

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS
MUNICIPAL: EL CASO DE LOS MUNICIPIOS
DE MICHOACÁN, MÉXICO
MUNICIPAL TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY:
THE CASE OF THE MUNICIPALITIES
OF MICHOACAN, MEXICO



*Manuel VÁZQUEZ HERNÁNDEZ**

RESUMEN. El objetivo del presente estudio es determinar el nivel de transparencia y rendición de cuentas en los municipios del estado de Michoacán. La metodología empleada consiste en un análisis cuantitativo a partir del procesamiento de la información derivada del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Los principales resultados muestran que el 0.9% de los municipios observa un índice de transparencia y rendición de cuentas muy bajo, mientras que el 17.3% refiere un índice bajo; por su parte, el 34.5% demuestra un índice regular; asimismo, el 43.6% observa un índice alto, y únicamente el 3.6% de los municipios manifiesta un índice muy alto. En promedio, el índice de transparencia y rendición de cuentas para los municipios de Michoacán en su conjunto es de 58.42%, lo cual muestra las limitaciones, las deficiencias y los rezagos en las capacidades institucionales municipales en este campo.

PALABRAS CLAVE. Transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, municipio, métricas de transparencia.

* Doctor en Políticas Públicas por el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (Ininee), maestro en Ciencias en Desarrollo Local y licenciado en Economía por la Facultad de Economía, todos en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (México), lugar donde se desempeña como profesor. Es autor de diversas publicaciones en revistas indizadas.

Fecha de recepción: 19 de noviembre de 2021.

Fecha de dictamen: 19 de abril de 2022.

Revista Estudios en Derecho a la Información,
núm. 15, enero-junio de 2023, pp. 55-84.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional, IJJ-UNAM.

MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

56



ABSTRACT. The objective of this study is to determine the level of transparency and accountability in the municipalities of the state of Michoacán. The methodology used consists of a quantitative analysis based on the processing of information derived from the National Census of Municipal Governments and Territorial Districts of Mexico City 2019 of the National Institute of Statistics and Geography. The main results show that 0.9% of the municipalities have a very low transparency and accountability index, while 17.3% have a low index; besides, 34.5% have a regular index; also, 43.6% have a high index, and only 3.6% of the municipalities have a very high index. On average, the transparency and accountability index for Michoacán's municipalities as a whole is 58.42%, which shows the limitations, deficiencies and lags in municipal institutional capacities in this field.

KEYWORDS. Transparency, accountability, access to information, municipality, transparency metrics.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los tópicos centrales en la democracia está vinculado, sin duda, con el tema de transparencia y rendición de cuentas, términos que tienen diferencias conceptuales, pero que son parte de un mismo núcleo. En México, el debate sobre este campo de estudio se ha centrado principalmente en el ámbito federal y en menor medida en los gobiernos estatales y municipales.

Esa omisión es preocupante, ya que desde la década de los ochenta México inició un proceso gradual de descentralización, pero este proceso no se ha acompañado de otro en paralelo para construir instituciones modernas y eficaces de rendición de cuentas, por lo que es probable que los espacios para el dispendio y la corrupción (Ugalde, 2011), la falta o vaguedad de normas y procedimientos y la insuficiencia de recursos (Cejudo y Ríos, 2009) se hayan expandido hacia los gobiernos locales. De ahí surge la importancia de abordar el estudio de los municipios, pues ahora representan la modalidad más importante de la descentralización, a partir de las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional, ya que se convierten en el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía (Merino, 2007).

Si bien han existido algunos avances en materia de transparencia y rendición de cuentas, los gobiernos estatales y federal aún no son capaces de garantizar que estos mecanismos sean eficaces. La situación se torna más pre-

caria en el espacio municipal (Cejudo y Ríos, 2009). Diversos estudios han documentado las limitaciones en las capacidades institucionales municipales en este rubro (Bautista, 2019; Cejudo, 2019; Aregional, 2021; Cimtra, 2021).

El presente estudio centra la atención en los municipios del estado de Michoacán, cuya problemática en este sentido es importante abordarla, ya que algunos municipios no cuentan con órganos de comunicación social, y otros sí cuentan con éstos, pero funcionan inadecuadamente. En la mayoría de ellos no se practica con regularidad la difusión de la información acerca de la gestión municipal (Herrera y Colín, 2016). Además, en un ejercicio efectuado por el Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán (Itaimich), de los 113 gobiernos municipales, uno fue “acreditado pero con altas deficiencias”; tres obtuvieron el distintivo de “acreditados con bajas deficiencias”; cuatro alcanzaron el nivel de “transparentes y permiten el acceso a la información pública”; sólo uno obtuvo el característico de “transparente y proactivo en acceso a la información pública”, y 104 gobiernos locales —la gran mayoría— no acreditaron los estándares mínimos en materia de transparencia y rendición de cuentas (Itaimich, 2016).

Adicionalmente, los municipios de esta entidad carecen de varios reglamentos básicos y de revisión periódica de los reglamentos. En materia de finanzas municipales, sus ingresos propios son bajos con respecto a sus ingresos totales; asimismo, la relación del gasto corriente con base en los egresos totales es mucho mayor que la relación entre ingresos propios e ingresos totales. Casi la totalidad de las participaciones federales (Ramo 28) son usadas para cubrir el gasto corriente. Las inversiones públicas no son hechas con ingresos propios ni participaciones federales (Ramo 28), sino que se recurre a las aportaciones federales (Ramo 33). También existen pocos elementos de gestión participativa (Herrera *et al.*, 2017).

La problemática anterior se agrava si se añade la situación social que prevalece en los municipios de esta entidad. El 11.50% de los municipios tiene un alto grado de marginación (Conapo, 2020) y sólo el 15.92% de ellos cuenta con un grado de rezago social muy bajo; (Coneval, 2020). El panorama no es muy diferente si se analiza por medio del Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM), pues únicamente el 1% de los municipios de Michoacán ostenta un alto IDHM; el 13% tiene un bajo IDHM, y el 86% refiere un IDHM medio (PNUD, 2015). Todo ello se refleja en los niveles de pobreza, ya que el 57% de la población de los municipios del estado de Michoacán está en situación de pobreza y el 12% de la población se encuentra en pobreza extrema (Coneval, 2015). En términos económicos, el nivel de crecimiento económico municipal alcanzado tampoco ha sido suficiente para dar empleo a una pro-



MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

porción significativa de la población económicamente activa, lo que ha ocasionado una fuerte migración hacia otros estados de la República mexicana y hacia Estados Unidos de América (Herrera *et al.*, 2017).

58 ● Bajo este contexto y derivado de la problemática económica, política y social que subsiste en los municipios, el objetivo del presente estudio es determinar el nivel de transparencia y rendición de cuentas en los municipios del estado de Michoacán. La metodología empleada consiste en el procesamiento de la información proporcionada por el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que permitió la construcción de un índice de transparencia y rendición de cuentas para cada uno de los municipios en cuestión.

La estimación representa una aproximación que permite conocer la presencia de elementos vinculados con la transparencia y la rendición de cuentas presentes en los municipios. Reconociendo la amplitud y la complejidad de estos conceptos democráticos, el alcance de la métrica radica en un esfuerzo por estimarlos de manera conjunta en un solo valor, que indique de forma general el escenario que prevalece a nivel municipal. Por tanto, el ejercicio se trata de un acercamiento que brinda información del panorama municipal en este campo.

En este sentido, la pregunta que guía este trabajo es la siguiente: ¿cuál es el nivel de transparencia y rendición de cuentas en los municipios de Michoacán? Para responder la interrogante, el documento se compone de cuatro apartados fundamentales: en el primero se revisa la literatura en torno al tema de transparencia y rendición de cuentas, así como el fundamento normativo en los municipios sobre este campo; el segundo apartado aborda el diseño metodológico empleado; el tercer apartado señala los resultados obtenidos para el caso particular de los municipios de Michoacán, y en el cuarto apartado se discuten tales resultados. En la parte final se muestran las conclusiones y las referencias bibliográficas utilizadas.

II. REVISIÓN DE LITERATURA

1. *Transparencia y rendición de cuentas: elementos conceptuales*

La transparencia es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información, o bien para

abrir al público algunos procesos de toma de decisiones (Aguilar, 2007). La transparencia consiste en abrir la operación de los representantes a los representados; implica la difusión oportuna, de manera periódica, ordenada, sistematizada y detallada de la información clave que permita analizar las acciones de los representantes (Herrera y Arias, 2014). Una instancia gubernamental es transparente cuando utiliza diferentes medios o instrumentos que permiten hacer pública, o entregar a cualquier persona interesada, información sobre su funcionamiento y procedimientos internos; sobre la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros; sobre los criterios con que toma decisiones para gastar o ahorrar; sobre la calidad de los bienes o servicios que ofrece; sobre las actividades y el desempeño de sus directivos y empleados, etcétera (Guerrero, 2008).

59

La transparencia se refiere a la existencia o no de información sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno (representantes) o, incluso, sobre actos o productos de actores privados, como puede ser la información sobre el uso privado de recursos públicos, sobre la generación de riesgos potenciales a la salud y al medio ambiente, o sobre las características de bienes y servicios (Fox, 2007).

Las principales funciones específicas de la transparencia en el marco del gobierno democrático están relacionadas con: 1) evaluación de los gobernantes, donde los electores premian o castigan el desempeño de sus gobernantes y representantes; 2) rendición de cuentas, al permitir y poner a disposición de la ciudadanía información gubernamental; 3) control del poder público, ya que permite mantener un control de los gobernantes mediante la exposición de sus actividades sustantivas; 4) fortalecimiento de la autoridad política, puesto que legitima la actuación de los gobernantes ante los gobernados, y 5) detección y corrección de errores, lo que permite mejorar su capacidad cognoscitiva (Aguilar, 2007).

Se distinguen dos tipos de transparencia: opaca y clara. La primera se presenta cuando la información que los representantes producen y ofrecen no describe de manera puntual y detallada su trabajo. Se trata de datos aislados que sólo aportan referencias parciales e insuficientes de las acciones realizadas. La segunda se refiere a políticas de acceso a la información, así como a programas que revelan información sustancial acerca del desempeño del representante, señalando responsabilidades y el destino exacto de los diversos tipos de recursos, en especial los financieros (Fox, 2007).

Por tanto, la transparencia es una característica que coloca la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión. Sin embargo, la transparencia no implica

MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

necesariamente un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Así, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas (Amador, 2008; Ugalde, 2015).

60 La rendición de cuentas, como condición de un gobierno democrático, requiere de la transparencia de las instituciones públicas y, con ella, de la más plena garantía de que los ciudadanos podrán ejercer su derecho fundamental de acceso a la información (Merino, 2018). El acceso a la información, en principio de cuentas, debe entenderse como derecho a la información, el cual se define como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad, y, en sentido estricto, cuando se refiere a la prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen con funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público (Villanueva, 2011).

El derecho a la información comprende tres facultades interrelacionadas: las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas, de manera oral o escrita, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento (López-Ayllón, 2003). Se trata de un derecho doble: el derecho a comunicar y el derecho a recibir información. El primero comprende el derecho del emisor a comunicar o no la información, mientras que el segundo consiste en un derecho esencial para que el ciudadano pueda actuar responsablemente en sentido democrático, ya que le permite formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos (Martí, 2007).

Entonces, el derecho de acceso a la información, en primer lugar, es un derecho humano (Vergara, 2005), también de naturaleza constitucional, que se encuadra en el rubro del derecho a la información (Ríos, 2005). Por tanto, debe entenderse como la prerrogativa de toda persona para acceder y examinar datos y registros públicos en poder de los sujetos obligados (Villanueva, 2004).

Se entiende por “rendición de cuentas” la obligación permanente de los mandatarios de informar a sus mandantes de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Es un término derivado de la palabra del idioma inglés *accountability*, cuyo significado en ese mismo idioma es el estado de ser sujeto a la obligación de reportar,

explicar o justificar algo; ser responsable de algo; ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (Ugalde, 2015).

Se trata de un elemento esencial de las democracias, ya que supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder (Crespo, 2001). Asimismo, coadyuva al combate de la corrupción y opacidad en las administraciones públicas (Vera, 2015; Mariñez, 2019), de tal manera que los gobernados cuenten con medios de vigilancia sobre las actividades de los gobernantes (Schedler, 2011; Sosa, 2011; Ugalde, 2015). También ayuda a controlar el abuso de poder por parte de los gobernantes, al tiempo que ellos garantizan conducirse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (Martínez, 2014).

Se distinguen cinco características de la rendición de cuentas: delegación, representación, responsabilidad mutua, sanciones y contrato (Ugalde, 2015). Algunos enfatizan en la responsabilidad mutua (Dunn, 2011; Kernaghan y Langford, 1990; Uhr, 1993), entendida como aquella obligación permanente del gobernante para ofrecer información detallada de sus decisiones y acciones al gobernado y, a su vez, la capacidad del gobernado para monitorear las decisiones y acciones del gobernante.

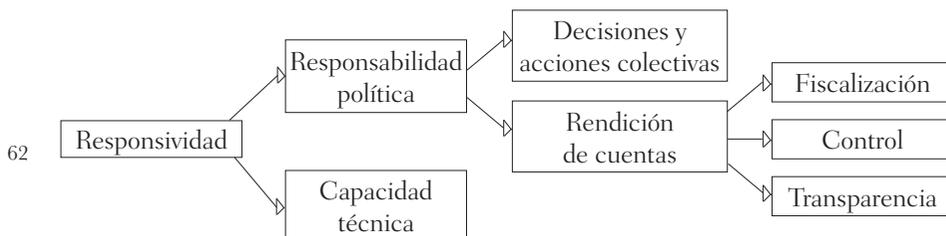
Otros se centran en las sanciones (McLean, 1996, y Schedler, 2011, citados por Ugalde, 2015; Aguilar, 2007; Lagunes y Pineda, 2013), entendidas como la capacidad para imponer castigos a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta. También se pone énfasis en la responsabilidad mutua, las sanciones, la representación, la delegación de funciones al gobernante para que actúe en nombre del gobernado y los contratos. La delegación de autoridad de los gobernados al gobernante y el establecimiento de sanciones para este último implican la existencia de contratos formales (Fearon, 1999; Ugalde, 2015).

En ocasiones se utilizan diversos conceptos como sinónimo de rendición de cuentas, tales como transparencia, responsabilidad política, responsividad, control o fiscalización. Sin embargo, no son lo mismo, pero tiene un importante vínculo. La rendición de cuentas forma parte de la responsabilidad política, la cual es la obligación de los representantes para tomar decisiones y realizar acciones con base en un marco normativo, e informar a la ciudadanía sobre los actos. Por otro lado, la responsividad incluye la responsabilidad política y la capacidad técnica de los representantes para responder oportunamente a las peticiones ciudadanas. Así, el control, la fiscalización y la transparencia son mecanismos que se usan para hacer efectiva la rendición de cuentas (figura 1).



MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

FIGURA 1. ESQUEMA SIMPLIFICADO DE LA RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL



FUENTE: Herrera *et al.* (2017).

Se distinguen cuatro escenarios posibles que surgen de la combinación de transparencia y rendición de cuentas:

- 1) *Rendición de cuentas ligera y transparencia opaca.* Las demandas de información son dispersas y los representantes se limitan a producir información señalada como mínima por el marco normativo.
- 2) *Rendición de cuentas ligera y transparencia clara.* Los representantes comparten con los representados un interés por explicar y justificar sus actividades, y el ejercicio de producción de datos muestra un mayor nivel de sistematización.
- 3) *Rendición de cuentas estricta y transparencia opaca.* El desarrollo de los sistemas de información se mantiene limitado y existe desinterés de los representados y representantes.
- 4) *Rendición de cuentas estricta y transparencia clara.* Las solicitudes de información y los ejercicios de rendición de cuentas se basan en conceptualizaciones extensas de los fenómenos sociales y de los medios institucionales para su atención (Sosa, 2011).

2. Transparencia y rendición de cuentas en el municipio mexicano: fundamento normativo

El derecho de acceso a la información comprende el libre acceso a información plural y oportuna, y a poder solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir cualquier información. Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de cualquier autoridad es pública y accesible a cualquier persona en los términos establecidos en la ley (González, 2018).

Los gobiernos en todos sus niveles deben promover y garantizar el derecho de acceso a la información mediante la generación de marcos normativos y legales, mecanismos, herramientas e instrumentos para brindar a la ciuda-

danía las condiciones necesarias de acceder de manera rápida, fácil, viable y al menor costo posible. En México, las últimas dos décadas han sido testigo del impulso a la política de transparencia y rendición de cuentas. Se han establecido marcos legales que han derivado en la generación de instrumentos prácticos para hacer valer este derecho a la ciudadanía.

En 2002 se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) como órgano garante de rendición de cuentas y transparencia. Para lograr su propósito, se implementó el Sistema de Solicitudes de Información Electrónica (SISI), la cual fue por algunos años la herramienta más utilizada por los ciudadanos para solicitar información. Posteriormente, en 2007 se realizaron reformas en materia de transparencia; derivado de ello, se implementó la Plataforma INFOMEX, que fue utilizada para interponer solicitudes de información y recursos de revisión en caso de respuestas negativas o insuficientes, además de que se permitió que se incorporaran solicitudes y recursos de revisión de las entidades federativas. Otro antecedente en la etapa del IFAI fue el diseño del Portal de Obligaciones de Transparencia (POT), el cual concentraba información que los sujetos obligados tenían que hacer pública, brindando así a los ciudadanos la posibilidad de consultar sin necesidad de realizar una solicitud (Peschard, 2019).

El 7 de febrero de 2014 fue publicado el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia”, el cual abarcó tres ejes principales: 1) el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública mediante la ampliación del catálogo de sujetos obligados a transparentar su información; 2) la consolidación del Sistema Nacional de Transparencia, cuya implementación requirió fortalecer al organismo garante nacional, otorgándole para ello autonomía, al tiempo que sentó las bases para replicar tal situación a nivel de las entidades federativas, y 3) el establecimiento de nuevas facultades para el organismo garante a nivel nacional (Secretaría de la Función Pública, 2016).

Derivado de esta última disposición, se generó una serie de cambios para fortalecer el Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. El 4 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), aunado a la reestructuración y tránsito del IFAI al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). La LGTAIP establece la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, integrado por el INAI, los órganos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el INEGI. La LGTAIP tiene por objeto:



MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

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

64

Los municipios como sujetos obligados, además de estar normados por la LGTAIP, son regulados por las respectivas leyes de transparencia de cada entidad federativa. En el caso específico de Michoacán, las disposiciones en la materia son regidas por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo. Entre otras obligaciones de los municipios y de los sujetos obligados, se encuentran las siguientes: el desarrollo de mecanismos prácticos para cumplir con las obligaciones de transparencia (comité o unidades de transparencia, capacitación continua y especializada, sistemas para la recepción y atención de solicitudes, entre otros); difundir y poner a disposición información de interés público; dar respuesta a las peticiones en tiempo y forma a los particulares a fin de cumplir la normatividad, y garantizar el libre acceso a la información pública municipal (Congreso del Estado de Michoacán, 2016).

En este sentido, el presente estudio busca encontrar explicaciones acerca de la situación que guardan la transparencia y la rendición de cuentas en los municipios del estado de Michoacán, ya que éstos son los más cercanos a la ciudadanía y, por tanto, tienen la capacidad de reconocer y captar los problemas e inquietudes de la población. Se espera que esto permita a los gobiernos locales establecer medidas que ofrezcan un mejor funcionamiento de estos mecanismos democráticos.

Eventualmente, brindará la posibilidad de plantear alternativas para reducir las deficiencias e insuficiencias acerca de estos mecanismos democráticos, de tal manera que se permita a los municipios evitar prácticas de corrupción; tener un mejor control de los recursos públicos; retroalimentar la gestión para el mejoramiento continuo; evitar el dispendio de recursos públicos; monitorear, controlar y dar seguimiento a las actividades de los servidores públicos locales inherentes a su respectivo cargo, etcétera. Ello contribuiría a mejorar sustancialmente la implementación de las políticas públicas municipales.

Además, busca convertirse en un insumo práctico para la toma de decisiones de la instancia estatal, en este caso del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IMAP) —antes Itaimich—, ya que aporta elementos de orden teórico a estudios efectuados, como lo es el caso del Itaimich (2016), quien sólo midió la cantidad de

documentos publicados en los sitios web correspondientes, con el propósito de sustentar de mejor manera los resultados obtenidos. De la misma forma, se pretende la construcción de un marco metodológico que permita evaluar el desempeño de los gobiernos locales de Michoacán en esta materia. Ello permitirá avanzar y abonar elementos con mayor rigor técnico y metodológico a los esquemas implementados en esta entidad, como lo es el caso del Itaimich (2016).

65

III. DISEÑO METODOLÓGICO

El diseño metodológico de la presente investigación considera cuatro elementos: *a)* universo y determinación de la muestra de estudio; *b)* instrumentos y fuentes para recolectar datos; *c)* selección de las variables de estudio, y *d)* operacionalización de variables y estrategia para la interpretación de resultados.

1. *Universo y muestra de estudio*

En México existen actualmente 2,469 municipios, de los cuales 113 se encuentran en el estado de Michoacán. Se tienen registros de 421 municipios donde algunas localidades integran sus gobiernos bajo la forma de usos y costumbres, sin la intervención de algún partido político, denominados “gobiernos comunales” (INEGI, 2020). Para determinar la muestra, se empleó el muestreo no probabilístico o dirigido, también llamado “muestreo por juicio” (Johnson y Kuby, 2012). Tal muestreo consiste en elegir las unidades que mejor representarán el objeto de estudio, que en este caso son los 112 municipios de Michoacán que cuentan con gobierno municipal, tomando en consideración que uno de ellos (Cherán) rige su forma de gobierno por usos y costumbres.

2. *Instrumentos y fuentes de información*

La técnica de investigación es el análisis y procesamiento documental de fuentes oficiales, y el instrumento será a través de un formato para concentrar información del objeto de estudio (Caballero, 2014). La fuente de información será el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 del INEGI. Esta fuente comprende datos consistentes para generar un índice de transparencia y rendición de cuentas para cada uno de los municipios del estado de Michoacán.

MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

3. *Determinación de las variables y dimensiones de estudio*

66 La determinación de las variables y las dimensiones de estudio se sustentan en las propuestas de Cejudo (2019), Herrera *et al.* (2017), Aregional (2021), Cimtra (2021) e IMCO (2018). Además, se trata de elementos enunciados en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo (2016). Tanto las dimensiones como la generación de indicadores responden a la disponibilidad de información en la fuente de datos empleada. Derivado del análisis y procesamiento, se generará un índice de transparencia y rendición de cuentas para cada uno de los municipios del estado de Michoacán.

4. *Operacionalización de variables y estrategia para la interpretación de resultados*

Posteriormente, se obtienen los indicadores que, a su vez, serán los subíndices normalizados para cada uno de los municipios considerados (tabla 1). La técnica estadística que fundamenta la medición de las variables es la construcción de números índice (Pierdant y Rodríguez, 2012).

TABLA 1. OPERACIONALIZACIÓN PARA DETERMINAR EL NIVEL DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

<i>Variables</i>	<i>Dimensiones</i>	<i>Subíndice</i>
Transparencia	Unidades de transparencia u homólogas	(Número de unidades de transparencia u homólogas en cada municipio / valor mayor del número de unidades de transparencia u homólogas) * 100. Se obtuvieron valores de 0 a 100 (UT).
	Comités de transparencia u homólogos	(Número de comités de transparencia u homólogos en cada municipio / valor mayor del número de comités de transparencia u homólogos) * 100. Se obtuvieron valores de 0 a 100 (CT).
	Sistemas para la recepción y atención de solicitudes	Disposición de sistemas para la recepción y atención de solicitudes = 100. No disposición de sistemas para la recepción y atención de solicitudes = 0. Se obtuvieron valores de 0 o 100 (SR).

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPAL: EL CASO...

<i>Variables</i>	<i>Dimensiones</i>	<i>Subíndice</i>
	Portal de obligaciones de transparencia	Disposición de portal de obligaciones de transparencia = 100. No disposición de portal de obligaciones de transparencia = 0. Se obtuvieron valores de 0 o 100 (PO).
	Módulos de orientación ciudadana	Disposición de módulos de orientación ciudadana = 100. No disposición de módulos de orientación ciudadana = 0. Se obtuvieron valores de 0 o 100 (MO).
Rendición de cuentas	Normatividad para regular el acceso a la información pública	Disposición de normatividad para regular el acceso a la información pública = 100. No disposición de normatividad para regular el acceso a la información pública = 0. Se obtuvieron valores de 0 o 100 (NA).
	Normatividad para regular la protección de datos personales	Disposición de normatividad para regular la protección de datos personales = 100. No disposición de normatividad para regular la protección de datos personales = 0. Se obtuvieron valores de 0 o 100 (NP).
	Programa de capacitación para el personal sobre transparencia	Disposición de programa de capacitación para el personal sobre transparencia = 100. No disposición de programa de capacitación para el personal sobre transparencia = 0. Se obtuvieron valores de 0 o 100 (PC).
	Solicitudes de acceso a la información pública recibidas	(Número de solicitudes de acceso a la información pública respondidas / número de solicitudes de acceso a la información pública totales recibidas) * 100. Se obtuvieron valores de 0 a 100 (EA).
	Solicitudes de acceso a la información pública respondidas	
	Solicitudes de protección de datos personales recibidas	(Número de solicitudes de protección de datos personales respondidas / número de solicitudes de protección de datos personales totales recibidas) * 100. Se obtuvieron valores de 0 a 100 (EP).
Solicitudes de protección de datos personales respondidas		

67



FUENTE: elaboración con base en INEGI (2020).

MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

68 Para obtener el índice de transparencia y rendición de cuentas municipal, se suma el valor de todos los subíndices calculados y se divide entre el total de ellos: $(UT+CT+NA+NP+SR+PC+PO+MO+EA+EP) / 10$. Entre más se acerque el índice al valor de 100, mejor será la intensidad en la unificación de los componentes; por el contrario, entre más cercano sea su valor a 0, peor o nula será la existencia e integración de los componentes de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en los gobiernos locales de Michoacán.

Con el propósito de obtener una mayor claridad de la situación que prevalece en cada uno de los municipios en esta materia, el índice de transparencia y rendición de cuentas se estratifica en cinco grandes grupos: nivel muy bajo (0 a 19.9); nivel bajo (20 a 39.9); nivel regular (40 a 59.9); nivel aceptable (60 a 79.9), y nivel muy aceptable (80 a 100).

La construcción del índice cumple con tres condiciones fundamentales, a saber: *a)* la definición del atributo que se desea medir; *b)* la existencia de información confiable para poder realizar la medición, y *c)* la definición de un objetivo claro por el cual se está creando. La satisfacción de la primera condición dará al indicador compuesto un sustento conceptual, mientras que la segunda le otorgará validez (Schuschny y Soto, 2009).

Este tipo de índices brindan beneficios vinculados con el apoyo del proceso de planificación (definición de objetivos y metas) y de formulación de políticas de mediano y largo plazo; posibilitan la detección de procesos o áreas de la institución en las cuales existen problemas de gestión; permiten realizar ajustes en los procesos internos y readecuar cursos de acción; sientan las bases para una asignación más fundamentada de los recursos públicos; establecen mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos y, a su vez, un mayor compromiso con los resultados por parte de los directivos y los niveles medios de la dirección (Bonney y Armijo, 2005).

IV. RESULTADOS: TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN

El estado de Michoacán se encuentra subdividido política y territorialmente en 113 municipios, en los que residen aproximadamente un total de 4,584,471 habitantes, lo cual representa el 3.8% del total del país, donde 2,374,724 son mujeres y 2,209,747 son hombres (Conapo, 2020). Las principales actividades que se desarrollan en los municipios de Michoacán tienen que ver con el sector terciario, ya que contribuyen con el 69.5% del producto interno bruto del

estado; el segundo lugar es para las actividades secundarias con el 16.9%, y las actividades económicas primarias contribuyen con el 13.7% (INEGI, 2016).

Cada uno de los municipios del estado de Michoacán cuenta con un ayuntamiento, excepto el caso del municipio de Cherán, quien desde hace aproximadamente una década elige a sus representantes bajo el régimen de usos y costumbres, sin la intervención de algún partido político, de ahí que la administración municipal sea a través del “Concejo Mayor de Gobierno Comunal”. Por ello, no se incluye en este trabajo. Además de Cherán, tampoco se incluyen los municipios de Acuitzio y Gabriel Zamora, debido a la falta de información en una o más de las variables consideradas.

La incorporación de la transparencia y rendición de cuentas en los municipios, si bien ha cobrado relevancia a través de los años, aún resulta insuficiente en la generación de información para orientar de mejor manera los esfuerzos y recursos en este orden de gobierno. La situación que prevalece a nivel municipal es diversa.

Todos los municipios de Michoacán cuentan con una unidad o instancia de transparencia, excepto Aguililla, quien tiene dos unidades encargadas de este rubro. Asimismo, algunos municipios no tienen ningún comité de transparencia, como son los casos de Briseñas, Coalcomán, Cotija, Charapan, Churintzio, Ecuandureo, Huaniqueo, Madero, Maravatío, Nahuatzen, Purépero, Los Reyes, Tancítaro, Taretan y Villamar. El resto de los municipios cuenta con un comité de transparencia. Resalta el caso de Tzintzuntzan, quien tiene tres comités de transparencia.

De los 110 municipios analizados, el 24% no tiene normatividad para regular el acceso a la información pública; éstos son Aguililla, Aporo, Aquila, Arteaga, Briseñas, Coeneo, Copándaro, Cuitzeo, Charapan, Chucándiro, La Huacana, Ixtlán, Jiquilpan, Juárez, Panindícuaro, Parácuaro, Peribán, Puruándiro, Senguio, Tarímbaro, Tlazazalca, Tocumbo, Tuzantla, Tzitzio, Zináparo y Zinapécuaro. El resto (76%) de los municipios sí cuenta con normatividad para regular el acceso a la información pública.

Asimismo, el 32% de los municipios no tiene normatividad para regular la protección de datos personales; éstos son Aguililla, Aporo, Arteaga, Briseñas, Coeneo, Copándaro, Charapan, Chavinda, Chucándiro, La Huacana, Huanacareo, Ixtlán, Jiquilpan, Juárez, Madero, Lázaro Cárdenas, Nahuatzen, Panindícuaro, Parácuaro, Paracho, Peribán, Puruándiro, Senguio, Tacámbaro, Tarímbaro, Tepalcatepec, Tlazazalca, Tocumbo, Turicato, Tuzantla, Tzitzio, Zináparo, Zinapécuaro y Zitácuaro. El resto (68%) de los municipios cuenta con normatividad para regular la protección de datos personales.

Del mismo modo, 95 municipios tienen un sistema para la recepción y atención de solicitudes, lo cual representa el 86% de los ayuntamientos anali-



MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

zados. Por su parte, el 13% de los municipios que no refieren ningún sistema para la recepción y atención de solicitudes lo conforman Briseñas, Coalcomán, Coeneo, Chilchota, Churumuco, Ixtlán, Jiquilpan, Juárez, Senguio, Lázaro Cárdenas, Tarímbaro, Tzintzuntzan, Vista Hermosa, Zinapécuaro y Ziracuaretiro.

Adicionalmente, el 59% de los municipios cuenta con un programa de capacitación dirigido al personal de la administración pública local sobre transparencia, mientras que el resto (41%) no tiene ningún programa en esta materia. Prácticamente, todos los municipios cuentan con un portal de obligaciones de transparencia, excepto dos (Nahuatzen y Vista Hermosa). Además, el 70% de los municipios tiene un módulo de orientación ciudadana, en tanto que el 30% no cuenta con dicho módulo.

Por otra parte, en cuanto al componente relativo al acceso de información pública y protección de datos, la situación es la siguiente: al cierre de 2019, los gobiernos locales recibieron un total de 5,020 solicitudes, de las cuales 4,591 correspondieron a peticiones de acceso de información pública y sólo 429 fueron solicitudes de protección de datos personales. Del total de solicitudes que recibieron los ayuntamientos, se respondieron 4,344, de las cuales 3,927 fueron del tipo acceso a la información y 417 correspondieron a protección de datos personales.

Si bien los municipios más grandes del estado acaparan la mayor cantidad de solicitudes, no siempre se cumple este principio, ya que los diez municipios que recibieron más solicitudes del tipo acceso de información pública son Zitácuaro (68), Jacona (90), Pátzcuaro (100), Sahuayo (100), Tangamandapio (110), Cuitzeo (112), Uruapan (128), Lázaro Cárdenas (146), Zamora (224) y Morelia (1,191), con una marcada diferencia sobre los demás municipios. En contraparte, hay municipios que no recibieron ninguna petición de este tipo; éstos son Álvaro Obregón, Coahuayana, Coalcomán, Churintzio, Ecuandureo, Hidalgo, Huaniqueo, Juárez, Nahuatzen, Purépero y Tzintzuntzan. Algunos otros apenas recibieron una sola solicitud de este tipo, como fueron los casos de Jiquilpan, Tanhuato y Yurécuaro.

En este mismo sentido, la mitad de los municipios tiene una efectividad del 100%, entendiendo ésta como la relación de las solicitudes de acceso a la información *versus* las solicitudes de acceso a la información atendidas; en otras palabras, del total de solicitudes recibidas, cuántas de éstas se atendieron. Sin embargo, hay municipios que refieren una efectividad muy baja o nula; tal es el caso de los siguientes municipios: Paracho (23%), Tuzantla (20%), Turicato (17%), Tumbiscatío (17%), Nuevo Urecho (13%), Huandacareo (12%), Buena Vista (4%), José Sixto Verduzco (0%), Charapan (0%) y Briseñas (0%).

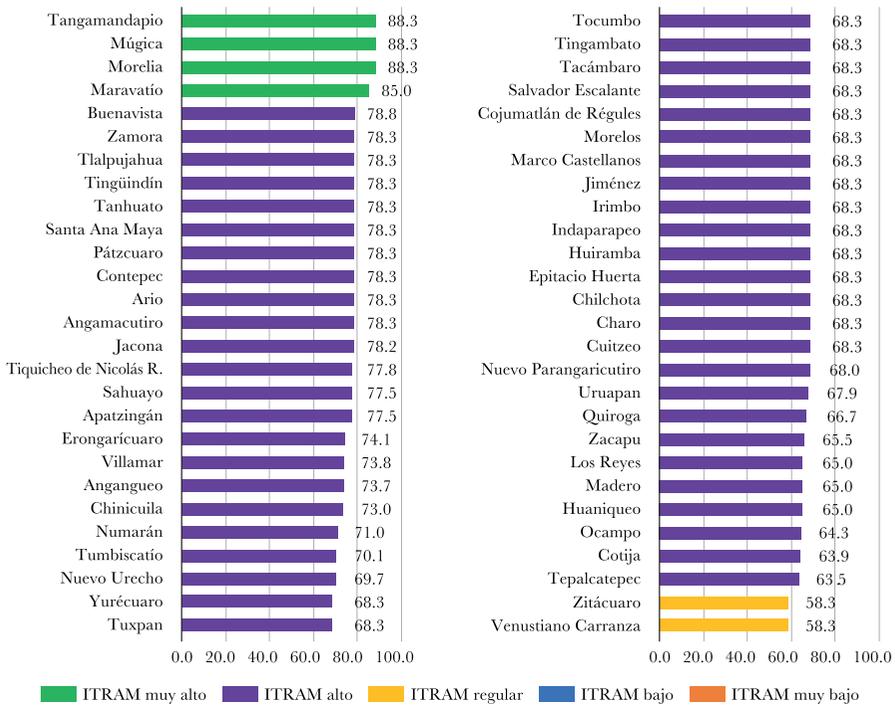
Respecto a las solicitudes de protección de datos personales, se identifica que sólo veintiún municipios recibieron al menos una petición de este tipo.

Fueron cinco municipios los que más peticiones recibieron, a saber: Morelia (313), Tangamandapio (47), Nahuatzen (10), Erongarícuaro (10) y Angamacutiro (10). En contraparte, hay municipios que no recibieron ninguna petición de este tipo (Aguililla y Angangueo). Asimismo, casi todos los municipios atendieron las solicitudes de este tipo que recibieron; esto representa una efectividad del 100%, excepto Erongarícuaro, quien refiere una efectividad del 80%.

71

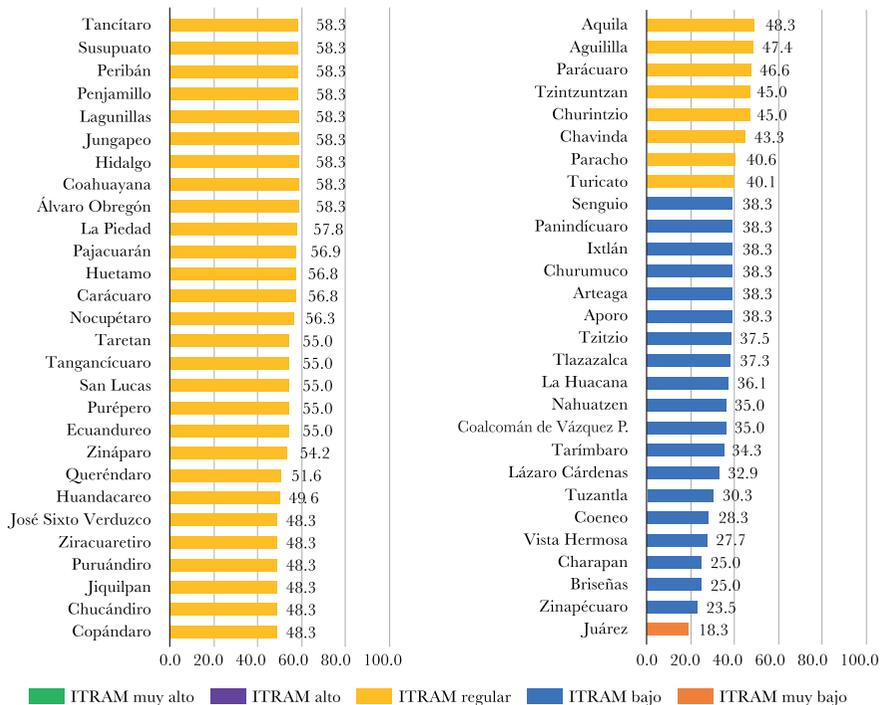
Con el propósito de analizar la información antes mencionada, se construyó el índice de transparencia y rendición de cuentas, el cual muestra los datos de manera agregada, condensada y sintética acerca de la situación que prevalece en cada uno de los gobiernos locales del estado de Michoacán en relación con el nivel de transparencia y rendición de cuentas (figura 2).

FIGURA 2. RANKING EN EL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MICHOACÁN*



MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

72



* No se incluye a Cherán, Acuitzio y Gabriel Zamora, debido a la falta de información en una o más de las variables consideradas.

FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI (2020).

Al respecto, se observa que los municipios mejor posicionados en el *ranking* en términos relativos son Tangamandapio, Múgica y Morelia con un índice de 88.3, y a ellos le sigue Maravatío, cuyo índice es de 85. En contraparte, existen municipios cuyo nivel de incorporación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para el acceso a la información es deficiente. Las cinco últimas posiciones del *ranking* son Vista Hermosa (27.7), Charapan (25), Briseñas (25), Zinapécuaro (23.5) y Juárez (18.3).

Del total de municipios analizados, sólo uno de ellos tiene un índice muy bajo, lo cual representa el 0.9% del total de analizados. En este municipio existe evidencia de muy pocos o nulos mecanismos e instrumentos de transparencia y rendición de cuentas. Por su parte, 19 municipios observan un índice bajo, lo cual representa el 17.3%; en éstos hay presencia de elementos de transparencia y rendición de cuentas, pero aún resultan muy incompletos e insuficientes.

Asimismo, sólo 38 municipios de Michoacán tienen un índice regular, lo que constituye el 34.5%; en estos municipios se incorporan una cantidad con-

siderable de mecanismos e instrumentos de transparencia y rendición de cuentas. Por otro lado, 48 municipios muestran un índice alto, lo cual representa el 43.6%, y son aquellos que incorporan una cantidad considerable de mecanismos e instrumentos de transparencia y rendición de cuentas, lo que promueve la participación de la población local. Únicamente cuatro municipios refieren un índice muy alto; esto constituye el 3.6% de municipios que tienen prácticamente todos los mecanismos e instrumentos posibles (a este nivel de gobierno) de transparencia y rendición de cuentas, lo cual permite la participación de la población local (tabla 2).

73

●
○
●

TABLA 2. CLASIFICACIÓN DEL ÍNDICE
 DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS
 EN LOS MUNICIPIOS DE MICHOACÁN, MÉXICO

<i>Grado de transparencia y rendición de cuentas municipal</i>	<i>Muy bajo</i>	<i>Bajo</i>	<i>Regular</i>	<i>Alto</i>	<i>Muy alto</i>
Rango en la transparencia y rendición de cuentas municipal	0-19.9	20-39.9	40-59.9	60-79.9	80-100
Número de municipios = 110	1	19	38	48	4
Porcentaje de municipios que se encuentran en el rango	0.9	17.3	34.5	43.6	3.6

FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI (2020).

En promedio, el índice para los gobiernos locales del estado de Michoacán es de 58.42, lo que sitúa a los municipios en un grado regular en el nivel de transparencia y rendición de cuentas. Esto demuestra las limitaciones, las deficiencias y los rezagos en las capacidades institucionales municipales en este rubro.

V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Las variables seleccionadas muestran consistencia, derivada de las mediciones en cada una de éstas. Se trata de elementos adecuados para identificar el nivel de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. A partir del procesamiento de datos, se generan números índice con el propósito de condensar el cúmulo de datos en un solo indicador que muestre el escenario prevaleciente en cada municipio del estado de Michoacán, México.

MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

El estudio de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en los municipios en México ha sido paulatino. Por un lado, algunas investigaciones enfatizan en la transparencia (Aguilera, 2016; Peschard *et al.*, 2018; Lazos, 2014; Cantero y Hernández, 2019; Moya, 2016). Por otro lado, ciertos autores centran su atención en la rendición de cuentas (Fox, 2002; Ugalde, 2011; Bautista, 2013; Amador, 2008; Cejudo y Ríos, 2009; Villanueva, 2016; Arellano *et al.*, 2019). En cambio, algunos trabajos abordan tanto la transparencia como la rendición de cuentas (García, 2019; Meza, 2019; Martínez y Heras, 2012).

74

- Todos los estudios tienen un común denominador, que es reconocer las
- bondades de la transparencia y la rendición de cuentas, ya que abonan a una
- nueva relación de la ciudadanía con las autoridades locales, disminuyen la opacidad y el dispendio de recursos, y permiten el combate a la corrupción. Sin embargo, al mismo tiempo se reconoce la fragilidad que prevalece en estos rubros en los municipios mexicanos.

Los resultados de esta investigación contribuyen a dilucidar la situación endeble a nivel municipal. En términos generales, el 0.9% de los municipios observa un índice de transparencia y rendición de cuentas muy bajo; el 17.3% refiere un índice bajo; el 34.5% demuestra un índice regular; el 43.6% observa un índice alto, y únicamente el 3.6% manifiesta un índice muy alto.

Metodológicamente, algunas instancias han propuesto la medición de transparencia y rendición de cuentas a nivel municipal en México. El INAI, a través del instrumento “Métrica de transparencia”, efectúa una estimación a partir de la medición de un concepto más amplio: el gobierno abierto. Aregional propone un Índice de transparencia y disponibilidad de información fiscal-municipal, mientras que el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) desarrolla un Índice de Información Presupuestal Municipal.

Por su parte, Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra) evalúa a los gobiernos locales con el fin de fomentar la transparencia y mejorar la rendición de cuentas y el marco normativo, por medio de la aplicación y procesamiento de herramientas de evaluación, medición y monitoreo de la disponibilidad de información (Bautista, 2019). También otros estudios elaboran propuestas para el cálculo de un índice de transparencia municipal básico para los municipios (Herrera *et al.*, 2017). Cada instrumento cuenta con características propias y con énfasis distinto; por tal motivo, los resultados muestran variaciones (tabla 3).

TABLA 3. MÉTRICAS DE TRANSPARENCIAS Y RENDICIÓN DE CUENTAS PARA LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

Autor	Instrumento	Características	Énfasis	Principales resultados
Cejudo (2019)	Métrica de transparencia del INAI	Se integra en tres grandes dimensiones: transparencia desde la perspectiva del gobierno; participación ciudadana desde la perspectiva del gobierno y transparencia, y participación desde la perspectiva de la ciudadanía.	<ul style="list-style-type: none"> - Transparencia. - Participación ciudadana. - Datos abiertos. - Acceso a la información. 	El promedio nacional fue de 52 (2019 fue la última medición disponible). En transparencia, el promedio es de 64.
Aregional (2021)	Índice de transparencia y disponibilidad de información fiscal-municipal	Mide seis diferentes aspectos de la gestión y desempeño gubernamental: marco regulatorio, marco programático-presupuestal, gastos operativos, rendición de cuentas, evaluación de resultados y estadísticas fiscales.	- Difusión de información fiscal y presupuestal.	El promedio nacional fue de 58.02 (2021).
IMCO (2018)	Índice de Información Presupuestal Municipal	85 indicadores agrupados en nueve secciones: acceso inicial; ley de ingresos; clasificaciones; poderes/dependencias/organismos; tabulaciones/plazas; obligaciones financieras; recursos federales; rubros específicos, y criterios.	- Difusión de información fiscal y presupuestal.	El promedio nacional fue de 42 (2017 fue la última medición).
Cimtra (2021)	Aplicación y procesamiento de herramientas de evaluación, medición y monitoreo	Tres campos (información a la ciudadanía, espacios de comunicación gobierno-sociedad y atención ciudadana), nueve bloques y 44 indicadores.	<ul style="list-style-type: none"> - Relación gobierno-ciudadanía. - Difusión de información fiscal y presupuestal. 	El promedio nacional fue de 45.04 (2021).
Herrera <i>et al.</i> (2017)	Índice de transparencia municipal básico	Trece indicadores, repartidos en tres dimensiones: marco institucional y organizativo, difusión de planeación y difusión financiera.	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de marco normativo en la materia. - Difusión de información financiera. 	NA

NA= No aplica.

FUENTE: elaboración con base en Bautista (2019); Herrera *et al.* (2017); Cejudo (2019); Aregional (2021); Cimtra (2021); IMCO (2018).

MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

La variación en los resultados en la aplicación de cada instrumento encuentra explicación en tres elementos: 1) la incorporación del número variables, dimensiones e indicadores; 2) la selección de la fuente de datos, y 3) la selección de los municipios —tal vez este aspecto es el de mayor peso relativo, ya que la realidad social, económica y política de los municipios mexicanos es heterogénea—. Las capacidades institucionales (de transparencia y rendición de cuentas) varían de un municipio a otro. Todo en su conjunto implicaría divergencias en los resultados de cada instrumento.

76

El índice de transparencia y rendición de cuentas municipal propuesto integra doce dimensiones y diez indicadores (subíndices), como se mostró anteriormente (tabla 1). El alcance del presente ejercicio de medición radica en una aproximación que permite conocer la existencia de elementos (no todos y ni su implementación) que caracterizan la transparencia y la rendición de cuentas. Se reconoce la amplitud y complejidad de estos conceptos; no obstante, la estimación representa un esfuerzo por considerarlos de manera conjunta en un solo valor, que indica de forma general y aproximativa el panorama que prevalece en cada municipio. Como una forma de acercamiento, este trabajo representa una contribución para abrir nuevas líneas de investigación, y por la misma razón no se considera definitivo ni mucho menos absoluto. De hecho, algunas de sus formulaciones quizá puedan ser cuestionadas por otros enfoques o, incluso, por el mismo trabajo.

El índice de transparencia y rendición de cuentas municipal promedio en Michoacán es de 58.42. El uso del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 del INEGI representa una fortaleza y, al mismo tiempo, una limitación, ya que se utiliza información generada por fuentes oficiales para generar un instrumento de estimación a nivel municipal, pero la información contenida es proporcionada por los propios sujetos obligados (gobierno municipal). Todo ello implicaría en el índice de transparencia y rendición de cuentas municipal propuesto un cierto nivel de sesgo, cuyo estudio escapa a los objetivos del presente estudio.

En este sentido, la generación de datos a nivel municipal por fuentes oficiales aún tiene limitaciones, lo cual sería deseable fortalecer en aras de robustecer la estimación. Asimismo, el estudio se circunscribe solamente a un estado de la República mexicana, lo cual no permite generalizar los resultados para todos los municipios del país. Ante ello, el presente trabajo no es concluyente, sino más bien abre áreas de oportunidad para futuras líneas de estudio.

No obstante, esta investigación abona en el campo de estudio mediante cuatro elementos: 1) intenta aproximarse a estimar la transparencia y la rendición de cuentas en un solo valor condensado, que permite identificar el escenario que prevalece; 2) contribuye a la medición a nivel municipal; 3) hace

explícita la utilidad de fuentes de información oficiales (INEGI), y 4) identifica el panorama en la materia en cada municipio del estado de Michoacán. Todo ello contribuye a fomentar la discusión en este campo de estudio.

VI. CONCLUSIONES

La transparencia y la rendición de cuentas están en el centro del debate de la democracia moderna. La rendición de cuentas se concibe como una obligación que tienen los gobernantes de informar sobre los actos inherentes a sus funciones que implican la delegación de autoridad que los gobernados les han conferido. Ésta debe efectuarse mediante la transparencia, la cual es el instrumento que utilizan los gobiernos para difundir información o datos con relación a los procesos de toma de decisiones.

En México, la práctica de la transparencia y la rendición de cuentas, si bien se ha fortalecido con la generación de marcos institucionales, se ha centrado en el ámbito federal, y en menor medida en los estados, cuyo ejercicio resulta aún ineficaz, y la situación en el ámbito municipal es todavía más precaria (Cejudo y Ríos, 2009).

El presente estudio permitió determinar el nivel de transparencia y rendición de cuentas en los municipios del estado de Michoacán, a través de la generación de un índice que condensa valores con relación a diez indicadores: unidades de transparencia u homólogas; comités de transparencia u homólogos; normatividad para regular el acceso a la información pública; normatividad para regular la protección de datos personales; sistemas para la recepción y atención de solicitudes; programa de capacitación para el personal sobre transparencia; portal de obligaciones de transparencia; módulos de orientación ciudadana; solicitudes de acceso a la información pública; solicitudes de acceso a la información pública respondidas; solicitudes de protección de datos personales recibidas, y solicitudes de protección de datos personales respondidas.

En términos generales, el 0.9% de los municipios observa un índice de transparencia y rendición de cuentas muy bajo, mientras que el 17.3% refiere un índice bajo; por su parte, el 34.5% demuestra un índice regular; asimismo, el 43.6% observa un índice alto, y únicamente el 3.6% alude un índice muy alto. En promedio, el índice para los gobiernos locales de Michoacán en su conjunto es de 58.42, lo cual los ubica en un grado regular en el nivel de incorporación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Si bien existe evidencia de un avance en esta materia, aún resulta insuficiente, ya que hay deficiencias, carencias y rezagos que persisten en los municipios del estado de Michoacán.



MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

Lo anterior sugiere la relevancia de materializar la política de transparencia y rendición de cuentas, pues finalmente se trata de cursos de acción que incorporan recursos económicos, financieros, materiales, tecnológicos, etcétera, los cuales deben ser canalizados adecuadamente para el beneficio de la población en esta materia; de lo contrario, se trataría de una política improductiva.

78 En este sentido, la incorporación de la transparencia y la rendición de cuentas en los municipios es necesaria, especialmente por las limitaciones que persisten a nivel local (Arellano *et al.*, 2011). Esto obliga a los municipios a hacer cambios en los sistemas normativos locales, a innovar y aprender de prácticas exitosas en la administración municipal, y a generar una mayor apertura de los responsables al frente, pues aún existe resistencia de las autoridades locales por transparentar y rendir cuentas, al considerar a esta práctica como una intromisión en asuntos internos. Para avanzar en este sentido es necesario crear alianzas de cooperación y apoyo con el gobierno del estado y la Federación en términos de capacitación al personal de los diferentes municipios; todo ello significa colocar en la agenda de los municipios las implicaciones de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información. Esto involucra la transformación del derecho a la información en una política de transparencia que reconozca la diversidad en los objetivos, procedimientos y estructuras organizacionales de las instituciones obligadas (Arellano, 2007; Merino, 2007).

No obstante, se sostiene que el presente estudio constituye un aporte significativo para las instancias gubernamentales de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, particularmente en este caso para el IMAP —antes Itaimich—, en aras de proveer un insumo que brinde claridad para mejorar sus procesos y toma de decisiones.

Además, esta investigación implica una contribución al acervo municipal en esta materia, tanto para las personas al frente de los gobiernos locales como para los estudiosos municipalistas y la sociedad en general, y con ello se busca visibilizar la importancia que reviste el municipio —que históricamente en muchos casos ha sido relegado en los procesos federalistas— y sus gobiernos, ya que son éstos los más cercanos a la ciudadanía y, por tanto, tienen la capacidad de reconocer y captar los problemas e inquietudes de la población. De esta manera, se pretende que éstos transiten hacia mejores escenarios de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información a partir de la superación de posibles prácticas de corrupción, el uso inadecuado de los recursos públicos, una gestión local monótona, el dispendio de recursos públicos, la desatención y descuido en el seguimiento a las actividades inherentes al cargo de los servidores públicos locales, entre otros. Así, se tiene como propósito que ello coadyuve a implementar medidas más certeras de política pública municipal para mejorar los niveles de bienestar de su población.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, J., 2007, “Transparencia y democracia: claves para un concierto”, *Cuaderno de transparencia*, núm. 10.
- AGUILERA, R., 2016, “Gestión de la transparencia en un gobierno local: el caso de Puebla”, *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, núm. 2.
- AMADOR, J., 2008, “Rendición de cuentas de los gobiernos locales”, *Documento de trabajo*, núm. 59.
- AREGIONAL, 2021, *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios (ITDIF-M)*, México, Aregional, disponible en: <http://www.aregional.com/?target=itif>.
- ARELLANO, A. *et al.*, 2019, “Rendir cuentas en municipios de Oaxaca. Una propuesta que permita documentar la experiencia en los municipios regidos por sistemas normativos internos”, en MERINO, M. y HERNÁNDEZ, J. (coords.), *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*, México, CIDE-Conacyt-PIRC.
- ARELLANO, D., 2007, “Transparencia y organizaciones gubernamentales”, en ACKERMAN, J. (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI-Cámara de Diputados-Universidad de Guadalajara-Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ARELLANO, D. *et al.*, 2011, “Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada”, en CABRERO, E. y ARELLANO, D. (coords.), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE.
- BAUTISTA, J., 2013, “La rendición de cuentas en los gobiernos municipales: diagnóstico y propuestas”, *Revista Técnica de la Auditoría Superior de la Federación*, núm. 5.
- BAUTISTA, J., 2019, “Indicadores de evaluación de la transparencia municipal”, en MERINO, M. y HERNÁNDEZ, J. (coords.), *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*, México, CIDE-Conacyt-PIRC.
- BONNEFOY, J. y ARMIJO, M., 2005, *Indicadores de desempeño en el sector público*, Chile, ILPES-CEPAL.
- CABALLERO, A., 2014, *Metodología integral innovadora para planes y tesis. La metodología del cómo formularlos*, México, Cengage Learning.



MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

- CANTERO, C. y HERNÁNDEZ, A., 2019, “Los municipios frente a los retos de los sistemas de transparencia, anticorrupción y archivos”, en MERINO, M. y HERNÁNDEZ, J. (coords.), *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*, México, CIDE-Conacyt-PIRC.
- CEJUDO, G., 2019, *Métrica de gobierno abierto*, México, INAI-CIDE, disponible en: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765.
- 80 CEJUDO, G. y RÍOS, A., 2009, *La rendición de cuentas del gobierno municipal en México*, México, CIDE.
- CISNEROS, A., 2011, “La contraloría social y el acceso a la información pública en el ámbito municipal”, en MARTÍ, L. (coord.), *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*, Veracruz, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.
- ○
●
- CIUDADANOS POR MUNICIPIOS TRANSPARENTES (CIMTRA), 2021, *Resultados de Evaluación de Capitales 2021*, Cimtra, disponible en: <http://www.cimtra.org.mx/portal/mapa-ranking-capitales-2021/>.
- CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, 2016, Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, disponible en: http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DE-TRANSPARENCIA-ACCESO-INOFORMACION_15-06-16.pdf.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), 2015, *Medición de la pobreza, Michoacán, 2010-2015*, Coneval, disponible en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), 2020, *Índice de rezago social*, Coneval, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO), 2020, *Índice de marginación por municipio*, Conapo, disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion.
- CRESPO, J. A., 2001, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, disponible en: http://centro.paot.mx/documentos/varios/rendicion_cuentas.pdf.
- DUNN, D., 2011, “Combinación de los funcionarios públicos electos y no electos en la formación de una política democrática: fundamentos de rendición de cuentas y responsabilidad”, en SOSA, J. (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI.

- FEARON, J., 1999, "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance", en PRZEWORSKI, A. *et al.* (comps.), *Democracy, Accountability and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- FOX, J., 2002, "La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los fondos municipales en el México rural", *Política y Gobierno*, vol. 9, núm. 1.
- FOX, J., 2007, "The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability", *Development in Practice*, vol. 4, núm. 17.
- GARCÍA, C., 2019, *Experiencias y desafíos ciudadanos para instituir la transparencia y la rendición de cuentas en gobiernos locales del sur de México*, Accountability Research Center-Universidad Campesina del Sur.
- GONZÁLEZ, M., 2018, *El derecho de acceso a la información: un tema de educación* (tesis de Maestría en Derecho), UAEM, Facultad de Derecho.
- GUERRERO, E., 2008, *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones.
- HERRERA, H. y ARIAS, D., 2014, "Índice de Transparencia Municipal Básico. Propuesta metodológica para los gobiernos municipales de Michoacán, México", GIGAPP, disponible en: <http://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/1534>.
- HERRERA, H. y COLÍN, R., 2016, "Cumplimiento gubernamental y estilos de gobernar. Análisis de los gobiernos de los municipios semiurbanos de Michoacán, México", *Política y Sociedad*, vol. 53, núm. 1.
- HERRERA, H. *et al.*, 2017, "Transparencia municipal: método de cálculo de indicador condensado. Propuesta para los gobiernos locales de Michoacán, México", *Revista Enfoques*, vol. 15, núm. 26.
- INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD (IMCO), 2018, *Índice de Información Presupuestal Municipal. Novena edición*, IMCO, 20 de marzo, disponible en: <https://imco.org.mx/indice-informacion-presupuestal-municipal/>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), 2016, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, INEGI, disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/sistema-de-cuentas-nacionales-de-mexico-producto-interno-bruto-pib/resource/b2085383-75b4-4ad8-af15-562143530dbb>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), 2020, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019*, INEGI, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>.
- INSTITUTO PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN (ITAIMICH), 2016, *Resultados de la Evaluación de*

MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

la Información de Oficio en las páginas web 2015, Itaimich, disponible en: <http://imaip.org.mx/revistas/>.

JOHNSON, R. y KUBY, P., 2012, *Estadística elemental*, México, Cengage Learning.

KERNAGHAN, K. y LANGFORD, J., 1990, *The Responsible Public Servant*, Reino Unido, Institute for Research on Public Policy.

82 LAGUNES, O. y PINEDA, N., 2013, “El arte de contar cuentos y rendir cuentas. La revisión de las cuentas públicas del gobierno de Sonora, 2004-2010”, *Región y Sociedad*, vol. 25, núm. 56.

●
○
● LAZOS, F., 2014, “Transparencia municipal: diversa y cambiante. Ideas para avanzar”, en FOX, J. *et al.* (coords.), *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*, Fundar.

LÓPEZ, O., 2019, “Aplicación efectiva del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos como mecanismo para la rendición de cuentas”, en MERINO, M. y HERNÁNDEZ, J. (coords.), *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*, México, CIDE-Conacyt-PIRC.

LÓPEZ-AYLLÓN, S., 2003, “El derecho a la información como derecho fundamental”, en CARPIZO, J. y CARBONELL, M. (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos*, México, UNAM-Porrúa.

MARIÑEZ, F., 2019, “Ante la corrupción: transparencia, rendición de cuentas e instituciones participativas democráticas”, *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, núm. 33.

MARTÍ, L., 2007, *Democracia y derecho a la información*, México, Porrúa.

MARTÍNEZ, M., 2014, “Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución”, *El Cotidiano*, núm. 187.

MARTÍNEZ, M. y HERAS, L., 2012, “La transparencia y el acceso a la información a nivel local: el caso del municipio de Metepec, Estado de México”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 58.

MERCADO, E., 1991, *Técnicas para la toma de decisiones*, México, Limusa.

MERINO, M., 2005, *El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México*, México, CIDE.

MERINO, M., 2007, “La transparencia como política pública”, en ACKERMAN, J. (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI-Cámara de Diputados-Universidad de Guadalajara-Centro Internacional de Estudios sobre la

Transparencia y el Acceso a la Información-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- MERINO, M., 2018, *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción*, México, INAI.
- MEZA, O., 2019, “Retos asociados al rediseño institucional de los municipios para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción (TRACC)”, en MERINO, M. y HERNÁNDEZ, J. (coords.), *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*, México, CIDE-Conacyt-PIRC. 83
- MOYA, O., 2016, “La calidad de la democracia en Sinaloa: una visión desde la rendición de cuentas municipales”, en LUQUE, J. M. (coord.), *Ensayos sobre calidad democrática: participación, órganos electorales e instituciones municipales y culturales en Sinaloa*, Sinaloa, Jorale Editores-Universidad Autónoma de Sinaloa. ● ○ ●
- PESCHARD, J., 2019, *Los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción: pilares de la integridad pública*, México, INAI.
- PESCHARD, J. et al., 2018, “Transparencia en los ayuntamientos: discrecionalidad en su integración y remuneraciones”, *Revista Estudios en Derecho a la Información*, núm. 6.
- PIERDANT, I. y RODRÍGUEZ, J., 2012, *Estadística descriptiva y números índice*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), 2015, *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local*, PNUD, disponible en: <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/informe-de-desarrollo-humano-municipal-2010-2015--transformando-.html>.
- RÍOS, J., 2005, *Derecho a la información en México*, México, Porrúa.
- SCHEDLER, A., 2011, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en SOSA, J. (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI.
- SCHUSCHNY, A. y SOTO, H., 2009, *Guía metodológica. Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible*, Chile, CEPAL-GTZ.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, 2016, “Reforma en materia de transparencia”, 9 de septiembre, disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/reforma-en-materia-de-transparencia-64474>.
- SOSA, J., 2011, “Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio”, en SOSA, J. (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI.
- UGALDE, L., 2011, “Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales”, en SOSA, J. (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI.

MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

UGALDE, L., 2015, “Rendición de cuentas y democracia. El caso de México”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, núm. 21.

UHR, J., 1993, “Redesigning Accountability: From Muddles to Maps”, *Australian Quarterly*, núm. 65.

84 VERA, M., 2015, “El acceso a la información pública y su impacto en la corrupción. El caso de México”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 13.

VERGARA, R., 2005, *La transparencia como problema*, México, IFAI.

VILLANUEVA, D., 2016, “Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas”, *El Cotidiano*, núm. 198.

●
○
● VILLANUEVA, E., 2004, *Temas selectos de derecho de la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

VILLANUEVA, E., 2011, “Los procesos judiciales y sus aportes en materia de modelos de transparencia y protección de datos personales”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Transparencia y protección de datos en la procuración e impartición de justicia”, México, Palacio de la Escuela de Medicina.