

Bajo esa premisa, se cuestionó "¿Qué tanto cree usted que los ciudadanos pueden influir en las decisiones del gobierno?", sólo el 28% cree que mucho pero el 56% dijo que nada; de igual forma, al cuestionarle, si creían que en el futuro las personas tendrán más oportunidades de influir en las decisiones del gobierno, la opinión estuvo dividida, ya que el 43% mencionó que efectivamente sí habrá mayor oportunidad y el 40% señaló que tendrán incluso menos oportunidades. Estas estadísticas reflejan precisamente una apatía y desinterés para participar en los asuntos públicos.

Asimismo, hay una percepción de que la actividad gubernamental está controlada por las circunstancias y por grupos de poder, en un panorama en el que las personas representantes electas por la ciudadanía ejecutan las decisiones de otros, se genera desconfianza hacia las mismas instituciones. El informe Latinobarómetro 2018 se hizo la pregunta *¿para quién se gobierna?*, el 88% considera que "en México se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio".

Gráfico 69. ¿Se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio?



Otro factor que incentiva la desafección o desinterés, es el individualismo de valores, aquel que piensa "mientras no me pase a mí no me preocupa", los resultados evidencian que el 72% de las personas cree que "la mayoría de la gente sólo se preocupa por sí misma", aunado a la ausencia de liderazgo político, origina la falta de credibilidad por promesas incumplidas, el decrecimiento económico, incompetencia, baja formación de los políticos, falta de cercanía con el ciudadano pero sobre todo, los altos índices de impunidad, inseguridad y corrupción que se viven diariamente (ENCUP, 2012).

Toda desafección ciudadana tiene un trasfondo de análisis crítico, una alerta de que "las cosas no van por buen camino".

Un ejemplo de ello se vivió en los Foros Regionales que se realizaron en tres municipios en el año 2019 por la Comisión Ejecutiva, los que tuvieron como objetivo escuchar las voces de distintos sectores de la población respecto al fenómeno de la corrupción, así como sus causas, consecuencias y posibles soluciones, en los cuales la asistencia a dichas actividades fue baja.

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

Gráfico 70. Participación Ciudadana en Foros Regionales

**PARTICIPACIÓN
CIUDADANA
FOROS REGIONALES**

ZAMORA

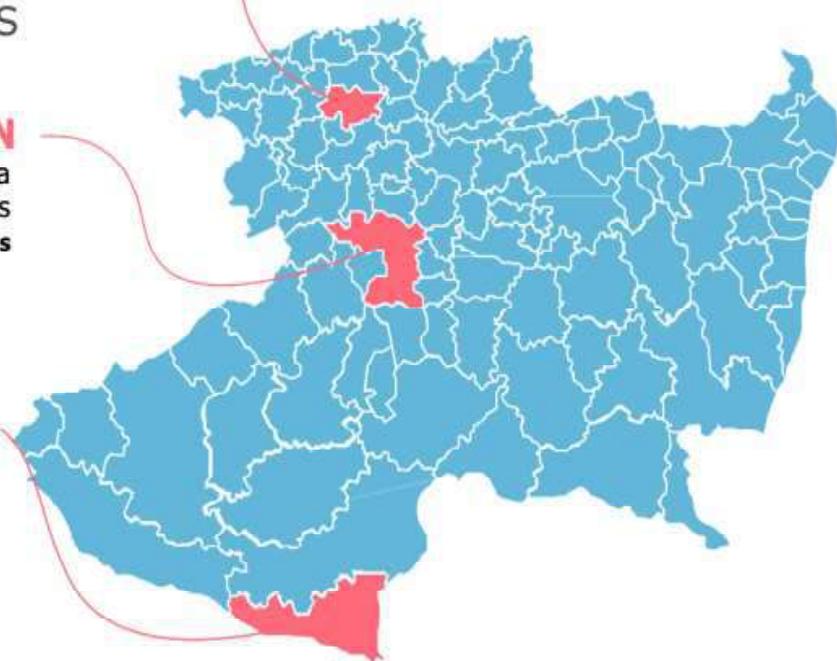
Se enviaron 179 invitaciones por correo y se realizaron 115 llamadas telefónicas a asociaciones civiles
Asistieron 16 participantes

URUAPAN

Se enviaron 132 invitaciones a asociaciones civiles
Asistieron 17 participantes

LÁZARO CÁRDENAS

Se invitaron a más de 20 asociaciones civiles y empresarios
Asistieron 10 participantes



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de los foros regionales

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

Asimismo, con base en hallazgos de estadística inferencial se concluye que, a mayor grado de estudios existe una mayor consciencia del impacto de la participación ciudadana en los resultados de la gestión pública y, con ello, de la calidad de vida de la sociedad Michoacana.

Lo anterior, demuestra que independientemente de las causas, resalta la baja participación ciudadana en los asuntos públicos. La propia ENCUP 2012 preguntó, "¿Qué tan interesado está usted en la política?", y la respuesta es directa: 65 de 100 personas respondieron que poco, 19 dijeron estar nada interesados y sólo 16 personas respondieron que están muy interesadas. El resultado es desalentador, nos

enfrentamos a problemas estructurales que evidencian la falta de cultura cívica. "México es preso de su historia. Ideas, sentimientos e intereses heredados le impiden moverse con rapidez al lugar que anhelan sus ciudadanos... (Es) un cóctel de otro tiempo, bien plantado en la conciencia pública, que se resiste a abandonar la escena, encarnado como está en hábitos públicos, intereses económicos y clientelas políticas... Lemas y credos elementales de aquella narrativa siguen siendo la región límbica de la cultura política del país, un repertorio instintivo de certezas, propuestas y nostalgias públicas... México necesita salir de su pasado" (Castañeda y Aguilar, 2009).

Por su parte, Escalante (2010) señala que:

Descubrimos que en el país no hay ciudadanos. Y en eso vienen a resumirse todos los males. (...) la idea que nos hacemos del ciudadano no remite a ninguna realidad concreta: es una elaboración imaginaria, con atributos quiméricos. El ciudadano es responsable, tolerante, honesto, veraz, atento al interés público, respetuoso con la autoridad, puede ser crítico si hace falta y abnegado también, obediente, individualista, liberal y solidario hasta el heroísmo, racional y razonable, es capaz de sacrificar su interés personal y no deja nunca de cumplir con la ley, por exigente e incómoda que sea. Es decir -seamos serios- que no habría que sorprenderse de que no haya ciudadanos. Ni en México ni en ninguna otra parte. Y, sin embargo, nos cuesta

mucho renunciar a esa fantasía o incluso verla como fantasía. Siguiendo en ese tenor, "es un indicio muy revelador de esta última fase depresiva la multiplicación del adjetivo ciudadano para significar bueno, confiable, virtuoso, imparcial. No es casualidad que nos hayamos puesto a imaginar consejeros ciudadanos, candidaturas ciudadanas, iniciativas ciudadanas, formas de participación ciudadana como remedio para todos los males." Sin embargo, el peor enemigo del ciudadano es el propio ciudadano, la indiferencia y apatía son el camino fácil y cómodo. La sociedad pasiva, conformista e incrédula tiene su origen en la desilusión que la política le ha generado, pero se corre el peligro de que lleguen políticos que tampoco se preocupen por los ciudadanos, y sigamos en un círculo vicioso de abuso e indiferencia. (Nexos, 2010).

Gráfico 71. Interés ciudadano en asuntos públicos

De 100 personas encuestadas
¿Qué tan interesado está usted en la política?
 respondieron:



Fuente: Elaboración propia con base la ENCUP 2012

Discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos

La teoría clásica de la democracia liberal precisa que la rendición de cuentas debería surgir como un producto del funcionamiento de las elecciones democráticas, así como de los pesos y contrapesos establecidos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Rendir cuentas por la responsabilidad adquirida y delegada mediante el voto o la designación, son sin duda, una de las premisas por las que se aboga en cualquier gobierno que se precie de ser democrático, y a su vez, es una búsqueda permanente por restringir la ambición del poder, así como evitar sus abusos (Locke, 2005).

La presente sección hace una revisión del concepto de rendición de cuentas y su aplicación en el marco de la fiscalización y la transparencia en México, con el objetivo de ofrecer un informe del estado que se guarda en esta materia en el seno de las administraciones públicas de la entidad. Y con base en ello, brindar propuestas que propicien que la configuración del SEA se acote el ejercicio del poder público, que reduzca cualquier margen para la actuación discrecional y encamine las acciones de las autoridades al mayor beneficio social.

El término rendición de cuentas es relativamente nuevo en el andamiaje de la función y administración pública, pero no así su esencia, ya que, "la democracia es un régimen o sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes" (Cansino, 2013, p. 79-98). Por lo anterior, se deduce que el ejercicio del control y de la vigilancia es innato a la idea de democracia.

La rendición de cuentas es un mecanismo retrospectivo porque las acciones de los gobernantes son evaluadas *ex post* por los efectos que generan (Przeworski, 1999, p. 225). Es decir, en lo electoral (electoral *accountability*)

se basa eminentemente en la posibilidad de voto de castigo. Esta responsabilidad, por juzgar a la política bajo criterios políticos, económicos y morales recae en los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y los partidos políticos. No obstante, en una rendición de cuentas de gestión, siguiendo una distinción analítica (Collier y Mahon, 1993), se concibe como un concepto "radial" que comparte elementos con el control interno, la responsabilidad, la fiscalización, la vigilancia y la transparencia.

Bajo la misma lógica, Andreas Schedler (2007) sugiere que "debido posiblemente a su relativa novedad, la rendición de cuentas circula en la discusión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo, límites borrosos y una estructura interna confusa" (p.10), además de que es una traducción limitada al término *accountability*. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas, bajo la lógica de que "A rinde cuentas a B cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones, a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta" (Schedler, 2007, p. 20).

La diversificación de las funciones estatales ha tendido a aumentar la especialización de las tareas institucionales. Algunas de las funciones que se incorporan en el siglo XXI en gobiernos de corte democrático, de forma sólida dentro de la función pública, son las de fiscalización y transparencia. Tareas especificadas en la Carta Magna y referida a la revisión de los recursos ejercidos por los distintos poderes y al derecho a saber de su actuar.

Esta evolución del andamiaje institucional mexicano para rendir cuentas, comienza desde los preceptos constitucionales en cuanto a su

parte orgánica, y sus continuas modificaciones, hasta la conformación de organizaciones y entes de fiscalización y de transparencia en los ámbitos federal, locales y en las municipalidades en la segunda década del siglo XXI; y de los cuales surgieron, el Sistema Nacional de Fiscalización, el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción.

Si bien, las organizaciones de referencia en México, como la Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública o el organismo garante del derecho a la información (INAI, antes IFAI), se constituyeron durante los primeros años del milenio, se observó que estas instituciones actuaban desvinculadas unas de las otras, pese a tener objetivos compartidos, como es la materia de combate a la corrupción.

Tras las reformas de 2014, 2015 y 2016 y la instauración formal de los Sistemas Nacionales citados, se comprende que un sistema es un conjunto de instituciones, procesos, normas y valores que están vinculados entre sí, y que requieren de interacción para lograr un objetivo específico, ya sea para realizar una fiscalización efectiva de los recursos públicos, de garantizar el derecho a la información respecto al ejercicio gubernamental o constituir alianzas formales para el combate de hechos de corrupción. Además, cuenta con la denominación de nacional, puesto que está diseñado para operar en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) así como órganos autónomos, e inclusive, en esferas no gubernamentales y de referencia.

Lejos de denotar una técnica puntual para domesticar al poder, la rendición de cuentas abarca, de manera genérica, tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder:

1. "Obliga al poder a abrirse a la inspección pública; (transparencia y control)
2. Lo fuerza a explicar y justificar sus actos,

(información pública y fiscalización)

3. Lo supedita a la aplicación de sanciones" (Responsabilidades). (Schedler, 2007, p. 13).

La primera referencia, se inclina a una apertura por parte de quienes ostentan poderes públicos, ya sea a través de brindar datos e información de forma expresa, o bien, en apego a elementos específicos que la norma determine. En este caso, son dos mecanismos que la legislación mexicana contempla, por un lado, en el derecho al acceso y, por otro, en la publicidad de obligaciones de transparencia.

La segunda, hace hincapié en la evaluación y valoración del quehacer del servicio público; y si fuese necesario, el cuestionamiento en relación con su actuación. Sus premisas están en la rendición de cuentas horizontal, enmarcada en las tareas de fiscalización, y en la vertical, en la atención a los requerimientos de información que realiza la ciudadanía.

La tercera forma, señala que se puede prevenir y combatir la corrupción, a través del establecimiento de reglas claras, en cuanto a las competencias de actuación de las y los servidores públicos; así como precisando las faltas en las que se incurre al hacer u omitir actividades en el ámbito de su responsabilidad y con una sanción correspondiente.

La información y la justificación constituyen la función informativa de la rendición de cuentas, cuyas reglas formales se basan en los datos, el control, la argumentación, vigilancia y el monitoreo. Mientras que la responsabilidad y la sanción conforman la dimensión punitiva de la rendición de cuentas, se enfoca en funciones de investigación, determinación de responsabilidades y aplicación de castigo. Si alguno de estos pilares no opera en términos efectivos, la rendición de cuentas quedaría en desbalance.

Transparencia y Rendición de Cuentas

Transparencia es la noción asociada a un valor instrumental vinculado a lo público. Es decir la transparencia consiste en dejar ver lo que pasa dentro de la "caja negra" del sistema. Por ello su narrativa sitúa a la información pública en un plano de escrutinio y de vigilancia en la toma de decisiones, en contraparte al secreto u opacidad gubernamental (Lindstedt y Naurin, 2010; Carsona y Mota Prado, 2016).

Entre las tipologías de transparencia, se encuentran, la de tipo pasiva o reactiva, cuya dinámica de solicitar y brindar información en virtud de una petición y de la legislación en particular; asimismo, están los modelos de transparencia activa, focalizada, y particularmente, proactiva (Hofmann, 2012), que han abierto el espectro y especificidades a disgregar en cuanto se refiere a la información pública. Ya que el primer tipo de transparencia resulta insuficiente para lograr los objetivos de control de la corrupción y la creación de confianza, (Lindstedt y Naurin, 2010).

Fortalecer la transparencia se ha convertido en una de las herramientas más recurrentes para el combate a la corrupción, sin embargo, por sí sola este mecanismo no puede disminuir los niveles de corrupción que existen en la sociedad, se requieren de otros elementos para que la transparencia tenga un efecto positivo en la reducción de la corrupción.

Al respecto, Lindstedt y Naurin (2010) destacan sobre dos aspectos en los que la transparencia coadyuva en disminuir los niveles de corrupción y señalan que "la información que se ponga a disposición a través de las reformas de transparencia debe tener una oportunidad razonable de llevar y ser recibida por el público, esto es lo que llamamos la condición de publicidad... Además, si la publicación de la información prevé afectar el comportamiento de funcionarios potencialmente corruptos,

el público debe poseer algún mecanismo de sanción, esta es la condición de rendición de cuentas"(Lindstedt y Naurin, 2010, p. 32).

Desde esta perspectiva, la transparencia por sí sola no disminuye los índices de corrupción, se requiere de la publicidad a la misma así como de la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos, lo que significa que más allá de poner a disposición del público la información se requiere atender distintas dimensiones, entre las que destacan los autores Kolstad y Wiig (2009), en la que refieren a variables como el nivel educativo del electorado o la capacidad de los distintos actores públicos para hacer rendir cuentas al gobierno.

Como lo señala Kaufmann, el fortalecimiento institucional que se requiere para disminuir los niveles de corrupción deben contener: "transparencia y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos; plena cobertura presupuestaria; un sistema de hacienda fuerte e integral; un sistema de adquisiciones públicas transparente y competitivo, y auditorías externas e independientes" (2000, p. 378).

La transparencia, como fundamento de un actuar honesto y como valor intrínseco de un Estado democrático, goza de una larga data en términos de legislación y aparentemente de apropiación, de acuerdo con el incremento constante de solicitudes de información. Por lo cual, la evolución se ha manifestado en aras de la proactividad y, en últimas épocas, de su vinculación con el modelo de Gobierno Abierto, con miras a disminuir los hechos de corrupción.

En el caso de Michoacán, la entidad incorporó en su agenda precisamente este tema hace algunos años a través de diversos mecanismos, creando su propia ley y el Organismo Garante (IMAI) La siguiente información fue proporcionada por el organismo garante para la integración del Informe Anual de Actividades del Comité Coordinador 2020-2021.

Gráfico 72. Datos estadísticos del IMAIP

En el  durante 2020-2021



98

denuncias recibidas por incumplimiento en la temática



681

recursos presentados de revisión en materia de derecho de acceso a la información



236

solicitudes recibidas de acceso a la información



83

medidas dictadas de apremio/**sanciones** para sujetos obligados

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Anual del CC 2020-2021

Por su parte, el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (CNTAIPDP, 2021) que genera INEGI, se reporta que, en el 2020 a nivel nacional, el INAI y los OG recibieron 31, 354 solicitudes de acceso a la información pública y protección de datos personales. De esas solicitudes se respondieron 32, 519 y con relación a la respuesta la mayoría de las solicitudes se otorgó la información completa (73.3%).

La transparencia entendida sólo como obligación tiende a la burocratización y a la simulación del producto informativo, generando con ello un fenómeno que se denomina *Transparencia Opaca* (Fox, 2007; Villoria, 2014, p. 88; Meijer, 2009; Campos y Corojan, 2012) que tergiversa la esencia de la idea primigenia que persigue la transparencia. El cambio debe ser organizacional y de valores de las personas que atienden la función pública, comprendiendo que la información es pública y el deber de hacerla útil para la sociedad de la que emana.

Una de las mediciones más relevantes en este tema es la Métrica de Gobierno Abierto 2019, la cual aporta elementos de análisis en materia de apertura, con base en los ejes de transparencia y participación ciudadana, analiza el acceso a la información que tienen las y los ciudadanos para conocer las acciones de gobierno y a su vez en qué medida es posible incidir en su gestión.

El subíndice de transparencia desde la perspectiva gubernamental de la Métrica de Gobierno Abierto 2021, evalúa el grado en el que el sujeto obligado proporciona a la ciudadanía información de la que dispone, y parte de la medición ponderada de tres componentes:

1. Acceso a la información, desde la perspectiva del gobierno se analiza el cumplimiento del plazo legal, la existencia de una respuesta y la frecuencia del uso de prórroga.
2. Transparencia activa: se revisa la

publicación de información de las obligaciones comunes de transparencia en el SIPOT.

3. Datos abiertos: se revisa la existencia y calidad de los datos publicados por el sujeto obligado.

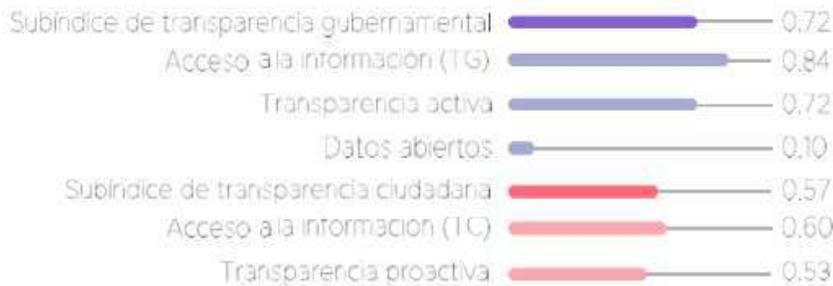
El subíndice de transparencia, desde una perspectiva ciudadana mide la facilidad con la que la ciudadanía puede conocer información relevante para su vida cotidiana. Se conforma de dos componentes:

1. Acceso a la información, se hace una revisión de respuestas del sujeto obligado, pero enfocándose en aspectos como claridad, completitud y la celeridad de la respuesta.
2. Transparencia proactiva, se revisa de la publicación útil para la ciudadanía más

allá de la información obligatoria.

El gráfico que muestra los subíndices de transparencia, se puede observar que, el subíndice desde la perspectiva gubernamental es superior al valor del subíndice de transparencia desde la perspectiva ciudadana, lo que significa que, aunque los sujetos obligados "cumplen" en gran medida con sus obligaciones legales de transparencia al reportar la información en la plataforma correspondiente, no obstante, al responder las solicitudes de información en los plazos establecidos no lo hacen de forma completa y clara, es decir con un lenguaje de fácil comprensión, lo cual no garantiza el derecho a la información de los ciudadanos de forma completa y se limitan a transparentar sólo la información que la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado señalan.

Gráfico 73. Subíndice de Transparencia por perspectivas



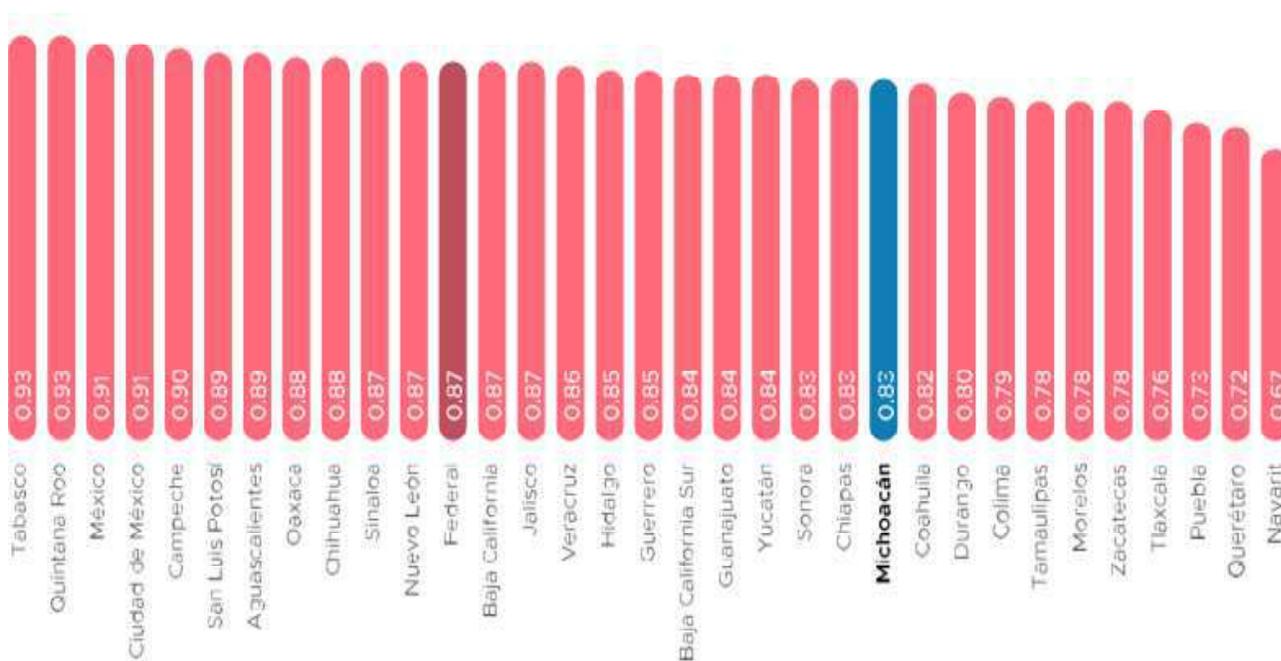
Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto, 2021

El subíndice de transparencia desde la perspectiva gubernamental evalúa el grado en que el sujeto obligado pone a disponibilidad de la ciudadanía la información requerida por la ley o por el ciudadano, y se conforma por tres componentes:

TG= acceso a la información + transparencia activa + datos abiertos

Sobre el componente de **acceso a la información** valora si los sujetos obligados responden a las solicitudes de información que reciben conforme a los requisitos de la ley, de acuerdo con los valores obtenidos, este componente obtiene las mejores calificaciones, Michoacán obtiene una calificación de **0.80 puntos** (calificación de 0 a 1).

Gráfico 74. Componente de acceso a la información desde la perspectiva gubernamental, por entidad federativa

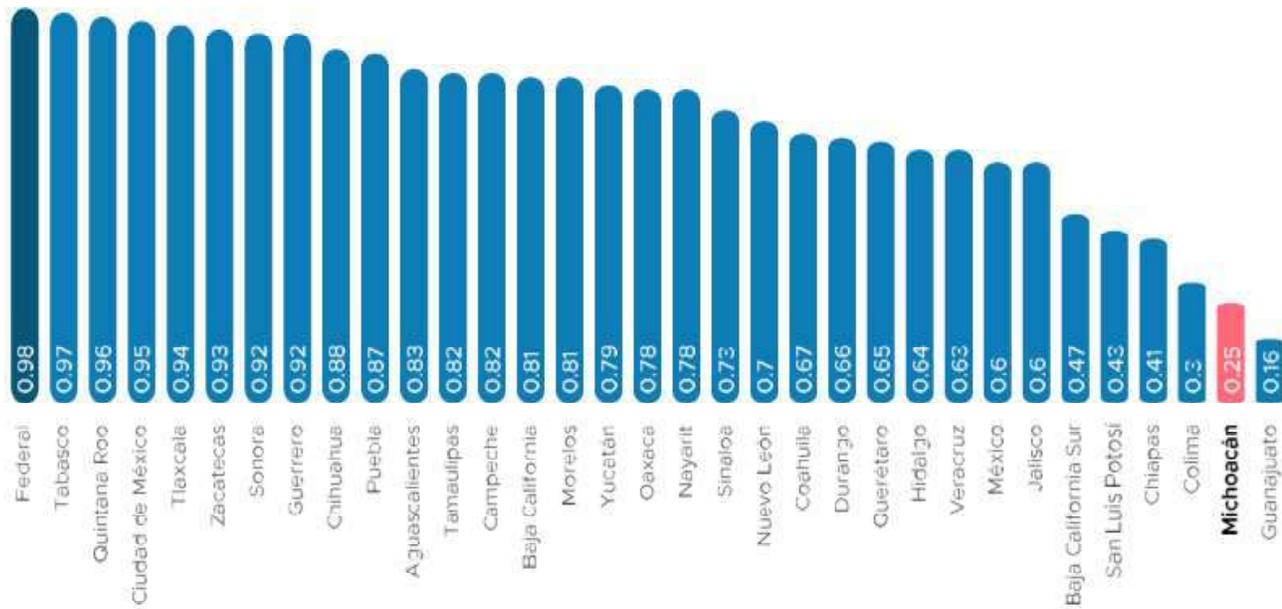


Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto, 2021

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

El componente de **transparencia activa** evalúa la medida en que los sujetos obligados cumplen con la obligación de transparentar cierta información relativa a las fracciones previstas en la Ley, para lo cual se revisa el SIPOT. No obstante, esta evaluación no revisa la calidad de la información.

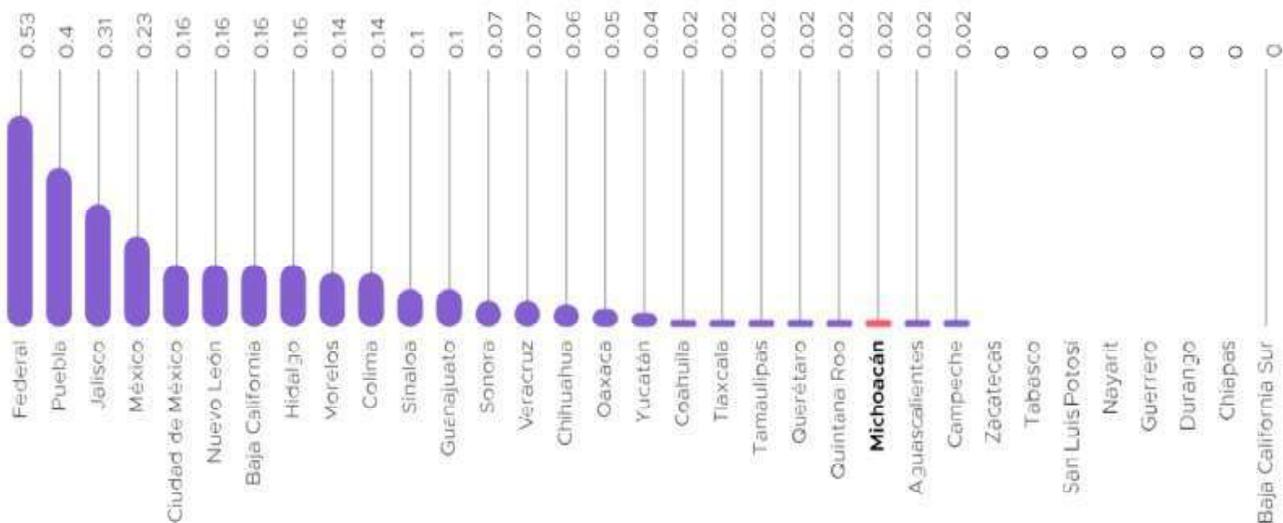
Gráfico 75. Componente de transparencia activa, por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto, 2021

Y finalmente, el componente de **datos abiertos**, el cual evalúa si la información que el sujeto obligado hace disponible en el sitio web www.datos.gob.mx, aunque esta obligación es reciente, algunas entidades federativas han realizado esfuerzos por desarrollar sus propios sitios web para presentar la información solicitada.

Gráfico 76. Componente de datos abiertos, por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto, 2021

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

La finalidad de la transparencia gubernamental va más allá de cumplir con los requisitos que la propia ley señala, no sólo es publicar en las páginas oficiales la información que se solicita, sino que esta información sea comprensible y accesible para cualquier persona, logrando que la ciudadanía participe en los asuntos públicos y ejerzan de forma plena su derecho de acceso a la información.

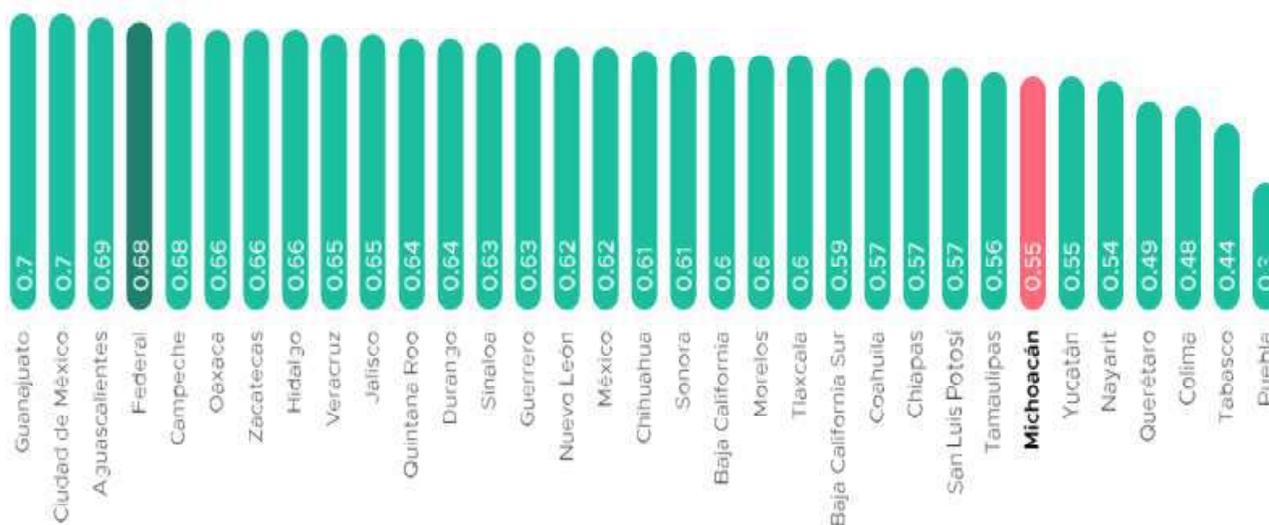
En lo que se refiere al subíndice transparencia desde la perspectiva ciudadana, el cual mide la facilidad con la que la ciudadanía recibe

información en posesión del sujeto obligado, está conformado por dos componentes:

TC= acceso a la información + transparencia proactiva

El componente de acceso a la información está compuesto por tres variables: *completitud, claridad y celeridad*. Se valora la calidad de las respuestas, la facilidad del lenguaje y la rapidez con la que se recibe. El siguiente gráfico muestra que, para el caso de Michoacán obtuvo una calificación de **0.64 puntos**.

Gráfico 77. Componente de acceso a la información desde la perspectiva ciudadana, por entidad federativa



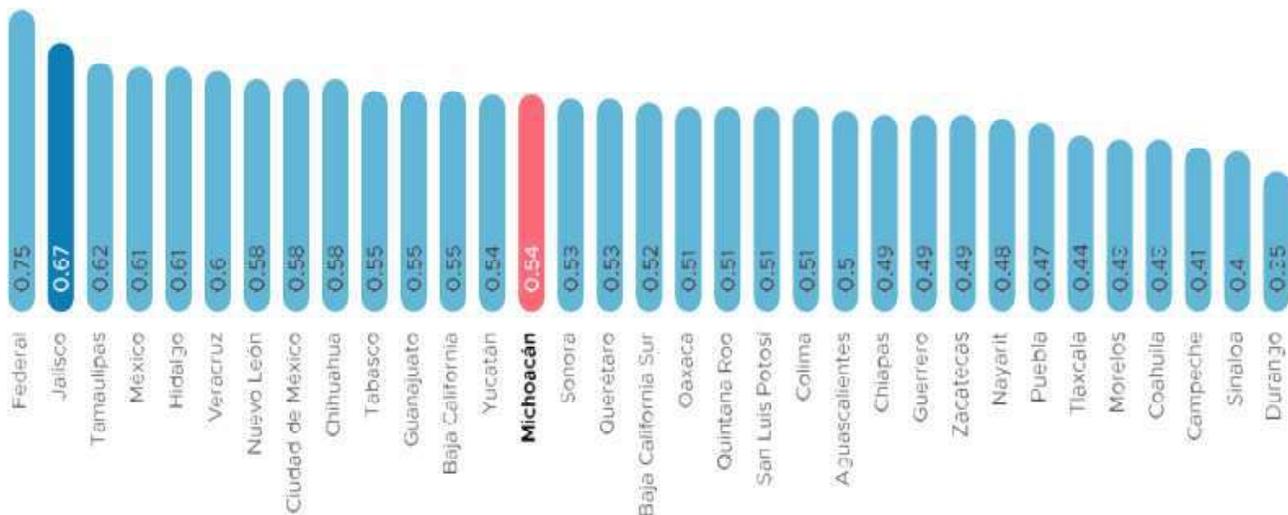
Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto, 2021.

La **transparencia proactiva** como otro de los componentes, evalúa la facilidad con la que las personas pueden encontrar la información relevante para su vida cotidiana mediante métodos comunes de búsqueda, tanto de las

páginas web de cada sujeto obligado como del buscador de Google. Para el caso de Michoacán obtiene una calificación de 0.23, lo cual genera un descenso con respecto a la Métrica de 2019.

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

Gráfico 78. Componente de transparencia proactiva, por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto, 2021.

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

Ciertamente, el impacto de una ley y la labor de una organización no pueden ser circunscritas a un número de visitas a un portal web, de solicitudes realizadas o recursos resueltos; ya que como se ha señalado, un porcentaje mayoritario de la población desconoce del fin y forma del ejercicio de su derecho de acceso a la información. Precepto que representa además el acceso a otros derechos, tales como el de petición, de libertad de expresión o a un buen gobierno. De igual modo, se insta por la observancia del tráfico de acceso, en el número de solicitudes de información y no en el contenido de la información, que debiera ser la esencia del cumplimiento de la norma.

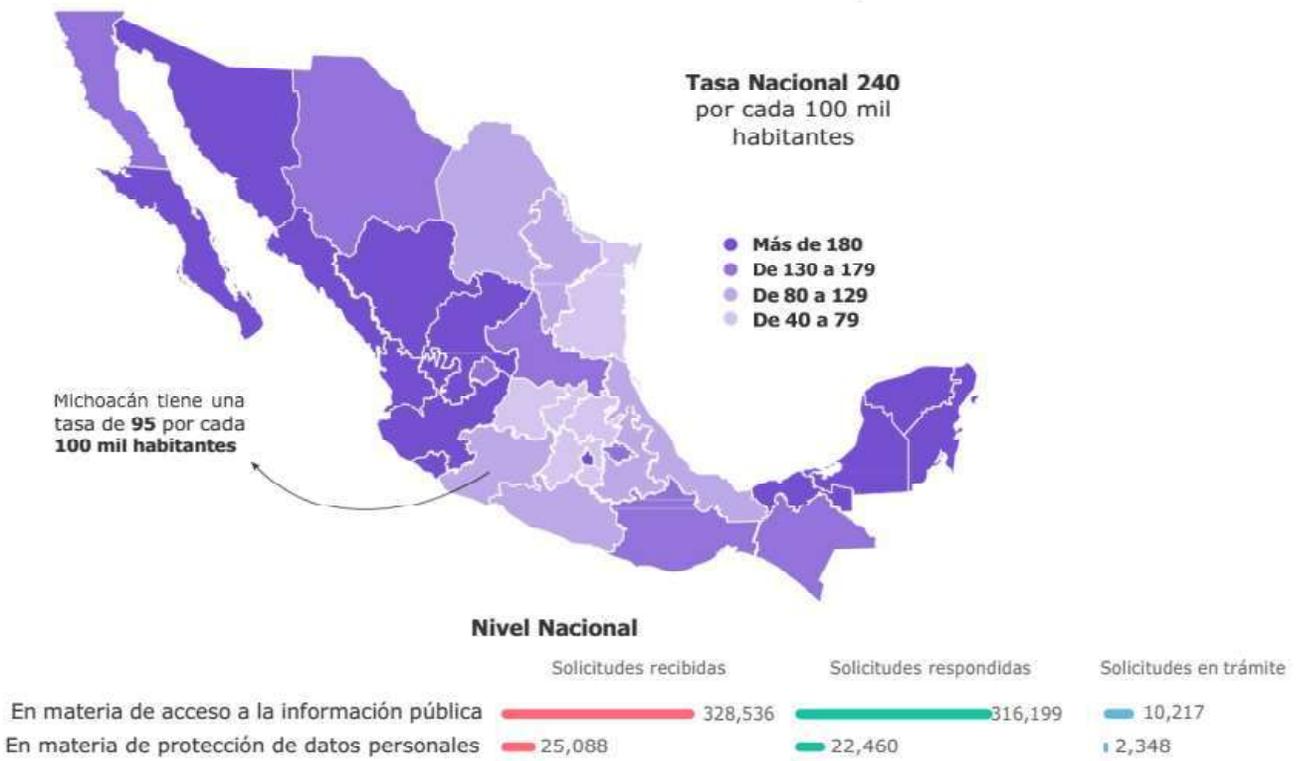
Las revisiones de obligaciones de transparencia, entonces, no pueden quedar en un plano elemental, sino que se vislumbra como necesario el ampliar el alcance hacia la mejora en la toma de decisiones, a la utilidad de la información que se publica y al uso que se da a ésta como contrapeso de poder. No sólo se pretende un impacto positivo en correspondencia con

indicadores nacionales de confianza en el gobierno o del índice control de la corrupción sino en la calidad de vida de las personas que requieren de un bien, servicio o dato público.

Respecto al tema de sujetos obligados y referente al tema de solicitudes de acceso a la información y de protección de datos personales recibidas se registraron 249,929 en el ámbito federal y 665,274 en el ámbito estatal y municipal de estas solicitudes recibidas el 93.3% corresponden a solicitudes en materia de acceso a la información pública y 6.7% en materia de protección de datos personales (CNTAIPDPE 2021).

En cuanto a las solicitudes respondidas, el INAI reportó 233,319 en el ámbito federal y en el ámbito estatal y municipal se registraron 451,732 solicitudes respondidas, respecto del plazo el 85.8% se llevo a cabo dentro del plazo, de las cuales 95.4% fue con información total y 4.6% con información parcial (CNTAIPDPE 2021).

Gráfico 79. Solicitudes de información por APE



Fuente: Elaboración propia con base en CNTA/PPDPE 2021

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

Dentro de las reflexiones que generan las cifras disponibles, se destaca la tendencia de un mayor número de solicitudes de información, lo cual podría interpretarse como un buen indicio tanto por parte de la ciudadanía como del servicio público. No obstante, la lógica de proactividad debiera generar a mediano plazo, un plano de estabilidad o bien, de descenso en este apartado; porque la finalidad última es que la información y dudas surgidas, estuvieran a disposición y fueran resueltas sin que mediara una solicitud expresa para ello.

Es decir, una institución no es más transparente por el número de solicitudes de información que responde, sino aquella que pone a disposición del ciudadano toda la información que genera, para dejar fuera las dudas o la falta de conocimiento de su quehacer gubernamental. Por lo tanto, las organizaciones públicas y los sujetos obligados

debieran ser tan claros en la información que publican, que la ciudadanía accediera a ella de forma fácil, rápida y asequible. La Política Estatal Anticorrupción, en materia de transparencia mira hacia ese objetivo.

Aunado a lo anterior, los documentos, la información y los datos son la materia prima de las administraciones públicas, por lo cual el acceso a la información y los mecanismos de transparencia, son una exigencia común para los gobiernos actuales. No obstante, "para que una sociedad esté bien informada es imprescindible una clara y oportuna rendición de cuentas, la cual requiere el apoyo y homologación de las prácticas archivísticas, así como la implementación de un sistema general que las posibilite". (Anteproyecto de la Ley General de Archivos, 2015, p.3).

La gestión documental se inscribe como una piedra angular para que sea posible la transparencia y la eficacia administrativa. No se limita a controlar la circulación, la clasificación y la conservación de documentos y expedientes, se trata de un recurso esencial para garantizar el derecho a saber, a examinar y acceder a las memorias de gestión y colectiva.

En función de la reforma al artículo 6 constitucional, además del Sistema Nacional de Transparencia, se ha planteado la integración del Sistema Nacional de Archivos en la construcción de un sistema nacional articulado con la transparencia y el combate a la corrupción. Idea que se retoma en la Ley General de la materia, al establecer una organización archivística homologada en los órdenes federal, estatal y municipal que brinde certeza a las prácticas de gestión documental, electrónica y física.

Guillermo Cejudo señala que "las agencias de rendición de cuentas son vampiros en reversa. Viven y sobreviven únicamente mientras se mantienen bajo el sol quemante de la esfera pública y se desmoronan o mueren en cuanto se refugien en los sótanos de la política subterránea" (cita en Schedlder, 2007, p. 29). Esta "fotografía actual" en materia de Transparencia en Michoacán, contiene una serie de datos de relevancia que invitan a la reflexión en términos de la efectividad, resultados y limitaciones que enfrenta el asunto público en cuestión.

Adicionalmente, el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) en los asuntos del Estado da paso a la era de los gobiernos electrónicos que son una forma de desarrollo institucional y organizativo relacionada con la búsqueda de un ejercicio eficaz del poder al vincular mejor a las administraciones públicas con la ciudadanía para asegurar formas de colaboración, participación y corresponsabilidad (León y Ramírez, 2004, p. 19).

En conclusión, con esta información se ha puesto de manifiesto que el tema de la gestión de la información pública aún no es un valor que las instituciones y servidores públicos se vuelcan a cumplir; que las propias labores de transparencia no representan una prioridad presupuestal y política; que los niveles de heterogeneidad, en la comprensión y adopción de políticas públicas de transparencia y de actividades de apertura,

siguen caminando en distintas velocidades cuando se circunscribe a las administraciones públicas municipales y estatales.

Fiscalización y Control de los Recursos Públicos

El uso del concepto de fiscalización, ligado a procesos de auditoría y rendición de cuentas, en nuestro país es reciente, aunque no significa que en esencia no haya estado presente en la administración pública desde sus inicios. Ya que la evolución del control dentro de la administración pública mexicana ha tenido un histórico énfasis en la lógica administrativa jerarquizada y en el principio de división de poderes (López Presa, 2000, p.15). Tales como la emisión calendarizada de informes de labores, tareas de supervisión, o el ordenamiento de auditorías e investigaciones por parte de contralorías o fiscalías.

El control de recursos públicos, como función administrativa, resulta inherente a la existencia de un proceso administrativo y del ciclo presupuestal. Del cual sus fases comprenden desde la planeación, programación, presupuestación, aplicación o ejecución, hasta la evaluación; y es en la última fase donde se coincide con los principios de fiscalización y auditoría.

La fiscalización del ejercicios de los recursos públicos es una de las tareas prioritarias de los tres niveles de gobierno. Se han diseñado instrumentos que permitan a las instituciones cumplir con la transparencia y la rendición de cuentas, por lo que se encuentran en un constante proceso de mejora continua de sus procesos administrativos que les permita lograr eficiencia, eficacia en las actividades que realizan.

Por lo que se refiere a la transparencia presupuestal, es decir, conocer cuánto, cómo y en qué se va a gastar el dinero público, de acuerdo con el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las entidades federativas deben enviar al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos

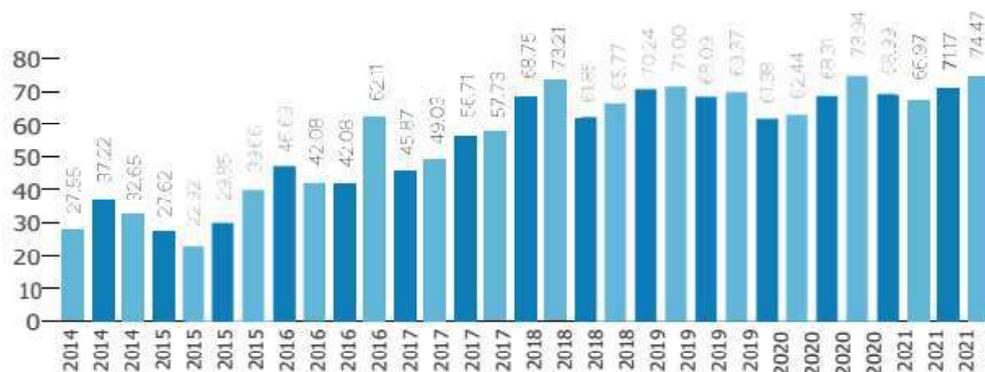
y el sistema de información establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), informes consolidados sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos. La SHCP, debe incluir los reportes señalados por entidad federativa en los informes trimestrales.

Lautilidadaddeestainformaciónesque secuenta con la calidad suficiente y que esta pueda ser usada para mejorar las asignaciones presupuestarias y lograr un mayor impacto en las condiciones de vida de la población. En ese sentido, el Índice de Calidad de la Información reportada sobre los Recursos Federales Transferidos (ICI),

con el cual se busca identificar si los informes presentados por los gobiernos locales cuentan con las características necesarias para valorar el desempeño del gasto federalizado. El siguiente gráfico presenta los resultados más recientes del ICI que corresponde al cuarto trimestre de 2021, tomando en consideración que la calificación más cercana a 100 es igual a mayor calidad en la información reportada.

Michoacán cuenta con un **ICI global de 74.47** en el que se incluyen la gestión de proyectos, la consistencia de recursos transferidos y otros indicadores.

Gráfico 80. Datos del Índice de Calidad de la Información



Fuente: Elaboración propia con base en el ICI 2021

Por su parte, el Barómetro de Información Presupuestal (BIPE) elaborado por el IMCO, evalúa la calidad de la información presupuestal de las entidades federativas, y tiene como propósito eliminar las condiciones de opacidad en el manejo de los recursos públicos y fomentar las buenas prácticas presupuestales.

A través de los presupuestos de egresos los ciudadanos pueden conocer las prioridades de gasto de los gobiernos, por lo que son el primer eslabón para alinear los intereses de la población con los que las autoridades. Saber cuánto, cómo y en qué se va a gastar el dinero público es fundamental para crear confianza entre los ciudadanos y el gobierno.

El BIPE evalúa la calidad de la información presupuestal de las 32 entidades federativas a

partir de 116 criterios agrupados en 10 secciones que incluyen aspectos como:

1. El acceso público a las leyes de ingresos y presupuestos de egresos.
2. La disponibilidad de datos abiertos y estructura de las leyes de ingresos.
3. El uso de clasificaciones emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).
4. El desglose de recursos destinados a las dependencias y oficinas de gobierno.
5. Información sobre recursos que las entidades federativas transfieren a los municipios/delegaciones.
6. El desglose de recursos destinados al

- 7. La información sobre las condiciones de contratación de la deuda pública.
 - 8. Los recursos transferidos de la federación a las entidades federativas.
 - 9. El presupuesto destinado a fideicomisos, subsidios y programas de las entidades federativas.
 - 10. El tipo de reglas utilizadas por los gobiernos para realizar ajustes y reasignaciones del dinero público. (IIFE, 2018).
- En ese sentido, el BIPE 2021, Michoacán tiene **una calificación de 73.3** (en escala de 0 a 100). Esta calificación aumento a diferencia de 2019 en la que la entidad presentaba una calificación de 45.7, por lo que se muestra un avance en este rubro.

Gráfico 81. Datos para Michoacán del BIPE 2021



Fuente: Elaboración propia con base en el BIPE 2021

En ese sentido y a partir de los resultados de la evaluación que realiza IMCO, propone que se deben institucionalizar las mejores prácticas de contabilidad gubernamental y transparencia presupuestal para la elaboración y aprobación de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos.

Es importante contar con unidades de evaluación que vinculen de manera obligatoria los resultados de su desempeño y la asignación de recursos en el siguiente ejercicio fiscal y acortar la brecha entre el presupuesto aprobado y ejercido.

La función fiscalizadora en México corresponde a los principios de la rendición de cuentas horizontal, con la presencia de los Órganos Internos de Control, comúnmente conocidos

como Contralorías, y a la rendición de cuentas que debe existir entre poderes, con la figura de Auditoría Superior. La cual responde a una atribución del Congreso a la vigilancia del ejercicio de la Cuenta Pública, año tras año, en función de su potestad de aprobar el presupuesto. Aunque el objetivo de fiscalizar es compartido, las auditorías se clasifican en: internas y externas, en función de qué poder y entidad las realiza.

De acuerdo con Juan Ramón Santillana González, auditoría significa:

Verificar que la información financiera, administrativa y operacional que genera una entidad es confiable, veraz y oportuna. Es revisar que los hechos, fenómenos y operaciones se den en la forma en

que fueron planeados; que las políticas y lineamientos establecidos se hayan observado y respetado; que se cumple con las obligaciones fiscales, jurídicas y reglamentarias en general. Del mismo modo, significa evaluar la forma en que se administra y opera con el fin de aprovechar los recursos al máximo (Santillana, 2004, p.28).

Auditar es, por tanto, la revisión sistemática encaminada al examen de hechos y circunstancias que se dan en el contexto de

la administración pública, con el objetivo de que tales circunstancias coadyuven de manera eficiente al cumplimiento de los objetivos del Estado. Del mismo modo, se busca evidencia de un ejercicio responsable y legal de los recursos públicos, ya que también tienen una vertiente correctiva, en función de que la revisión puede determinar hallazgos de presuntas faltas, administrativas y/o penales, de una omisión, o de un uso incorrecto o dudoso de los recursos públicos. El uso correcto de los recursos y su valoración en relación con el funcionamiento del poder público es el objetivo de este apartado.

Gráfico 82. Etapas del ciclo presupuestario



Fuente: Elaboración propia con base en información de IMCO

Riesgos de Corrupción identificados del Informe del Resultado de la Fiscalización a las Cuentas Públicas de Michoacán (2019-2020).

La Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán de Ocampo (ASM), le confiere la facultad y competencia a la Auditoría Superior de Michoacán de revisar, evaluar y fiscalizar las Cuentas Públicas del

Estado y de los Ayuntamientos, Consejos municipales, comunidades, Concejos indígenas, ciudadanos, personas físicas o morales, públicas, fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica y de todas las demás entidades públicas estatales y municipales que manejen recursos públicos.

La ASM presenta anualmente un Informe General Ejecutivo en el que integra el resultado de la Fiscalización Superior sobre el contenido de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal y de las Haciendas Municipales de cada ejercicio fiscal. Que son instrumentos con información

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

imparcial del desempeño del gobierno, de los ayuntamientos y de los entes fiscalizados, el cumplimiento de metas de los programas, la evaluación de las políticas públicas, así como de la observancia del marco jurídico que permita hacer una evaluación objetiva de la administración gubernamental.

análisis, la evaluación, la revisión, la confirmación, la observación y la verificación de evidencias operativas físicas y documentales, dentro de un marco técnico, normativo y metodológico que permite tener mayor certeza respecto de las muestras, alcances y tipos de auditorías que se determinaron para este efecto.

Los resultados de la fiscalización a la información financiera de los recursos públicos que se presentan, son derivados de técnicas y procedimientos de auditoría que involucran el

En los últimos años, se ha ampliado el número de entidades revisadas y los totales de auditorías practicadas por parte de la ASM, tal como se muestra a continuación:

Gráfico 83. Auditorías realizadas por la ASM



Fuente: Elaboración propia con base en información de ASM

Además, con estos Informes, se conoce el estado que guardan los entes auditados en materia de control interno, por lo cual se ubican zonas y temas de riesgos que deben prevenirse mediante la implementación de acciones de prevención y sanciones efectivas.

Por otro lado, existen deficiencias en la implementación de un Presupuesto Basado en Resultados, lo que no permite identificar con claridad los indicadores y en qué medida estos coadyuvaban al desarrollo de los programas. Cuando los objetivos no son claros y definidos no permiten medir la eficiencia y eficacia, lo que constituye un riesgo para atender los problemas a que dieron origen a los programas.

La ASM ha detectado hallazgos importantes en áreas clave, tales como procesos de presupuestación, programación y ejecución del gasto. En lo que refiere al ejercicio del gasto, existen también grandes áreas de oportunidad por parte de las dependencias y entidades de control, aplicación y reporte de los ingresos propios, en adjudicaciones directas, en los informes contables y financieros, así como archivos de contrataciones; cuestiones que en general no permiten valorar si los principios de eficacia, eficiencia, legalidad e impacto estuvieron ejecutados en todos los procesos de la función pública.

Como resultado de los Informes de las más recientes Cuentas Públicas 2019 y 2020, ha sido recurrente la presencia de algunos riesgos detectados; no es omiso recordar que un riesgo es un peligro potencial y cuando se trata del ámbito público, el daño se refleja en viciar los recursos, valores, espacios y fines comunes, es decir podría derivar en una conducta de corrupción pública. Por ejemplo, en el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) que van desde su diseño hasta su implementación, toda vez que la programación y presupuestación

de los recursos no se orienta a las acciones de gobierno encaminado a los resultados que se pretende obtener, incrementando la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos, reduciendo el gasto administrativo y de operación gubernamental, promoviendo las condiciones para el desarrollo económico y social, sobre todo, generando acciones que beneficien a la población en general. Al no contar con estas características presupuestarias el gasto público se vuelve deficiente, en consecuencia, una mala rendición de cuentas.

En este sentido, la normatividad local ha sido recientemente reformada (2019) para generar que estas instituciones sean partícipes de los Sistemas Nacional de Fiscalización y el Estatal Anticorrupción. Con ello se reconoce las facultades de prevención, investigación, substanciación, resolución y sanción de los Órganos Internos de Control presentes en todas las administraciones públicas de Michoacán, así como de la autoridad de la Auditoría Superior de Michoacán para ejercer una vigilancia puntual de los recursos públicos; pero sobre todo, para la generación de vínculos y sinergias que abonen a la coordinación de tareas tan complementarias como lo son la investigación y la determinación de una sanción.

La Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán de Ocampo, establece que la entidad fiscalizada o auditada, puede ser cualquier ente u organización que administre o ejerza recursos públicos, incluyendo

dependencias paraestatales y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada. Por lo cual el universo a revisar supera, por mucho, las capacidades con las que cuentan los entes fiscalizadores.

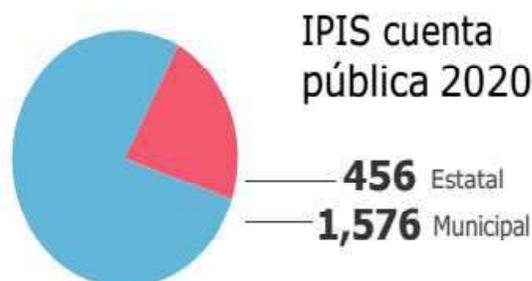
En ese contexto, la fiscalización y la rendición de cuentas se configuran como instrumentos que consolidan el sistema de pesos y contrapesos, que permiten el control del poder público y equilibran a todos los órganos de gobierno. Se debe estar siempre atentos a lo que advertía Montesquieu: *Todo hombre que tiene poder se inclina a abusar del mismo; él va hasta que encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder hace falta que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder.*

Con lo anterior, el primer paso de prevención de la corrupción es el control en el ejercicio de los recursos públicos. Para ello las normas fiscales, contables y hacendarias, con relación a la ejecución del gasto, determinan las pautas con las cuales se conducirán los procedimientos presupuestales. En un segundo momento, corresponde a las funciones de fiscalización dirigir valoraciones en relación con el actuar de la autoridad y, si fuera el caso, en tercer lugar, determinar por medio de las autoridades substanciadoras y resolutoras, (Órganos Internos de Control y Tribunal de Justicia Administrativa) responsabilidades y sanciones.

La ASM determinó de la fiscalización a la Cuenta Pública 2020 los siguientes resultados:

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

Gráfico 84. Resultados de la Cuenta Pública 2020



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de Cuenta Pública, ASM.

Los Municipios, esenciales en el combate a la corrupción.