		<p>60 minutos</p>
<p>Generar soluciones de manera colectiva para identificar y denunciar actos de corrupción a nivel alcaldía. Ampliar la perspectiva respecto a las obligaciones tanto de las autoridades como de la población para enfrentar la problemática. Generar un mayor sentido de identidad/comunidad. Integrar temáticas y propuestas para las Agendas Anticorrupción Cd. De México.</p>	<p>¿Qué hacer para enfrentar la corrupción en la GAM? La creación de una agenda anticorrupción. Trabajo en equipo. Reflexión colectiva. Identificación de elementos claves.</p>	<p>Invitan a las participantes a identificar las causas y posibles soluciones a los problemas de corrupción en la alcaldía Gustavo A. Madero. Exponen las propuestas de las participantes en talleres anteriores.</p>	<p>Nutren el árbol de problemas a través de la identificación de causas, consecuencias y posibles soluciones a las necesidades más inmediatas, respecto a la relación alcaldía-ciudadano.</p>	<p>Vivencial Árbol de problemas.</p>	<p>Rotafolio Plumones</p>	<p>60 minutos</p>

<p>Facilitadores y participantes generan acuerdos respecto a las acciones próximas para enfrentar el fenómeno del desapego a lo público, el sentido de identidad/comunidad y la corrupción en tanto grupo susceptible a experimentarlo.</p>	<p>Compromisos y Tareas, Arkemetría Social- Mujeres, Democracia y Ciudadanía A.C.</p>	<p>Concluyen el taller con un resumen de la discusión y dan a conocer los siguientes pasos. Hacen una invitación a continuar participando en las actividades en el marco del proyecto.</p>	<p>Exponen sus compromisos y resumen lo más importante del taller.</p>	<p>Vivencial. Intercambio de conclusiones.</p>	<p>Rotafolio Plumones</p>	<p>15 minutos</p>
<p>Propuesta de evaluación: Las participantes exponen su opinión y sugerencias respecto al proyecto.</p>						<p>TIEMPO TOTAL 4 horas</p>

BIBLIOGRAFÍA

Referencias bibliográficas

Aguilar, Héctor (2014), *Morir en el Golfo*, Cal y Arena, México.

Alatas, Syed (2015), *The problem of corruption*, The Other Press, Malasia.

Arkemetría Social & Locallis (2018), Documento base.

Arkemetría Social & Locallis (2019), *Metodología para la construcción de Agendas Ciudadanas Anticorrupción*.

Asamblea General (2015), *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, ONU, Estados Unidos.

Bautista-Farías, J. (2016). "Gobierno abierto en México: promesas y vicisitudes". En *Análisis Plural*, segundo semestre de 2015. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Bautista, Óscar (2015), "Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia". *Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos*, Universidad Autónoma del Estado de México.

Benítez, Fernando (1985), *El Rey Viejo*, Fondo de Cultura Económica.

Buscaglia, Edgardo (2013), *Vacíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*, Debate, México.

Cabieses, Báltica et. al. (2016), *Vulnerabilidad social y su efecto en salud en Chile. Desde la comprensión del fenómeno hacia la implementación de soluciones*, Universidad del Desarrollo, Chile.

Comité Coordinador Estado de México (2019), Informe Anual de Actividades sobre los Sistemas Municipales Anticorrupción 2018, México.

Comunidad PIRC (2019), *Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción*, CIDE.

CONEVAL, (2010), "Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social, SEDESOL, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2015), México.

Diario Oficial de la Federación (2015), *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, México, 25 de mayo.

Foucault, Michel (2005), *El orden del discurso*, Tusquets, México.

Fragoso Lugo, Lucero (2019), *La corrupción. Un abordaje filosófico* (Tesis doctoral), Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Gutiérrez, S. (2006). La lucha contra la corrupción en la Nueva España según la visión de los neoestoicos. *Historia Mexicana*, No. 55, Vol. 3, 717-765.

Huirou Comission (2012), *Viendo más allá del estado: Perspectivas de las mujeres de base en corrupción y anticorrupción*, PNUD, Estados Unidos.

INEGI (2017), *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México 2017*, México.

INEGI (2018), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017. Principales resultados*, México.

INEGI (2018), *Resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017. Comunicado de prensa*, México.

INEGI (2019), “Comunicado de Prensa. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (Diciembre 2018)”, México.

INEGI (2018), *Encuesta Nacional sobre Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017. Principales Resultados*, México.

Klitgaard, Robert (1988), *Controlando la corrupción*, Editorial Sudamericana, Argentina.

Luna, Issa (2008), “Aspectos culturales de la implementación del acceso a la información en México”, *Revista Reforma y Democracia*. No. 42 (octubre), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela.

LX Legislatura del Estado de México (2019), “Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2019”, México.

Manion, Melanie (1996), “La experiencia de Hong Kong contra la corrupción”, *Nueva Sociedad*, No. 145, Septiembre-octubre, pp. 126-137.

Mariñez, Freddy & Valenzuela, Rafael (2013), *Gobierno abierto ¿Más innovaciones? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consiste?*, EGAP, Tecnológico de Monterrey, México.

Merino, Mauricio & Hernández, Jaime (coord.) (2019), *Gobierno local y combate a la corrupción*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas A. C. (2018), *5013 homicidios en CDMX. Análisis espacial para la reducción de la violencia letal*, México.

México, Senado de la República (2013), *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, De Anticorrupción Y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.*

Naciones Unidas, Organización (2004), *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*, Oficina contra la Droga y el Delito, Austria.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2002), *Anti-corruption Measures in South Eastern Europe*, OCDE, Estados Unidos.

Robert Klitgaard et. al. (1984), *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Schedler, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso la Información Pública, México.

Secretaría de Gobernación & Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017), *Cifras de homicidio doloso, extorsión y robo de vehículos 1997-2017*, México.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2018), *Diagnóstico sobre el grado de armonización de las leyes de los sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, México.

Sevilla, Maricela et. al. (2015), “Envejecimiento activo. Las TIC en la vida del adulto mayor”, RIDE Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo, Vol. 6, Núm 11, julio-diciembre, México.

Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (2018), *Comité Corrdinador. Informe anual 2017 – 2018*, México.

Transparencia Internacional (2018), *Corruption Perception Index 2018*.

Tribunales Colegiados de Circuito (1990). Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo V, Segunda Parte-1, Enero-Junio de 1990.

Villoria Manuel y Jiménez Fernando (2014), “Estado de derecho, cultura de la legalidad y buena gobernanza”. En Isabel Wences et. al., *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*, FLACSO, Costa Rica.

Referencias de internet

AGA, IFAI, “¿Qué es la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)?”, *Alianza por el Gobierno Abierto*. Sitio web: <http://aga.ifai.mx/SitePages/QueEsAGA.aspx>

Animal Político (2018), “La Estafa Maestra. Graduados en desaparecer dinero público”, *Animal Político*. Sitio web: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

Animal Político (2 de abril de 2017), “Tener credibilidad y generar confianza en los ciudadanos, los retos del Sistema Anticorrupción”, *Animal Político*. Sitio web: <https://www.animalpolitico.com/2017/04/retos-sistema-anticorrupcion-comite/>

Arkemetría Social, Identidad, *Arkemetría Social*. Sitio web: <https://arkemetría.org.mx/identidad/>

Callejo A. (16 de agosto de 2018) Hay 13 municipios de Edomés sin avance en sus sistemas anticorrupción. *Hoy Estado de México*. Sitio web: <https://www.hoyestado.com/2018/08/hay-13-municipios-de-edomex-sin-avance-en-sus-sistemas-anticorrupcion/>

CIMTRA, “Manual de criterios CIMTRA Municipal”, *CIMTRA*. Sitio web: <http://www.cimtra.org.mx/portal/wp-content/uploads/2018/01/Manual-de-criterios-CIMTRA-Municipal-24-enero-2018.docx>

CIMTRA. Herramientas, *CIMTRA*. Sitio web: <http://www.cimtra.org.mx/portal/herramientas/>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018), “Análisis Situacional de los Derechos Humanos de Periodistas y Personas Defensoras” *CNDH México*. Sitio web: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=40063>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “¿Qué son los derechos humanos?”, *CNDH México*. Sitio web: http://www.cndh.org.mx/Que_son_derechos_humanos

Comunidad Anticorrupción. Sitio web: <https://www.comunidadanticorrupcion.org/>

Congreso de la Ciudad de México. Convocatorias. *Congreso Ciudad de México*. Sitio web: <https://congresociudaddemexico.gob.mx/convocatorias-738-2.html>

El Occidental (16 de marzo de 2019), “Fiasco el sistema anticorrupción: Alfonso Partida Caballero. Ínfimos resultados con el SEA, sólo ha servido para engordar el aparato burocrático, sentenció el maestro en Derecho” *El Occidental*. Sitio web: <https://www.eloccidental.com.mx/local/fiasco-el-sistema-anticorrupcion-alfonso-partida-caballero-3195726.html>

El Universal (29 de enero de 2019), “México sigue cayendo en índice de corrupción por tercer año consecutivo”, *Vanguardia*. Artículo Sitio web: <https://vanguardia.com.mx/articulo/sigue-mexico-cayendo-en-indice-de-corrupcion-por-tercer-ano-consecutivo>

Etimologías de Chile <http://etimologias.dechile.net/>

El Observatorio del Sur, “Escuelas jodidas del Sur – La primaria de El Sauz https://www.facebook.com/elobservatoriodelsur/videos/506450386828503/?q=el%20sauz%20de%20san%20lucas%20tejupilco&epa=SEARCH_BOX

Fernández-Savater, Amador (30 de noviembre de 2012), “Política literal y política literaria (Sobre ficciones políticas y 15-M)”, *El Diario.es*. Sitio web: https://www.eldiario.es/interferencias/ficcion-politica-15-M_6_71452864.html

Gobierno Digital de San Nicolás (22 de noviembre de 2018), “Aprueban Consultar Sistema Municipal Anticorrupción” *Gobierno Municipal de San Nicolás*. Sitio web: <http://www.sanicolas.gob.mx/2018/11/aprueban-consultar-sistema-municipal-anticorrupcion/>

Info Ciudad de México. “¿Qué es el Derecho de Acceso a la Información Pública?”, *Info Ciudad de México*. Sitio web: <http://www.infodf.org.mx/index.php/solicita-informacion-publica/%C2%BFqu%C3%A9-es-el-acceso-a-la-informaci%C3%B3n-p%C3%BAblica.html>

Instituto Mexicano para la Competitividad, “Semáforo anticorrupción. Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción. *IMCO*. Sitio web: <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/02/2017-Semaforo-Anticorrupcion-Presentacion.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Número de habitantes por entidad, *INEGI*. Sitio web:

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/>

Locallis, ¿Quiénes somos?, *Locallis*, Sitio web:

http://www.locallis.org.mx/?page_id=2

Naciones Unidas, *Objetivo 16: Promover sociedades justas pacíficas e inclusivas*. Información, *Organización de las Naciones Unidas*. Sitio web:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

ONU México, “Objetivos del Desarrollo del Milenio”, *Organización de las Naciones Unidas*. Artículo web Sitio web: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>

Padilla, Jesús (26 de abril de 2019), “Fichas Anticorrupción”, *Reporte Índigo*. Artículo Sitio web: <https://www.reporteindigo.com/reporte/fichas-anticorrupcion-proyecto-sistema-estatal-bases-datos-declaraciones/>

PNUD, Objetivos del Desarrollo Sostenible. *Organización de las Naciones Unidas*. Sitio web: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Real Academia Española, www.rae.es

Secretaría de la Función Pública, “¿Qué hacemos?”, *Secretaría de la Función Pública*. Sitio web: <https://www.gob.mx/sfp/que-hacemos>

Trueba Esmeralda (, “Propone Nava crear Sistema Municipal Anticorrupción en Querétaro”, *Códigoqro*. Artículo Sitio web: <http://codigoqro.mx/2018/05/20/propone-nava-crear-sistema-municipal-anticorrupcion-en-queretaro/>

Velázquez Francisco (26 de junio de 2017) “No puede haber Sistema Municipal Anticorrupción”: Contralor, *Códigoqro*. Artículo Sitio web: http://codigogro.mx/wp-content/uploads/especial_116.pdf

Villegas, Víctor (24 de abril de 2019), “Sindicatura.mx y cómo abrir información para rendir cuentas”, *Artículo 19*. Artículo Sitio web: <https://www.animalpolitico.com/altoparlante/sindicatura-mx-y-como-abrir-informacion-para-rendir-cuentas/>

Legislación consultada

Ayuntamiento de Zacatecas, *Proyecto Reglamento del Sistema Anticorrupción del Municipio de Zacatecas*. Motivo Quinto. 2018-2021.

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima, 2017.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México, México, 2017.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, México, 2016.

Periódico Oficial de Sinaloa, Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, 2017.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, México, 2015.

Ponencias

Cervantes, Daniel (3 de abril de 2019), “Herramienta Municipal CIMTRA”, Trabajo presentado en el Primero Foro “La transparencia y el combate a la corrupción en el Estado de México. Hacia el empoderamiento ciudadano”, Palacio Legislativo de Toluca, México.

Morales Lourdes (3 de abril de 2019), Trabajo presentado en el Primero Foro “La transparencia y el combate a la corrupción en el Estado de México. Hacia el empoderamiento ciudadano”, Palacio Legislativo de Toluca, México.

Villarreal, Juan Carlos (3 de abril de 2019), Trabajo presentado en el Primero Foro “La transparencia y el combate a la corrupción en el Estado de México. Hacia el empoderamiento ciudadano”, Palacio Legislativo de Toluca, México.