

# Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México

Coordinadores:

MAURICIO MERINO HUERTA  
JAIME HERNÁNDEZ COLORADO



**Gobierno local**  
y combate a la corrupción.  
Un nuevo diseño municipal  
en México

Coordinadores:

MAURICIO MERINO HUERTA  
JAIME HERNÁNDEZ COLORADO

Coordinadores: Mauricio Merino Huerta y Jaime Hernández Colorado.  
Edición: Adriana Burgos.  
Corrección de estilo: Bárbara Lara y Alberto Nava/La Hoja en Blanco.  
Diseño de colección y portada: Alberto Nava/La Hoja en Blanco.

Primera edición, 2019

© Centro de Investigación y Docencia Económicas  
Carretera México-Toluca 3655,  
Col. Lomas de Santa Fe,  
C. P. 01210, Ciudad de México

ISBN: 978-607-8508-54-9

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representa el punto de vista del CIDE como institución.

La Red Temática del Programa Nacional de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (Comunidad PIRC) forma parte del Programa Nacional de Redes Temáticas de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Este libro se publicó como resultado del apoyo económico del Conacyt.

# Í N D I C E

## **Introducción**

*Jaime Hernández Colorado* . . . . . 9

**Declaración Municipalista.** . . . . . 19

## **1. TRANSPARENCIA, ANTICORRUPCIÓN Y ARCHIVOS.**

**ACTUALIDAD DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS** . . . . . 23

El diseño institucional para el combate contra la corrupción  
en los municipios mexicanos. El caso de Guadalajara, Jalisco

*Freddy Mariñez Navarro* . . . . . 25

Situación de los archivos municipales en México

*Ramón Aguilera Murguía* . . . . . 45

Los municipios frente a los retos de los sistemas  
de transparencia, anticorrupción y archivos

*Cynthia Patricia Cantero Pacheco*

*Alfonso Hernández Godínez* . . . . . 61

**2. HACIA LA MEJORA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL.** . . . . 81

Los sistemas municipales anticorrupción: una posible  
estrategia frente a la corrupción local

*Ricardo Joel Jiménez* . . . . . 83

Gobierno y ciudadanos: clave para un Estado transparente

*María del Carmen Leyva Báthory* . . . . . 109

El Consejo Consultivo para el Presupuesto y Ejercicio  
del Gasto del Municipio de Mérida, un ejemplo del panoptismo  
social en la arquitectura institucional como mecanismo efectivo  
en el combate a la corrupción  
*Carlos Antonio Encalada Lizarraga* . . . . . 129

Ponderación del derecho humano de acceso  
a la información pública y a la protección de datos personales.  
Estudio de caso en Puebla  
*Francisco Sánchez Espinoza*  
*Sandra Timal López* . . . . . 149

**3. INDICADORES MUNICIPALES** . . . . . 169

El incipiente desempeño en el Sistema  
Anticorrupción del Estado de México y municipios  
*Cecilia Cadena Inostroza*  
*Susana Machuca Sánchez* . . . . . 171

Indicadores de evaluación de la transparencia municipal  
*José Bautista Farías* . . . . . 197

Acumulación de la corrupción en los municipios  
de Morelos y responsabilidad pública  
*Medardo Tapia Uribe* . . . . . 229

**4. REDISEÑO INSTITUCIONAL** . . . . . 243

El municipio en la estrategia de combate a la corrupción.  
La urgencia de un nuevo debate sobre la reforma municipal en México  
*Blanca Acedo Angulo*  
*Jaime Hernández Colorado* . . . . . 245

Aplicación efectiva del principio de representación proporcional  
en la integración de los ayuntamientos como mecanismo  
para la rendición de cuentas  
*Oscar López Chan* . . . . . 275

Rendir cuentas en municipios de Oaxaca.  
Una propuesta que permita documentar la experiencia  
en los municipios regidos por sistemas normativos internos  
*Áurea Arellano Cruz*  
*Joselito Fernández Tapia*  
*Rocío G. Bravo Salazar* . . . . . 299

Retos asociados al rediseño institucional de los municipios  
para la transparencia, rendición de cuentas y combate  
a la corrupción (TRACC)  
*Oliver Meza* . . . . . 321

**5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.** . . . . . 335

Participación ciudadana, corrupción y vida local  
*Arturo Durán Padilla* . . . . . 337

**6. PROFESIONALIZACIÓN.** . . . . . 357

La profesionalización en los municipios de México:  
una tarea pendiente  
*María del Carmen Pardo* . . . . . 359

La nueva centralidad del servidor público municipal  
para la transparencia y el combate a la corrupción  
*Cuauhtémoc Paz Cuevas* . . . . . 369

**RENDIR CUENTAS EN MUNICIPIOS DE OAXACA.  
UNA PROPUESTA QUE PERMITA DOCUMENTAR**  
la experiencia en los municipios regidos  
por sistemas normativos internos

**ÁUREA ARELLANO CRUZ**  
*Universidad de la Sierra Sur*

**JOSELITO FERNÁNDEZ TAPIA**  
*Universidad de la Sierra Sur*

**ROCÍO G. BRAVO SALAZAR**  
*Universidad de la Sierra Sur*

## **Introducción**

**E**l estado de Oaxaca, de acuerdo al Pacto Federal es integrante de los Estados Unidos Mexicanos. Se localiza en la región sureste del territorio nacional, ocupa el 4.8% de la superficie total del país, y el quinto lugar en extensión territorial con una superficie de 94,211 km<sup>2</sup>; y colinda al Norte y Noroeste con Puebla y Veracruz, al Este con Chiapas, al Sur con el Océano Pacífico y al Oeste con Guerrero (Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016).

Su territorio está dividido en 8 regiones: Cañada, Costa, Cuenca del Papaloapan, Istmo, Mixteca, Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales. Tiene 570 municipios de los 2 457 que actualmente tiene el país, representando un 23% y ocupa el primer lugar a nivel nacional por ser el Estado con el mayor número de municipios. Su población alcanza un total de 3,976,297 habitantes, es decir, 3.3% de la nacional (INEGI, Encuesta intercensal 2015).

Las principales actividades económicas del Estado están determinadas por su composición geográfica y varían en cada una de las regiones, las actividades comerciales se desarrollan principalmente en la capital: Oaxaca de Juárez, y en las ciudades de San Juan Bautista Tuxtepec, Huajuapán de León, Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Juchitán de Zaragoza, Santo Domingo Tehuantepec, y Salina Cruz, entre otras (Perspectiva Estadística Oaxaca, INEGI 2012).

Es conocido también el contraste en que se encuentra inmerso el estado de Oaxaca. Por un lado, rico en recursos naturales, culturalmente prolífico, y por otro lado, altos niveles de pobreza y marginación de su población y municipios. Para el 2014, la entonces Auditoría Superior del Estado de Oaxaca (ASE) presentó en su Informe de resultados de la revisión y fiscalización de la cuenta pública municipal que para el ejercicio fiscal 2014, y de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 537 de los 570 municipios de Oaxaca se encontraban en situación de Pobreza, ubicando al estado de Oaxaca en segundo lugar a nivel nacional con mayor porcentaje de población en pobreza y pobreza extrema (ASE, 2015).

En relación al combate a la corrupción, en particular en las políticas de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, si bien hay avances en materia legal, en la práctica de la acción pública la implantación es lenta y la discrecionalidad e incumplimiento de la ley en estos temas no ha sido superado.

Si bien según la ley de fiscalización la mayoría de estos municipios no son sujetos de estas reformas, en materia de transparencia si se ha buscado su incorporación. A su vez, que los estudios como las políticas se han orientado principalmente a los municipios regidos por el sistema de partidos políticos, teniendo en cuenta que los municipios de sistemas normativos indígenas son 417, es relevante conocer cómo abordan estas entidades subnacionales del ámbito municipal la transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas. Los aprendizajes de estas experiencias pueden contribuir al debate del tema y a mejorar las prácticas que la ley establece.

Bajo este contexto, el objetivo del documento se desarrolla con el interés de identificar en los municipios del estado de Oaxaca regidos por Sistemas Normativos Internos (SNI), aquellas prácticas comunitarias desarrolladas por sus autoridades, y que estén relacionadas con la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

## **a) Fundamentos teóricos de la rendición de cuentas: de la rendición de cuentas vertical y horizontal a la rendición de cuentas ciudadana**

### *Rendición de cuentas vertical*

Según O'Donnell (2000) existe dos tipos de rendición de cuentas horizontal: la electoral y la social vertical.