



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL**

**TRATAMIENTOS PALIATIVOS DE LA CORRUPCIÓN**

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE  
**MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL**

PRESENTA

**JOSÉ EULALIO JIMÉNEZ DÍAZ**

DIRIGIDO POR

MTRO. ÁLVARO MORALES AVILÉS

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO  
SEPTIEMBRE DE 2019



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho  
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

## TRATAMIENTOS PALIATIVOS DE LA CORRUPCIÓN

Opción de titulación  
**Tesis**

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en  
Administración Pública Estatal y Municipal

**Presenta:**

José Eulalio Jiménez Díaz

Dirigido por:

Mtro. Álvaro Morales Avilés

Mtro. Álvaro Morales Avilés  
Presidente

Dr. Gerardo Servín Aguillón  
Secretario

Dr. Enrique Rabell García  
Vocal

Mtro. Geovany Ernesto Martínez Nieves  
Suplente

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez  
Suplente

Septiembre de 2019

## I. RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo establecer cuáles son las omisiones comunes en que se incurren al realizar las proyecciones para la elaboración de las políticas públicas, con la finalidad de combatir la corrupción, el plan de desarrollo municipal en Querétaro en el periodo de 2015-2018, en su eje 5, “gobierno abierto”, establece tres principios como lo son: la transparencia, la participación ciudadana y la gestión con el enfoque a resultados, todos como modelos administrativos con el objetivo de lograr un efectivo combate de la corrupción. Siendo el servidor público el eje principal de esta problemática y más allá de la profesionalización o capacitación que se le imparte, es evidente y con sustento en los antecedentes históricos de la administración pública de manera general, que éste, es el factor de origen y desarrollo de la corrupción. Un mal que se asemeja a una etapa de metástasis por el daño irreversible que se causa y que, en el caso expuesto, como lo son las políticas públicas implementadas a nivel municipal, únicamente representan un tratamiento paliativo que, no atacan de raíz el problema, siendo la razón de ello y como se expondrá a lo largo de este trabajo de investigación, la limitación de las políticas públicas en cuanto a su objetivo y alcance. Es por ello que los tres principios de gobierno abierto son inoperantes para combatir a la corrupción.

**Palabras clave:** Corrupción, Inoperantes, Política Públicas

## II. SUMMARY

The present work aims to establish what are the common omissions that are incurred when making the projections for the elaboration of public policies, with the purpose of combating corruption, the municipal development plan in Querétaro in the period of 2015-2018, in its axis 5, "open government", establishes three principles such as: transparency, citizen participation and management with a focus on results, all as administrative models with the objective of achieving an effective fight against corruption. Being the public servant the main axis of this problem and beyond the professionalization or training that is imparted to it, it is evident and based on the historical background of the public administration in general, that this is the origin and development factor of corruption. An evil that resembles a stage of metastasis due to the irreversible damage that is caused and that, in the exposed case, such as public policies implemented at the municipal level, only represent a palliative treatment that does not attack the problem at the root, being the reason for this and as will be explained throughout this research work, the limitation of public policies regarding their objective and scope. That is why the three principles of open government are inoperative to fight corruption.

**Key words:** Corruption, inoperative, public policies

### III. DEDICATORIA

A MIS PADRES QUE ME FORMARON Y  
ME INICIARON EN EL CAMINO DEL ESTUDIO.

A MI ESPOSA E HIJOS QUE ME HAN CONSOLIDADO.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco profundamente a la Facultad de Derecho, al área de división de estudios de posgrado por el programa titúlate, que me ha permitido obtener el grado de maestro en la Administración Pública, Estatal y Municipal, por lo que me considero afortunado de obtener el grado en esta Facultad en su área de posgrado.

Agradezco el apoyo y dirección del Mtro. Álvaro Morales Avilés.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## INTRODUCCIÓN

Hoy en día, todas las mañanas a través de los medios de comunicación se publican notas de lo señalado por el Presidente de la República, quien le atribuye a la corrupción la situación por la cual atraviesa el país, señalando que la cuarta transformación del país, desde su modelo político y económico, erradicara la corrupción.

Por lo tanto, se genera la duda, si es posible que, en seis años, se pueda transformar un país, eliminando el mal de la corrupción, desde la federación, entidades federativas y municipios, por lo que surge la duda en lo relativo a lo que se ha realizado en políticas públicas para abordar y combatir el tema de la corrupción, por lo que, se retoma el plan de desarrollo municipal 2015-2018.

El eje 5 del plan de desarrollo municipal “gobierno abierto”, aborda tres principios que señalan políticas públicas tendientes a erradicar la corrupción, que son, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana como factores primordiales para afrontar la corrupción y resolver el problema.

Temas que implican un reto complejo, en razón que la rendición de cuentas establece transparencia a través de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), pero con una limitación que no establece ni se percibe en el plan de desarrollo municipal, como los servidores públicos operadores de dichos medios y si estarán al nivel de dar una explicación y justificación de sus actos.

La profesionalización en el plan de desarrollo municipal, eje 5, no contiene una directriz específica, ni tampoco la participación ciudadana, en razón de la existencia de organismos de participación ciudadana, los cuales al ser una referencia para la reestructura de los consejos temáticos, en su carácter de especialistas de los temas de la administración pública municipal no existe una congruencia y enlace con la transparencia.

Por lo tanto, si existen laguna en el eje 5, gobierno abierto, no es posible obtener un resultado convincente, al señalar, que con dicha política pública administrativa se erradicara la corrupción o contrario a ello, se establecen modelos administrativos, de los cuales no existe un resultado deseado y optimo que genere de manera real, un combate a la corrupción.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## INDICE

|                   |     |
|-------------------|-----|
| Resumen.....      | iii |
| Summary.....      | iv  |
| Dedicatoria.....  | v   |
| Índice.....       | vi  |
| Introducción..... | 7   |

### CAPITULO PRIMERO

#### ANTECEDENTES

|  |    |
|--|----|
| 1.1. Justificación.....                | 11 |
| 1.2. Antecedentes históricos.....      | 12 |
| 1.3. Periodo Mesoamericano.....        | 13 |
| 1.4. Periodo Colonial.....             | 14 |
| 1.5. Periodo Liberal.....              | 15 |
| 1.6. Porfiriato.....                   | 16 |
| 1.7. Periodo Revolución Mexicana.....  | 16 |
| 1.8. Segunda etapa Constitucional..... | 17 |
| 1.9. Periodo moderno.....              | 18 |

### CAPITULO II

#### PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL: GOBIERNO ABIERTO EJE

|  |    |
|--|----|
| 2.1. Plan de desarrollo municipal: Municipio de Querétaro (2015-2018)..... | 23 |
| 2.2. Propuesta: Eje 5, Gobierno Abierto.....                               | 24 |
| 2.3. Transparencia.....  | 24 |
| 2.4. Sistemas de Transparencia.....  | 26 |
| 2.5. Participación ciudadana.....  | 28 |
| 2.6. Gestión para resultados (GPR).....                                    | 30 |

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 2.7. Profesionalización..... | 30 |
| 2.8. Consejos temáticos..... | 31 |

### CAPITULO TERCERO

#### POLITICAS PÚBLICAS MUNICIPALES: UNA VISIÓN DE LA CORRUPCIÓN DESDE LA RAIZ

|  |    |
|--|----|
| 3.1. Desde la raíz.....                    | 33 |
| 3.2. Por las ramas.....                    | 33 |
| 3.3. Políticas públicas superficiales..... | 34 |
| 3.4. Principios: gobierno abierto.....     | 34 |
| 3.5. Sistema anticorrupción.....           | 36 |
| 3.6. Participación ciudadana.....          | 38 |
| 3.7. Tratamientos paliativos.....          | 40 |
| CONCLUSIONES.....                          | 43 |
| BIBLIOGRAFIA.....                          | 45 |

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES

#### 1.1. Justificación.

El cáncer es un problema de salud que se convierte en una situación incontrolable, existen tratamientos paliativos que sólo sobrellevan una atención, sin atacar el fondo del problema y desconociendo el efecto que se tiene, dicha problemática es ejemplificativa de la situación que se vive con la corrupción, siendo evidente que hoy en día, es un tema, que los medios de comunicación retoman por todos los señalamientos hechos por el gobierno actual.

Es importante plantear la interrogante, del por qué se señala que las políticas públicas son tratamientos paliativos de la corrupción, lo cual, será comprendido al citar lo dicho por la autora Nora Rabotnikof, con quien se comparte el criterio que hoy no podemos conceptualizar, que es, el de la corrupción, siendo que, contrario a esta concepción, es importante tratar de construir desde la perspectiva epistemológica, el concepto mismo.

Tomando como referencia el concepto de la autora ya referenciada, es decir, el concepto que esta define como corrupción, tenemos que lo encuadra, *“como la apropiación ilegítima del espacio público, donde se corrompe lo que es de todos, cuando alguien lo toma para sí mismo (recursos decisiones, espacios físicos, reglas, o incentivos); se corrompe lo público cuando se oculta y se esconde, y se corrompe lo público cuando se cierra y se excluye”*<sup>1</sup>

De lo antes entendido como corrupción, es preciso señalar, que las políticas públicas son parte esencial para generar esos paliativos, siendo un ejemplo de ello, la política pública de gobierno abierto de la administración municipal queretana, comprendido tal, entre el año 2015 al 2018, lo cual permite establecer, si las políticas

---

<sup>1</sup> RABOTNIKOF, Nora; *El espacio público y la democracia moderna*, 3ª edición, México; ed. Instituto Federal Electoral, 1997, p.35

públicas aminoran la corrupción y si estas son eficaces con resultados que tengan continuidad.

Asimismo, y continuando con la misma idea, las políticas públicas deben de ser un reflejo de resultados, es decir, proyectado si en el ejercicio en el que se propusieron sirvieron y fueron efectivas y suficientes, para erradicar esta problemática o únicamente están sobrellevando los problemas y situaciones conflictivas de manera momentánea, siendo el objetivo del presente trabajo determinara si estos ejes rectores erradicaron la corrupción.

La política pública -de gobierno abierto- es de vital relevancia, ya que, establece de forma histórica, cual fue el actuar de aquellos servidores público que desempeñaron funciones dentro de estas administraciones, sean federales, estatales o municipales, con el objetivo de determinar cuál fue, el desarrollo del individuo generador de una corrupción y como a través de los años se entiende, lo que representan los actos de corrupción.

## **1.2. Antecedentes históricos.**

Por todo lo anterior, es importante hacer un breve recuento histórico para precisar en qué momentos se aprecian esas características de lo que hoy entendemos por corrupción, lo cual servirá, para determinar que las políticas públicas han existido desde los antecedentes que citaremos y que ya desde aquellas épocas se contemplaban estos hechos de corrupción, siendo que, a través de los años no se ha erradicado.

Por lo tanto, y continuando con el mismo enfoque, hay que determinar, lo que se esperaría, de las políticas públicas, principalmente en el ámbito municipal y los efectos que se han tenido, siendo un ejemplo claro, como ya se mencionó, el “Gobierno Transparente” de la administración del municipio de Querétaro, durante el periodo 2015 al 2018, y el cual, fue encabezada por el Licenciado Marcos Aguilar Vega.

Lo anterior, sin poder asegurar si esta propuesta, fue novedosa o fue una presentación de algo que ya se había planteado en años anteriores, siendo importante ir destacando históricamente, como se vienen advirtiendo esos hechos de corrupción para entender la razón de una política pública como paliativo del cáncer que se encuentra en una etapa de metástasis y poder determinar en qué puede concluir.

Es importante evaluar cuál es el efecto de estas políticas públicas reales y no normativas, en razón de que, si estas no operan, las consecuencias de erradicar todo aquello que entendemos como corrupción seguirá subsistiendo y la credibilidad en una administración pública, es de suma importancia para el resultado que se pretende, como el hecho de implementar una política pública en contra de la corrupción, y como, adicionalmente suele ser lo más difícil.

Pero en lo inconcebible sería no tener el resultado por cuestiones ajenas a su naturaleza y que por lo tanto, esta sea únicamente generada como un paliativo sin buscar resolver la problemática principal, siendo que, en los antecedentes históricos es importante establecer el origen de la administración pública, en razón de que, es la fuente del estudio del presente tema y que por ende, el ser humano, ha formado grupos en sociedades tribales teniendo un jefe que los representaba.

### **1.3. Periodo Mesoamericano.**

El presente trabajo también se centra, en los antecedentes administrativos mesoamericanos, y la razón por la cual, específicamente, en esta época, existieron en la etapa de colonización, una gran influencia ideológica en la forma de conducirse de esas organizaciones mesoamericanas que, en su conjunto, representaban ciudades autónomas en su régimen administrativo, pero íntimamente vinculadas por el comercio.

Cabe señalar que en estas organizaciones existía una clase de nobles y el gobernante gozaba de un poder absoluto, quien era servido por un consejo, así los mayas, conformaron una de las más importantes culturas americanas, organizados en diferentes ciudades, con un lenguaje común, una religión y una actividad preponderantemente agrícola, siendo el gobernante quien transmitía sus costumbres, principalmente religiosas.

La forma administrativa de este grupo mesoamericano no era compleja, es decir, no la necesitaban porque su economía no requería un sistema en específico. Por otro lado, los aztecas, quienes fundaron la gran Tenochtitlan, y con el cual se concluye el periodo de la civilización Mesoamericana, “los arqueólogos dividieron el desarrollo de la civilización Mesoamérica en tres grandes periodos de tiempo pre clásico, clásico y el periodo pos clásico”<sup>2</sup>.

Este grupo representativo de la población azteca de aquellos años, se encargaba de la distribución de las tierras y del cobro de los tributos y del gasto que se generaba, siendo que, todo lo anteriormente relatado y desarrollado en esas épocas históricas, reflejan que, no existía una necesidad real o material, de hacer o de dejar de hacer, para que la naciente administración indígena administrativa cumpliera sus fines.

#### **1.4. Periodo Colonial.**

La época colonial trajo consigo, el poder patrimonial de los monarcas españoles sobre sus dominios generando situaciones de corrupción, ya que, al extender sus dominios, el ejercicio de los puestos públicos se convirtió en un negocio privado, siendo el enriquecimiento económico una constante de los monarcas españoles, siendo prueba de ello y representativo de esta situación, la institución del juicio de residencia.

---

<sup>2</sup> POHL, John, “Cronología la línea de tiempo de Mesoamérica”. (Documento web) 2019. [www.famsi.org/spanish/research/chronology.html](http://www.famsi.org/spanish/research/chronology.html).  
13 de septiembre de 2019.

Dicha figura implicaba un proceso, mediante el cual, se cesaban de sus funciones o en sus defecto, eran transferidos a otros reinos, aquellos delegados de la corona española, que hubieran generado un daño al estado colonial, representado por el virrey, siendo la sanción, la imposición de reparar los agravios ocasionados, entendido estos, como el pago en económico, de lo gastado o dilapidado por el servidor público de esta época.

Por lo tanto, aquellos mestizos “la unión de blancos e indios dio un número 150,000 en el año 1690”<sup>3</sup> que tenían una mezcla ideológica, empezaron a generar una forma de pensar poco preventiva para ejecutar los actos de corrupción cayendo en excesos, situación que se vino acrecentando, de tal forma, que se sigue apreciando el fenómeno de la corrupción en la época de Iturbide, quien hizo negocios nada claros en sus años de general, no se diga de Santa Anna que se caracterizó por despilfarros y descuidos en sus administración.

### **1.5. Periodo Liberal**

En la época de la reforma desarrollada por el Presidente Benito Juárez, se implementó una política cívica, la cual resaltaba la honradez como estandarte de este periodo histórico de México. Sin pasar desapercibido que, Juárez solicitó múltiples préstamos personales para sobrevivir, siendo por ello que, en el texto de la Constitución de la época, se tenía contemplado que existía la posibilidad de que el ejecutivo cometiera fallas.

En razón que pretendía terminar con todos aquellos advitrariedades, abuso del poder y tener un Estado de Derecho libre de abusos, siendo impulsor de un sistema educativo en el cual como cito la obra Juárez Visiones del presente “la

---

<sup>3</sup> DE LA TORRE, Ernesto; *Historia documental de México 1*, 4ª edición, México; ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, p.458.

educación, es fundamental para la felicidad social; es el principio el que descansa la libertad y el engrandecimiento de los pueblos,”<sup>4</sup>

## **1.6. Porfiriato**

En la primera apertura económica, con la construcción del ferrocarril de igual manera se crearon negocios ilícitos que tuvieron como consecuencia un déficit fiscal para la hacienda pública, estando ubicados en la época del Porfiriato y que, al generar este escándalo de corrupción, se pensó en consignar al secretario de hacienda y al tesorero de la federación, personaje que no tuvo ningún efecto jurídico y que fuera perdonado por el presidente Porfirio Díaz.

El cual se caracterizó porque “(...) una buena parte de los vicios políticos de México se haya gestado durante el Porfiriato: enriquecimiento ilícito, nepotismo, saqueo institucional... Son muchas las prácticas que perduran en la descompuesta médula de un país manchado de corrupción”<sup>5</sup>. Siendo el presidente, el absoluto ostentador del dominio político, ejerciéndolo más allá de sus funciones, y centrando el poder económico en su ministro de hacienda quien le rendía cuentas solo a él.

## **1.7. Periodo Revolución Mexicana**

¿Qué sucedió en la revolución mexicana?, los participantes fueron autores de robos indiscriminados, enriqueciéndose, mediante los botines de guerra, persistiendo durante todo este periodo revolucionario y bajo el lema de tierra para los pobres. Obregón por su parte, se hizo famoso por el supuesto de, los cañonazos de cincuenta mil pesos que, disparaba al crear una nueva clase militar, la cual se vio beneficiada con el cobro en la participación de la revolución mexicana.

---

<sup>4</sup> HERNANDEZ Jorge F et.al *Juárez visiones desde el presente*, editorial Fundación para las letras mexicanas, México, 2008, p.24

<sup>5</sup> H. Jimenez, Jorge, *Empresario y dictador. Los negocios de Porfirio Diaz*, editorial RM, México, 2015.

## 1.8. Segunda etapa Constitucional

En el año de 1926 crea el Banco Nacional de Crédito Agrícola con la vocación de generar préstamos a generales con el objeto de que estos, ya no fueran recuperables, generando una serie de conductas "(...) para ser reconocido como Presidente de la República por el Gobierno de Estados Unidos, Obregón firmó los Tratados de Bucareli, a través de los cuales aceptó imposiciones lesivas para nuestro país, (...), lo que dañó a un sector que había tenido un importante desarrollo, (...)"<sup>6</sup>

Y no cabe duda que en el gobierno de Lázaro Cárdenas a través de la reforma agraria volvió a generar un saqueo a las finanzas públicas del gobierno federal, cabe señalar que dio origen a un sindicalismo que ha hecho mucho daño en México y que hoy se aprecian sus efectos, y es importante como fue parte de un sistema destructor por el poder otorgado a los sindicatos y de los cuales fueron considerados un monopolio del poder obrero patronal,

*"Cárdenas embotelló el movimiento obrero al fundar la CTM, la Confederación de Trabajadores de México, la CNC, la Confederación Nacional Campesina, la FSTSE, la CROM así como el SNTE, el sindicato de maestros para someterlos a sus designios políticos y ayudar a camuflar una democracia inexistente de alto costo político. Cárdenas término con la democracia sindical. Acabo con la división de poderes federales. Domino en la cámara de diputados y senadores. Ordeno el sentido de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."*<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> R Gómez Arnulfo. "Cuando se institucionalizo la corrupción en México", *El semanario*, México, 2018 (29 de mayo de 2018).

<sup>7</sup> MARTÍN Moreno Francisco. "Lázaro Cárdenas Destructor de la economía", *El Universal*, 5 de agosto de 2018.

## 1.9. Periodo moderno

La corrupción en épocas modernas de México, han sido una característica preponderante, siendo una situación inverosímil, el hecho de que llegar al servicio público como profesionista con un grado académico, no era garantía de un mejor resultado, volviéndose dicha preparación, una herramienta para que, el servidor público generara un crecimiento en sus negocios privados y generara empresas propias, valiéndose de las conexiones propias de sus encargos.

Caso específico, lo fue, el gobierno del presidente Miguel Alemán Valdés, siendo representativo de su periodo,

*“El brillo modernizador de la gestión alemanista fue opacado por la “corrupción” mostrada por el círculo de altos funcionarios y amigos cercanos al presidente. De manera más precisa, la corrupción criticada en la alta esfera política se refería al rápido y ostentoso enriquecimiento de varios de los colaboradores y amigos más cercanos del presidente. Algunos de ellos, de la noche a la mañana construyeron grandes residencias en zonas privilegiadas de la ciudad, adquirieron automóviles de lujo y paseaban en lujosos yates en Acapulco...”<sup>8</sup>*

Con Adolfo Ruiz Cortines se ejerció una administración que se decía honesta y eficaz, caracterizándose, por no castigar penalmente a los corruptos, ni tampoco estableció instituciones contra la corrupción -que ello también implica ser parte de la corrupción-, como fueron,

*“La colectividad en general debe coadyuvar lealmente para que los funcionarios y los empleados públicos procedan con la más absoluta honradez y así lograr la moral administrativa y pública de México Consecuentemente, obraremos con máxima energía contra los servidores públicos (...) Y al efecto ya promovemos ante vuestra soberanía las reformas necesarias a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados, para la imposición de castigos ejemplares”<sup>9</sup>*

---

<sup>8</sup> LUNA Elizarrarás, Sara, Minerva *“Enriquecimiento y legitimidad Presidencial”* México.

<sup>9</sup> CHÁVEZ Elias, *“La predica contra la corrupción y por la moralización de la sociedad”*, Proceso, 3 de julio de 1982.

Adolfo López Mateos, se limitó a ser austero, Gustavo Díaz Ordaz generó una inflación que empezó a marcar una desigualdad en razón de que, el endeudamiento no se justificó con políticas públicas para erradicar una pobreza. Con el presidente Luis Echeverría Álvarez, se inauguró la etapa llamada de los economistas en el poder, gente de un alto nivel académico y sueldos altos, creando una expansión de la plantilla en el sector público, y por consiguiente, incrementando la deuda pública.

Fueron creados una serie de programas y fideicomisos siendo la característica de ese sexenio los hechos de corrupción, no solo de los cercanos a la línea del presidente, sino también a bajos niveles, es decir, cualquier nivel de la administración pública podría acceder a generar actos de corrupción, hecho que fue tomado en consideración, por el presidente Miguel de la Madrid, tomando como ideología en su campaña, una renovación moral que, le dio una votación masiva.

Lo anterior, generó una expectativa en cuanto a que, jurídicamente se procediera contra los expresidentes y que se abriera el sistema político para una mejor transparencia, acontecimiento que no sucedió, “la promesa del candidato Miguel De la Madrid de combatir la corrupción no fue más allá de un par de casos emblemáticos pero no ejemplares (...)”<sup>10</sup>

El gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, dejó mucho que desear con los programas sociales que implementó, se desató una corrupción en sus operadores, el ámbito político se le salió de control, al hecho de, atribuirle la muerte de Luis Donaldo Colosio, el señalamiento del personaje incomodo como lo fue su colaborador cercano, Manuel Camacho Solís y una caída de un sistema económico tecnócrata y que enriqueció a un grupo y empobreció a los demás.

*“(...) Carlos Salinas aparecía como salvador, el dedo divino que acabaría con la pobreza a través del programa solidaridad, durante los primeros tres años solo él estuvo en la primer plana de los periódicos, ningún otro funcionario lo*

---

<sup>10</sup> CAMARENA Salvador, “La renovación moral que nunca llegó”, El País, México, 1 de abril de 2012.

*hacía... pero en los interiores se contaba la historia de cómo se vendía al país a grupos extranjeros y privados.”<sup>11</sup>*

Ernesto Zedillo Ponce de León, generó un periodo inestable económicamente con el error de diciembre, en el año de 1994, derivando en falta de reservas internacionales causando la devaluación del peso mexicano a pocos días de haber iniciado su gobierno. Vicente Fox y su esposa, con sus decisiones generaron impunidad, ya que, se les atribuyeron grandes negocios a sus hijos y amigos cercanos, generando un grupo de gran poder económico y político.

*“Vicente Fox se propuso para atender la agenda dedicada a cultivar la cultura institucional de la función pública y promover el combate a la corrupción para el periodo 2001- 2006. Se trata del programa sectorial denominado “Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo”<sup>12</sup>*

Felipe Calderón Hinojosa, generó una gran polémica por todos aquellos actos de violencia y de corrupción traducidos en impunidad y fugas en los programas sociales, *“(...) en la legislación se establecen sanciones a quienes incurran en actos de soborno, extorsión, colusión, simulación, tráfico de influencias y presentación de información falsa en contrataciones públicas, (...) la sanción se reducirá para quienes colaboren a detectar actos de corrupción.”<sup>13</sup>*

Con el presidente Enrique Peña Nieto se llegó al colapso de la corrupción, siendo evidente que se dio en su mayor esplendor, permeando a la iniciativa privada y la pública, haciendo negocios que se generaron con una total indiferencia de las necesidades del país. Es por ello, y derivado de los procesos

---

<sup>11</sup> BAENA Paz, Guillermina *“El innombrable Carlos Salinas de Gortari”*, Casa del tiempo, Numero 14.

<sup>12</sup> SERRANO Sánchez, Jesús, Antonio *“La política oficial de combate a la corrupción en México”*, Revista de investigación social, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2009.

<sup>13</sup> CALDERON. *“promulga la ley anticorrupción”*, El Economista, 10 de junio de 2012

históricos narrados que se aprecian conductas de hacer y no hacer, reflejándose intentos del establecimiento de una estructura administrativa que controlara la corrupción.

En adición a lo ya descrito en líneas anteriores, es importante destacar lo más trascendente en Querétaro, siendo que, en el año de 1991 se creó la Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control, para lo cual, el Congreso del estado -el 12 de diciembre de 1991- dictamino la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Querétaro, instruyendo a la Secretaría de la Contraloría como órgano que permite consolidar la eficiencia y la honradez en el manejo de los recursos públicos.

Dicha normativa, se publicó el 8 de agosto de 1991 en el periódico oficial La Sombra de Arteaga, en donde se establece la abrogación del Acuerdo de la Coordinación de Planeación, de conformidad con el artículo Segundo transitorio de la reforma a la ley en cuestión, nombrando al gobernador Enrique Burgos García, al contralor del estado, recayendo en la figura del contador público Francisco Cevallos Ureta.

Es importante señalar este proceso administrativo, en razón de que -cómo se advirtió históricamente- una política pública como tal, no se ha establecido de manera definida, ya que, únicamente se señalan cambios a dicha estructura en los diferentes gobiernos, derivada de todos aquellos acontecimientos en que, los ostentadores del poder, lo han ejercido indebidamente y a los que hoy les denominamos servidores públicos,

Siendo que, hasta el ahora, no se han desarrollado estrategias que, permitan establecer con claridad y precisión políticas públicas para erradicar las conductas corruptas de las personas que ostentan un cargo público, ya que, únicamente se ha buscado su vigilancia, supervisión y sanción en cuanto a esas conductas inapropiadas y partiendo de un análisis de una situación definida representada por una política pública y una modificación estructural a un organigrama administrativo,

Es relevante para el objeto de este trabajo, hacer una distinción si lo que se concibió, fue promover una política pública o la realización de gestiones administrativas para llevar acciones de modernización de la administración pública, con el objeto de poder erradicar esas conductas inapropiadas, siendo importante lo que en su momento fue el sistema nacional anticorrupción, a través de las reformas constitucionales llamadas estructurales, y que, hasta hoy no han visto un resultado.

La llamada reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción, a través de la reforma a sus leyes secundarias y la creación de las mismas, le da al municipio, la posibilidad de armonizar y homologar el sistema nacional anticorrupción a un sistema municipal, con una mayor claridad de lo que se planteó el 27 de mayo de 2015, al reformarse el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Teniendo la particularidad de contemplar figuras como, responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves, hechos de corrupción y patrimonio del estado principalmente y siendo esta reforma tomada en cuenta como, una política pública o como una gestión administrativa, al advertirse que los historiadores señalan a través de los años y por hechos históricos, que la conducta humana, cuando ostenta un poder, puede caer en un exceso.

Se han apreciado que se han establecido procedimientos, se han regulado y se han establecido instituciones que revisan y vigilan el proceder del servidor público, pero lo que es apreciable, es que, desde que se creó la administración pública, se han establecido políticas públicas que tienden a que el sujeto investido del carácter del servidor público, es decir, permiten que ejecute la acción y cuando es detectado lo somete a ciertos procedimientos.

El combate a la corrupción no es reciente, lo que sí es reciente, son aquellas instituciones creadas con el objeto de evitar que se siga exteriorizando, es por ello que, la creación de la Contraloría del estado en el año de 1991 -teniendo 28 años de existencia- buscan en un contexto material, erradicar dichas conductas, actos y disimulaciones de cualquier servidor público perteneciente a la administración pública estatal o municipal siendo por tanto, este objetivo la razón de su creación

## **CAPITULO II**

### **PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL: GOBIERNO ABIERTO EJE 5.**

#### **2.1. Plan de desarrollo municipal: Municipio de Querétaro (2015-2018)**

Como todo plan de desarrollo municipal y previo a su propuesta, se realiza una investigación como lo es, en el caso específico de este plan de desarrollo municipal para el periodo 2015-2018, abordando ciertos rubros de la administración pública, como es, la gestión de transparencia de cuentas que fomentan los actos de corrupción y por ello la política pública a implementar lo es, el detectar sus orígenes.

Dentro de dicho análisis, se determinó que existe una ineficiencia e ineficacia gubernamental, la cual es generada por gobiernos excluyentes que, no permiten incluir actores como lo es, la propia sociedad en las diversas formas en que se encuentre organizada, lo que ha provocado que exista una desconfianza de la ciudadanía en esa gestión municipal.

Ineficiencia e ineficacia que se han generado por la falta de planeación, con personal que no es capacitado, aunado a un evidente atraso tecnológico y simplificación administrativa y deficiencia en la transparencia y rendición de cuentas, además de no tener espacios a fin de que exista una participación ciudadana a través de organismos que coadyuven con la administración pública municipal.

Al detectar cual es el problema de una ineficacia e ineficiencia administrativa, el plan de desarrollo tiene que proponer políticas públicas que cubran todo este análisis y del cual se ha señalado cuales son las áreas de oportunidad en las que se tienen que plantear las mismas, con la finalidad de evaluar día con día si existe realmente una administración planeada.

Por lo tanto, se plantearan las inconsistencia que presenta este plan de desarrollo municipal eje 5: Gobierno Abierto; con el objeto de hacer una valoración en el sentido, de conocer, si se está estableciendo una política pública o si únicamente se está generando un modelo de gestión pública, el cual conlleva a establecer una forma de administrar y no una política pública para resolver un problema que ya fue diagnosticado.

## **2.2. Propuesta: Eje 5, Gobierno Abierto**

Así pues dentro del plan de desarrollo municipal, Gobierno Abierto, el Presidente Municipal propuso en su eje 5, determinar tres propuestas con la finalidad de combatir la corrupción, sin pasar por desapercibido lo que hemos analizado históricamente, en cuanto a la forma de intervención del servidor público, siendo un factor importante en la gestación de la corrupción, por lo tanto, se plantea la interrogante: ¿Qué es lo que tiene que hacer la autoridad para combatir este fenómeno?

Para ello, es importante entender que es una política pública, para lo cual se retoma lo señalado por Lindomar Bonetti dentro de su Obra, “Políticas Publicas por Dentro”, que señala, “que una política pública es una perspectiva de futuro que tiene como objetivo transformar la realidad en un futuro que no es momentáneo” <sup>14</sup>

## **2.3. Transparencia**

Bajo este tenor efectivamente el eje 5, Gobierno Abierto, plantea tres propuestas, la primera de ellas, es la transparencia, entendida esta, como el combate a la información pública con todos los actores: sociedad y gobierno; la segunda participación es, la intervención constante y activa de los actores sociales: la ciudadanía y el sector privado en las tareas de gobierno; y la tercera, corresponde a la colaboración y actuación corresponsable, con el objeto de resolver problemas.

---

<sup>14</sup>AGUILAR Villanueva, Luis, F; *La hechura de las políticas*, 3ª edición, México; ed. MAPorrúa, 2014, p.213.

Estas tres propuestas presentan un objetivo y una estrategia, siendo el primero de ellos, el generar una confianza de la sociedad a través de un gobierno abierto y siendo participativos, tanto sociedad como gobierno, en la gestión, con un sentido ético por cuanto a la estrategia para cumplir el objetivo, implementando una simplificación administrativa, así como la optimización de los recursos con transparencia y rendición de cuentas con resultados a la sociedad.

Las inconsistencias que presenta la política pública, gobierno abierto, al realizar acciones a futuro para resolver un problema, siendo que, lo que se propuso es una participación integral entre el gobierno municipal y ciudadanía, es aquí donde se deberían establecer la estrategia y las líneas de acción, así pues, al hacer el análisis correspondiente, constatando que, entre quien evalúa los programas estratégicos así como quien los desarrolla, no existe una intervención de los actores.

Por tanto, al revisar dicho plan de desarrollo en su eje, encontramos que, de las propuesta hechas, estas, recaen en las dependencias que forman parte de la administración pública y por tanto, no se aprecia ningún organismo de participación ciudadana que intervenga en la evaluación de la políticas públicas, de tal forma que lo idóneo sería implementarlas ya que tenemos dependencias municipales y secretarías, por lo tanto no existe la integración de la propuesta de ser parte de los actores de la misma.

Textualmente, el plan de desarrollo Municipal establece literalmente el “programa de evaluación de los sistemas de desempeño gubernamental, secretaria responsable, secretaria ejecutiva”<sup>15</sup>, de tal manera se aprecia que no interviene la sociedad en dicha evaluación, siendo contraproducente que se señale gobierno abierto, cuando no hay intervención de la sociedad civil a través de los consejos de participación.

---

<sup>15</sup> GARCIA, Josué. “Plan de Desarrollo Municipal Querétaro” (Documento Web) 2015 <https://www.poderinformativo.com.mx> 13 de septiembre de 2019.

Es claro que, es una inconsistencia que, si lo que se pretende es, una intervención de la sociedad civil siendo que, las propuestas para integrar las políticas públicas en el plan de desarrollo municipal derivan de la evaluación queda a cargo de la propia autoridad, es evidente la duda en cuanto a la veracidad de dichas valoración, ya que, no hay una objetividad y por lo tanto el origen del plan de desarrollo, sería notoriamente incongruente con su origen de propuestas abiertas por parte de la sociedad civil.

#### **2.4. Sistemas de Transparencia.**

La segunda incongruencia del plan de desarrollo municipal de la política pública gobierno abierto, lo es, lo relativo a establecer un sistema de transparencia compartiendo la información pública con todos los actores, entendiendo que, la autoridad municipal y previo a hacer una propuesta de política pública, hizo un análisis del estatus en que se encuentra la gestión municipal en subsistemas tecnológicos y es en este primer apartado donde toca el tema de la corrupción.

Establece un nuevo modelo de gestión administrativa donde puntualiza una estricta participación y vigilancia de la sociedad, en cuanto al uso adecuado de los recursos, y con ello se construye un gobierno sin corrupción, pero existe una gran equivocación al establecer que, todos los hechos de corrupción van relacionados con el manejo y transparencia con los recursos públicos, siendo una perspectiva limitada de lo que ya hemos señalado que es corrupción.

Esta inconsistencia establece un modelo donde le da intervención al ciudadano para valorar el desempeño de sus funcionarios en cuanto al manejo de los recursos, creando un sistema administrativo electrónico efectivo y simple, un sistema municipal de transparencia rendición de cuentas y anticorrupción con un conjunto de mecanismos de participación ciudadana, estableciendo dos características: gestión por resultados y un presupuesto basado en resultados.

Por lo tanto, es evidente que se sigue generando inconsistencias ya que, se establecen como políticas públicas, modelos administrativos entendidos como la intervención del ciudadano en el gobierno, pero en ningún momento, establece cual es esta intervención, si en líneas que anteceden se estableció que, quien evalúa son las secretarías de la propia autoridad y en esta propuesta no existe intervención de la ciudadanía, a través de una forma clara y específica en cuanto a su participación.

El objeto de hacer de una tecnología como modelo administrativo lo lleva a generar una simplificación administrativa establece un análisis en este capítulo donde señala que el 70% es personal administrativo y el 30% es operativo quien brinda lo servicios en campo a la ciudadanía señala que en razón de existir contacto directo entre el ciudadano y servidor público se fomentan más los actos de corrupción.

Al establecer más tecnología sustituyendo al servidor público por sistemas o medios electrónicos al tener menos contacto esto implica que la corrupción disminuya, sin embargo no establece una razón demostrable donde realmente demuestre quien mientras medios contacto exista entre e un servidor público y ciudadano menos actos de corrupción se van a generar, cuando dentro de su análisis únicamente se limita a citar un porcentaje de personal operacional y administrativo.

Lo que omite el análisis es señalar en donde se dan con mayor frecuencias los actos de corrupción y el nivel de servidores públicos que lo provocan o que se ven involucrado en el mismo, es importante señalar que se confunde entre la política pública para mejorar el servicios administrativo y la política pública para evitar los actos de corrupción ya que, proponen un modelo de simplificación administrativa y de implementación de medios electrónicos.

Es importante señalar que el hecho de ser transparentes no implica que con ello podamos acceder a toda la información ya que transparencia implica el tener acceso a la información entenderla y que no la puedan explicar adecuadamente, por lo tanto es importante como lo dice el autor Shedrel Andres “para toma de decisiones es importante estar informado y con las explicaciones debidas”<sup>16</sup>

De los cuales no señala cual es la implementación de esos medios electrónicos, en qué áreas de la administración pública son necesarias y el efecto que van a tener y como vamos a sustituir esos procesos administrativos para evitar los actos de corrupción por que en este apartado no se señala cuáles son esos cambios para poder estar en condiciones de implementar un modelo innovador, cuando no hemos señalado en qué áreas se va implementar.

El tema importante que aborda es transparencia, rendiciones de cuentas y anticorrupción y vuelve hacer repetitivo el plan de desarrollo municipal en este rubro porque aquí si toca indicadores que se tuvieron al año 2013 que son los más recientes donde establece un indicador del INEGI donde se señala la percepción ciudadana sobre la incidencia de la corrupción, citando que los 57% de los entrevistados perciben hechos de corrupción.

## **2.5. Participación ciudadana.**

Por lo que genera como política pública la participación ciudadana, y particularmente hace mención específica a los consejos de participación ciudadana, inconsistencia en darle intervención a los estos consejos para el combate a la corrupción cuando los consejos de participación ciudadana no son promotores de exhibir y evitar actos de corrupción de los servidores públicos.

---

<sup>16</sup> SCHEDLER, Andreas; *Que es la rendición de cuentas*, 3ª edición, México; ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, p.13.

Los consejos de participación ciudadana tiene como finalidad coadyuvar en las políticas públicas de los municipios y esto se lleva a cabo dentro de su formación estructural existe los consejos temáticos que son los que se vuelven especialistas en la generación de políticas públicas ya que en cada una de las especialidades en las que se asociación le hacen sabedor a las autoridades de las necesidades de los ciudadanos.

Por lo tanto el involucrar a los consejos de participación ciudadana y dada su naturaleza de creación, (reglamento del sistema de consejos municipales) dicha función no es para ellos ya que si bien son creados para que este tenga una participación, luego entonces se tendría que generar un esquema diferente a fin de fiscalizar y no, "tal como se aprecia en el Reglamento que regula los concejos de participación ciudadana del municipio de Querétaro en su artículo 1"<sup>17</sup>

Por lo que hace cinco propuestas para poder darle sustentabilidad a la ley de participación ciudadana del estado de Querétaro y señala que renovara el sistema de consejos municipales de participación social impulsara consejos temáticos de participación promoverá la exposición y exclusión de presupuesto, involucrar al sector académico en los estudios y gestión pública así como fortalecer el observatorio ciudadano.

Propuesta que resulto atractiva pero con una gran inconsistencia se advirtió el problema de la corrupción si considero que con la participación ciudadana tendría una mejor fiscalización omitió, darle la intervención en la supervisión del plan de desarrollo a corto y largo plazo por lo tanto para que esto pueda resultar no solamente se requiere participar sino que también se tiene que evaluar cual fue esa intervención y exponer todo aquello que se observó caso que no ocurrió.

---

<sup>17</sup> QUERETARO, Reglamento del Sistema de Consejos de Participación Ciudadana del Municipio de Querétaro, 2017, artículo 1

## **2.6. Gestión para resultados (GPR).**

Otra de las propuesta como gobierno abierto es la gestión para resultados y fortalecimiento de la transparencia en las finanzas públicas, en esta política pública establece el buscar un presupuesto estructurado con resultados y vuelve a tomar como indicador que le problema de la falta de resultados recae en el recurso humano y que es parte del factor de los actos de corrupción es por ello que retoma los indicadores de los grados académicos servidores.

## **2.7. Profesionalización**

Tomando como base los indicadores y al ver que no hay una profesionalización del servidor público propone profesionalizar a todo servidor público creando el servicio profesional de carrera, aplicando sistemas que incorporen criterios técnicos y objetivos con un sentido humano que mejore el servicio público y que se eviten las prácticas indebidas de todo servidor público.

La inconsistencia de esta política pública de profesionalizar el servicio público que no compagina con el uso de modelos administrativos basados en tecnologías, por lo que existe una confusión entre un modelo administrativo de gestión a través de tecnologías y un adecuado personal que ejerza esa función pública con conocimiento y transparencias.

Por lo tanto de estas inconsistencias que hemos citado se ven reflejadas desde la forma en que se plantea obtener el objetivo, en razón que se establecen estrategias con metas, líneas de acción, así como dependencias que se encargaran de su gestión o ejecución, de lo que resalta que todas esas líneas de acción no se encuentra involucrado, el actor quien es el principal como lo es la ciudadanía.

Ya que en ningún momento tiene intervención en la formulación de las acciones no tiene una forma de acercarse a dichas acciones como lo cito que pretendía modificar los consejos de participación ciudadana en el rubro de los consejos temáticos, las líneas de acción son áreas especificadas y especializadas y quien más que tiene esas líneas son los consejos temáticos.

## **2.8. Consejos temáticos.**

Siendo una propuesta el promover impulsar consejos temáticos de participación estos pudieron perfectamente ser incluyentes con la propuesta de promover e involucran al sector académico en los estudios y asesoría de gestión pública vinculados con las propuestas de los consejos temáticos, pero en su propuesta final a quien le iban a dar la tarea de promover las acciones, resulta que excluye a los consejos temáticos y al sector académico

Dentro del reglamento ya citado en su artículo “7 fracción III”<sup>18</sup>, establece la estructura que tendrán los consejos de participación ciudadana en consejos temáticos que son los expertos en diferentes rubros, por lo tanto, el modernizar o darle impulso a los consejos temáticos pues están establecidos por ley y regulados en su reglamento, por lo tanto no tienen ningún efecto impulsar algo que ya está establecido.

Por lo tanto, no quedo claro con la política pública de gobierno abierto bajo sus tres principios fundamentales, transparencia, participación de actores sociales y establecer metas a través de acciones en beneficio colectivo resulta que el desarrollo de este eje 5 del plan de desarrollo municipal presentaría graves inconsistencia en razón de no cumplir con el objetivo principal.

---

<sup>18</sup> QUERETARO, Reglamento del Sistema de Consejos de Participación Ciudadana del Municipio de Querétaro, 2017, artículo 7 fracción III

Es importante señalar como metodología para la elaboración de un plan de desarrollo es que exista una congruencia entre lo que se propone y la forma de llevar acabo por lo tanto al no señalarse esta congruencia resulta que las inconsistencias que se han señalado van a provocar que no se lleve a cabo una disminución de los actos de corrupción más allá que el hecho de detectar el problema nos sea retomado el desarrollo de la política pública citada

Porque lo que no claro cómo es que si se detectó un origen de actos de corrupción esto no sea abundado en su desarrollo es importante como ya lo he mencionado si históricamente hemos determinado que el factor común a través de los años en los actos de corrupción es la persona quien ostenta la figura de servidor público en sus diferentes nombres, que fue lo que se propuso realmente para pretender cambiar una cultura de la corrupción.

Es importante establecer con claridad que gobierno abierto únicamente abundo en profesionalizar el servicio público a través de hacer carrera en el servicio público, cuando es sabido que el mayor número de servidores públicos son sindicalizados y esto para tomar en consideración si es que disminuye la plantilla laboral y se procedería a la capacitación, con lo cual el hecho de profesionalizar no significa que con eso se combata la corrupción.

## **CAPITULO TERCERO**

### **POLITICAS PÚBLICAS MUNICIPALES: UNA VISIÓN DE LA CORRUPCIÓN DESDE LA RAIZ**

#### **3.1. Desde la raíz**

La corrupción es un problema que hoy día más allá de resolverse a través de los sistemas sancionador, la administración pública ha tomado el tema a través de políticas públicas, las cuales son tratamientos paliativos que únicamente abordan el tema de manera superficial tratando de mitigar los efectos, lo anterior lo es que la administración pública municipal en el periodo constitucional 2015-2018 asumió una responsabilidad de establecer una política pública denominada Gobierno Abierto.

Esta política pública es inconsistente y el posicionamiento que se establece es a partir del modelo administrativo denominado a “la raíz o por las ramas”, que trata de explicar estos problemas complejos siendo uno de ellos la corrupción que es un método que se utiliza en la administración pública, ¿En qué consiste este método?, en el caso de a la raíz es para problemas complejos, como lo dice el autor Luis F. Villanueva<sup>19</sup>.

#### **3.2. Por las ramas**

El otro método es por las ramas que únicamente atiende políticas burocráticas que son relativamente sencillas y que únicamente se utilizan para salir del paso y no existen medios y fines, es por ello que a través de este método que nos señala políticas públicas a través de una metodología que aborda el problema de la raíz o únicamente señala políticas públicas, que son superficiales.

Cuando se hizo el enfoque históricamente de cómo fue evolucionando la corrupción y establecimos que entendíamos por corrupción, más allá de conceptualizarla establecimos, como es que se llegaba a generar la corrupción y de ahí, se advierte que este paradigma se enfoca al actuar del servidor público que a

---

<sup>19</sup> *Idem* p.203

través de los años se ha incorporado a la ciudadanía que es parte de esta figura, por lo tanto hay es un elemento de análisis en la política pública a atender.

En razón que nuestro proceso histórico no ha existido un periodo dentro de la administración pública que no se haya tocado el tema de la corrupción y si esto lo migramos a nivel Municipal, la política pública no debe estar alejada de atender la problemática del sujeto investido del carácter de servidor público y del ciudadano que se acerca al mismo para solicitar una atención y un servicio lo que ha conllevado a que se genere esta corrupción para lograr los fines del servicio solicitado.

### **3.3. Políticas públicas superficiales**

Por lo tanto, Gobierno Abierto ataco la problemática como un tratamiento a un problema que lo aqueja, y que lo aborda de una manera superficial no de la raíz sino a las ramas como una metodología que excluye de fondo y para ello señalo el primero de los principios para sostener mi argumento, que fue atendido de manera superficial, el problema, ya que desde denominar principios fundamentales como política pública es erróneo.

### **3.4. Principios: gobierno abierto**

Los supuestos principios de Gobierno abierto son tres el primero de ellos que es Transparencia. Compartir la información pública con todos los actores es una política pública superficial que no ataca el fondo del problema que es atribuible al servicios público que es donde surge la corrupción ya que el hecho de poner a la vista toda la información que genera la administración pública no es suficiente para combatir y erradicar la corrupción.

Ya que este primer principio pretende generara una nueva concepción de la información que se debe de proporcionar a la sociedad, ya que pretende cambiar de forma cultural la forma de pensar del servidor público en las actividades que genera estableciendo una información abierta a través de proceso administrativos erradicando una forma burocrática de dar el servicio cerrada.

Para ello es importante rescatar que es una política pública mundial donde se le da una participación ciudadana generalizada para que todas aquellas administraciones de los diferentes órganos de gobierno impulsen un gobierno abierto y digital, esta política pública es impulsada por el CEPAL “como un paradigma entre los gobernantes y las administraciones y la sociedad.”<sup>20</sup>

El hecho de abrir públicamente una información no es novedoso ya que por ley es publica la información y se tiene que publicar en medios electrónicos y si lo solicita el ciudadano se le debe de entregar por lo tanto el problema no se toca de raíz en razón que si ya existen los medios para obtener la información y si esta no se proporciona quien provoca dicha situación es el servidor público, luego entonces no estamos diseñando un modelo administrativo diferente.

Es decir, la construcción de gobierno abierto en el ámbito de transparencia no implementa nada novedoso, contrario a ello replantea una forma administrativa ya existente y omite atender la conducta que debe de asumir el servidor público respecto a la obligación que tiene de dar una publicidad de la información que tiene bajo su resguardo y establecer disposiciones normativas que obliguen a transparentar toda la información sin que quede a voluntad del servidor público.

Se ha dicho mucho que la administración pública en México ha creado un nuevo modelo de gestión una gestión en base a resultados lo cual resulta contra productivo en razón de opacidad, en la información que se proporciona, en razón que no podemos hablar de modelos de gestión administrativa innovadores cuando no se ha superado una transparencia lo que se genera únicamente es replanteamiento administrativo.

---

<sup>20</sup> CEPAL “*Que es gobierno abierto*” (Documento Web) 2019  
<https://biblioguias.cepal.org>. 16 de septiembre de 2019.

Ese replanteamiento administrativo en diferentes medios y tiempos se ha hablado de la simplificación administrativa que conlleva a terminar una burocracia lo que abunda es la forma de trabajar pero, no ataca a quien realiza esa actividad por lo tanto, no podemos hablar que existe una transparencia y que esta se perfecciona por modelos administrativos novedosos que va implícito la simplificación administrativa

Esta simplificaciones administrativas como modelos innovadores como ya lo referí solamente buscan cambiar la forma de laborar pero el problema no lo aborda desde la raíz que es el servidor público tocando sus principios, valores que le permitan dar cumplimiento a una normatividad que los está obligando, por lo que las estadísticas que señala para justificar este implementación de modelos resultan irrelevantes por lo que realmente importa es el sujeto.

En este primer principio de transparencia se toca el tema de rendición de cuentas y anticorrupción, lo que nos lleva a determinar que esta política pública de gobierno abierto no está atacando el problema como ya lo dije de raíz si no que únicamente lo hace de una forma superficial meramente llamativa, en razón si hemos señalado que el problema de la corrupción históricamente es el sujeto.

En Este apartado de Gobierno Abierto Eje 5 si bien es cierto se hace un análisis de los indicadores que maneja el CIEG y del INEGI respecto a transparencia y toda comparativos a nivel nacional respecto del Municipio, hace el señalamiento que estos dos temas sean abordado en materia federal pero que no han sido atendido en el municipio, por lo que propone trabajar a través de medios tecnológicos a fin de poder acceder a la información.

### **3.5. Sistema anticorrupción.**

Pero en realidad no se hace una propuesta concreta de que modelo administrativo se implementara para tratar de erradicar el problema de la corrupción o por lo menos de sobre llevarlo, ya que la administración retoma el sistema

anticorrupción a nivel nacional pero señala que la administración saliente o actual no abordó el tema de los sistemas anticorrupción.

Lo que vale la pena es especificar que si la administración municipal no lo tomo en consideración lo es, un incumplimiento a una ley en razón que el sistema anticorrupción a nivel nacional, en la propio ley que regula su funcionamiento faculta a las entidades federativas y municipios para que implemente y armonicen un sistema municipal con el sistema nacional anticorrupción lo cual nos lleva hacer esa precisión que si hay omisión es por la falta de cumplimiento de una ley.

Otro grave error de sistema anticorrupción que no lo señala Gobierno Abierto es involucrar a todos los que forman parte de la administración pública municipal en la implementación de un sistema municipal anticorrupción con objetivos específicos, pero he aquí donde cito que el problema no se ataca de raíz, se atiende superficial sin cumplir una ley, como se pretende implementar un sistema anticorrupción municipal como propuesta.

Cuando en realidad quien va emitir las políticas públicas relativas a transparencia y anticorrupción es el propio sistema anticorrupción municipal ya que a través del comité ciudadano o como se le designe es quien tiene la obligación de generar esas políticas públicas y de someterlas autorización del sistema para su implementación de todas aquellas secretarías dependencia u organismos municipales por lo tanto el problema de la corrupción fue atendido de manera superficial.

Es importante citar que el sistema nacional anticorrupción dispone que los Entidades federativas y municipios deberán armonizarse a dicho sistema con los objetivos que plateo la reforma Constitucional y que son señalados como bien lo refiere la Dra. Lizbeth Xochitl Padilla Sanabria, donde establece “la naturaleza del artículo 109 Constitucional”<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> PADILLA Sanabria Lizbeth, Xochil; *El derecho administrativo sancionador*, México; ed. Flores, 2017, p.4.

### 3.6. Participación ciudadana

En cuanto a la participación ciudadana hace mención que los consejos de participación ciudadana son nulas y que estos no tiene una intervención en la formulación de políticas públicas, haciendo mención que los consejos de participación ciudadana se generan a partir del año 2012-2015, por lo tanto el involucran a los consejos de participación ciudadana como un medio para combatir la corrupción no es una política pública.

Resultando importante establecer como en todas aquellas reglamentación que regulan la participación ciudadana se ha establecido que el ciudadano debe de recibir una respuesta por lo tanto la perspectiva normativa tiene como objetivo “ establecer dentro de la norma aquellas cosas que representan una respuesta al individuo o a la colectividad”<sup>22</sup>

Lo anterior obedece a la estructura de los consejos de participación ciudadana en el municipio de Querétaro están integrados por un consejo consultivo, por una coordinación general, por lo consejos delegacionales y por último los consejos temáticos, siendo la coordinación general el motor del funcionamiento del sistema de participación ciudadana por ley el experto en todos los temas de políticas públicas deben de ser los consejos temáticos.

Los consejos temáticos por disposición de su reglamento tiene la función de coadyuvar en la formulación de políticas públicas en las diferentes secretarías, dependencias y organismos del municipio por lo tanto, es a quien le compete establecer esos lineamientos a través de la coordinación general a efecto de hacer los señalamientos como propuesta para implementar esquemas para combatir la corrupción, por lo tanto la propuesta de renovar el sistema de consejos municipales.

---

<sup>22</sup> “Desde la perspectiva Normativa “(Documento Web) 2019  
<https://www.Archivos.diputados.gob.mx>. 16 de septiembre de 2019.

Establece en el caso de los consejos temáticos el generar e impulsar la creación de los expertos en los temas para poder fortalecer el combate a la corrupción involucrar a los académicos y fortalecer el observatorio ciudadano de seguridad para que estos realicen investigaciones, y la pregunta que se hace lo es sobre qué tema de la corrupción van a abordar los consejos temáticos.

Lo anterior se establece por que como lo citamos al inicio del presente trabajo, corrupción se definió como la apropiación y legítima del espacio público, donde se corrompe lo que es de todos, cuando alguien lo toma para sí mismo, (recursos, decisiones, espacios físicos, reglas, o incentivos); se corrompe lo público cuando se oculta se esconde y se corrompe lo público cuando se cierra y se excluye.

Por lo tanto que consejo temático debería de conocer todos estos temas, pero en realidad como política pública está muy lejos de poder erradicar la corrupción ya que se atiende superficialmente no atiende la problemática del servidor público, cabe señalar que algún responsable, con ello no se está resolviendo el tema de corrupción por lo tanto no estamos atendiendo los elementos esenciales para combatir este mal.

En cuanto a la gestión para resultados y fortalecimiento de las finanzas públicas se pretende establecer una política pública en la cual la gestión del manejo de los recursos públicos conlleven a un resultado y con ello los ciudadanos recibirán con certeza aquellos servicios que brinda le municipio y obras que se ejercen, este modelo administrativo de igual manera no garantiza el combate a la corrupción.

El hecho de establecer esta política pública como modelo administrativo no ataca de raíz el problema de establecer un modelo que permita trabajar culturalmente con la forma de evitar que el servidor público este consiente que su forma de actuar debe ser en el caso de los recursos públicos no disponer de ellos indebidamente, o verse beneficiado por tener el manejo de dichos recurso, contrario a ello se propone un modelo administrativo de transparencia.

### 3.7. Tratamientos paliativos.

Por lo tanto el eje 5 Gobierno Abierto es un paliativo únicamente para atender una necesidad de las sociedad de manera superficial para únicamente señalar que se generara políticas públicas en el plan de desarrollo municipal 2015-2018 sin tener indicadores que proporcionen como inicia la administración y como se da el cierre.

Por lo tanto nos preguntamos que es un tratamiento paliativo a lo que la National Institute of Nursing Research, señala “que son todos los cuidados que forman parte de un tratamiento para el cuidado de las molestias y síntomas de toda enfermedad grave”,<sup>23</sup> pero en ningún momento refiere que van aliviar la enfermedad grave es por ello que hoy en día la corrupción es de gravedad estando a punto de colapsar a un sistema económico, como lo es México.

Por lo tanto porque señalo que es un tratamiento superficial y desde le modelo para las ramas porque desde el propio planteamiento de los objetivos en general el Eje 5 de gobierno abierto tiene principalmente transmitir la confianza de la sociedad en la gestión municipal a través de un gobierno abierto, coparticipación de la ciudadanía y la gestión para resultados con sentido ético, pero en ningún momento establece con claridad cómo va a atar el problema.

Cual fue la estrategia que el eje 5 Gobierno Abierto establecido para lograr estos objetivos, fue la simplificación administrativa, la optimización de recursos, la transparencia y la rendición de cuentas, por lo que en donde se establece el análisis del servidor público, o la formación por ser el actor principal pueda intervenir como causante de la corrupción en su erradicación, no se atendió nuestro proceso histórico respecto al papel que ha jugado el servidor público en los hechos de corrupción.

---

<sup>23</sup> NIH. “Cuidados paliativos”, National Institute of Nursing Research, junio de 2018.

De los argumentos vertidos objetivos y estrategias resulta que este eje de Gobierno Abierto no tiene la idea clara de cómo abordar el tema de la corrupción si ha señalado que el servidor público es fuente de la corrupción pues las estrategias para su combate quedan en mano del mismo servidor público ya que la líneas de acción quedan a cargo de secretaria y dependencia de la administración pública municipal por lo tanto habrá un resulta positivo de encomendar una estrategia al servidor público.

La interrogante del porque indebidamente queda en manos del servidor público dichas estrategias cuando se ha determinado que la ineficiencia e ineficacia gubernamental genera corrupción cuando un gobierno excluyente genera corrupción, cuando se carece de una planeación y gestión en el uso de los recursos cuando no están capacitados los servidores públicos cuando estos tiene un nivel académico mínimo falta de experiencia en el servicio público.

Bajo dichos supuestos establece la administración municipal que el problema central lo es los bajos niveles de confianza ciudadana en la gestión municipal, bajo dicha premisa y comentando todos los antecedentes pues era importante que gobierno abierto tendría que haber enfocado dichas políticas públicas a establecer los mecanismos para atacar el fondo de raíz que es el servidor público independientemente de las estrategias a seguir.

Ya que el servidor público es el motor del funcionamiento de una administración pública en sus rentes áreas tenga contacto con recursos públicos, con tramites, documentos o gestiones puede generar hechos de corrupción se debe de atacar de raíz la cultura que se ha generado a través de los años sobre que es un servidor público y cuál es su función a media que esa políticas públicas atiendan el origen de la persona que ostente ese cargo de servidor público.

Los resultados a obtener serían evidentes y no se debe confundir que si bien es cierto una política pública es un modelo administrativo este es un paliativo únicamente preventivo para evitar la corrupción y que no soluciona el problema de fondo, el autor cita en específico Luis F. Aguilar Villanueva no estaba equivocado al señalar el método para atacar la corrupción que lo es de la raíz o por las ramas.

Ya que lo importante de toda política pública lo es el caso específico de la corrupción es ir a tocar el problema de fondo, no de forma o modelos administrativos ya que estos nos llevan a hacer más eficientes pero no para resolver temas de corrupción, la política pública de gobierno abierto únicamente a través de acciones estableció un modelo administrativo para operar acciones para mejorar un servicio público pero no para erradicar una corrupción que fue abordada en el contenido del eje 5.

Por lo tanto la política pública adecuada para abordar la corrupción es atacar de raíz el problema con políticas públicas culturales que cambie la forma de pensar del servidor público con una perspectiva de entendimiento del sentido que se tiene de ser servidor público brindar un servicio adecuado eficiente y eficaz con valores que se cumplan para lograr un bien común y que tenga como resultado erradicar el mal crónico llamado corrupción.

De no ser así seremos parte de un acontecimiento histórico del cual se tomara como referencia que no se resolvió el problema sino contrario a ello se politizó para obtener otros fines hecho que históricamente se ha venido repitiendo a través de nuestro proceso histórico señalado en el capítulo primero.

## CONCLUSIONES

Las políticas públicas planteadas en el eje del plan de desarrollo municipal del municipio de Querétaro, durante el periodo 2015-2018 en sus tres principios básicos del eje 5, denominado “gobierno abierto” son tratamientos paliativos que, sólo sobrellevan el problema que se ha generado de corrupción, en razón que, establecieron un modelo administrativo, buscando una innovación tecnológica y por ende una mayor transparencia de la operatividad.

Sin embargo no se atendió el punto más importante, que es, el sujeto, entendido como la persona y como eje principal de la administración pública, ya que, no basta la innovación tecnológica de las estructuras con la finalidad de que exista transparencia, sino que es el operador administrativo, el actor principal en la administración pública, y es sólo este, quien por cultura ha generado los hechos de corrupción.

Por lo tanto pueden desarrollarse modelos administrativos novedosos para hacer más eficiente el servicio público, pero si no se ataca el problema del servidor público en su forma de pensar, de nada sirve la implementación de estructuras tendientes a la búsqueda de la transparencia y rendición de cuentas, sino se está en condiciones de explicar lo que se busca transparentar y por lo tanto, existe la posibilidad de ser sancionado

Las políticas públicas en el tema de corrupción deben desarrollarse hacia el sujeto antes de ser servidor público y durante el periodo que lo sea, esto se establece en razón que, y como ya se advirtió, realizando una propuesta seria de una profesionalización en el servicio y derivado de que, como es sabido, la persona es el origen del problema, pero no se a querido invertir en el mismo.

Y es en razón de que se tienen que realizar políticas públicas en las cuales se establezcan mecanismos de selección del personal a quien se le designaran los cargos o puestos designados, que cumplan con los perfiles, conocimientos y principalmente establecer mecanismos para fortalecer los valores y que

cotidianamente estos, estén recibiendo la capacitación a fin de que puedan transmitir dichos valores y se vean reflejados en el servicio.

Se sabe que es complejo realizar una política pública específica hacia el sujeto, pero es aquí, donde se tiene que innovar en la formación de un servidor público, en cuanto a valores y convicciones para que cumpla con eficacia y eficiencia el servicio público, sin importar si se está actualizados en transparencia o si los modelos administrativos están poco actualizados, pero que el resultado del manejo de los recursos sea adecuado buscando la honestidad del servidor público.

No es fácil establecer una política pública específica sobre el servidor público y se tiene que impulsar, al margen de los modelos administrativos operacionales, debiendo atender desde la raíz, a fin de poder obtener el resultado deseado, siendo el ideal, que no se generen más hechos de corrupción, más desvío de fondos, beneficios personales, enriquecimientos ilícitos y demás conductas dañosas buscando como finalidad única y última resultados positivos.

## BIBLIOGRAFIA

### a) Referencias libros

AGUILAR Villanueva, Luis, F; *La hechura de las políticas*, 3ª edición, México; ed. MAPorra, 2014.

DE LA TORRE, Ernesto; *Historia documental de México 1*, 4ª edición, México; ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

HERNANDEZ Jorge F et. al Juárez *visiones desde el presente*, editorial Fundación para las letras mexicanas, México, 2008.

H. Jiménez, Jorge, *Empresario y dictador. Los negocios de Porfirio Díaz*, editorial RM, México, 2015

PADILLA Sanabria Lizbeth, Xochil; *El derecho administrativo sancionador*, México; ed. Flores, 2017.

RABOTNIKOf, Nora; *El espacio público y la democracia moderna*, 3ª edición, México; ed. Instituto Federal Electoral, 1997.

SCHEDLER, Andreas; *Que es la rendición de cuentas*, 3ª edición, México; ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.

### b) Referencias revistas

BAENA Paz, Guillermina “*El innombrable Carlos Salinas de Gortari*”, Casa del tiempo, Numero 14

MARES Marco. “*Calderón promulga la ley anticorrupción*”, El Economista, 10 de junio de 2012

CAMARENA Salvador, “*La renovación moral que nunca llegó*”, El País, México, 1 de abril de 2012.

LUNA Elizarrarás, Sara, Minerva “*Enriquecimiento y legitimidad Presidencial*” México.

MARTÍN Moreno Francisco. “*Lázaro Cárdenas Destructor de la economía*”, *El Universal*, 5 de agosto de 2018.

NIH. “*Cuidados paliativos*”, National Institute of Nursing Research, junio de 2018.

R. Gómez Arnulfo. “*Cuando se institucionalizo la corrupción en México*”, El semanario, México, 2018 (29 de mayo de 2018).

CHÁVEZ Elias, “*La predica contra la corrupción y por la moralización de la sociedad*”, Proceso, 3 de julio de 1982.

SERRANO Sánchez, Jesús, Antonio “La política oficial de combate a la corrupción en México”, Revista de investigación social, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2009.

**b) Páginas web**

CEPAL “*Que es gobierno abierto*” (Documento Web) 2019  
<https://biblioguias.cepal.org>. 16 de septiembre de 2019.

“*Desde la perspectiva Normativa*” (Documento Web) 2019  
<https://www.Archivos.diputados.gob.mx>. 16 de septiembre de 2019

GARCIA, Josué. “Plan de Desarrollo Municipal Querétaro” (Documento Web) 2015  
<https://www.poderinformativo.com.mx> 13 de septiembre de 2019.

POHL, John, “Cronología la línea de tiempo de Mesoamérica”. (Documento web) 2019.  
[www.famsi.org/spanish/research/chronology.html](http://www.famsi.org/spanish/research/chronology.html).  
13 de septiembre de 2019.

Dirección General de Bibliotecas UAQ