



TRABAJOS GANADORES



del **TRABAJO**
CONCURSO DE **UNIVERSITARIO** **20**
NACIONAL **23**
Información útil y a tu alcance con tan solo un click





Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales



Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente las del INAI.

Los textos sufrieron una corrección mínima para conservar las cualidades de la narración presentada por los autores.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, INAI

Insurgentes Sur 3211, Colonia Insurgentes Cuicuilco,
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04530

Diseño editorial y portada:

María Alicia Barrera Aviña

Revisión de estilo:

Kenya Soraya Martínez Ponce, Griselda Rubalcava Hernández y María Fernanda de León Canizalez

Coordinación de publicación:

Edgar Samuel Rodríguez Ocampo

Edición electrónica, febrero de 2024

Ejemplar de descarga gratuita



DIRECTORIO

PLENO DEL INAI

Adrián Alcalá Méndez, Comisionado Presidente

Norma Julieta del Río Venegas, Comisionada

Josefina Román Vergara, Comisionada

Blanca Lilia Ibarra Cadena, Comisionada

JURADO DEL CONCURSO NACIONAL DE TRABAJO UNIVERSITARIO 2023

Alfredo Delgado Ahumada, Presidente del Jurado

Víctor Manuel Saavedra Salazar

Sergio Rivera Magos

Anahí Gutiérrez Luna

Pedro Canales Hernández

ÍNDICE

Presentación	7
--------------------	---

Primer Lugar | Categoría A

La Basura en el Municipio de Oaxaca de Juárez: Cultura, Información y Derecho	9
Resumen	9
Introducción.....	9
Basura en el Municipio de Oaxaca de Juárez: cultura, información y normas.....	10
Alternativas	16
Referencias bibliográficas.....	19

Segundo Lugar | Categoría A

El Acceso a la Información Pública en la Lucha contra la Corrupción.....	22
Resumen	22
Introducción.....	22
Transparencia y corrupción.....	24
Información de servidores públicos	25
Denuncias	28
Conclusiones	29
Referencias bibliográficas.....	30

Tercer Lugar | Categoría A

El acceso a datos de las Asociaciones Ganaderas Locales Especializadas en Apicultura a través del derecho de Acceso a la Información por medio de herramientas digitales.....	33
Resumen	33
Introducción.....	33
Desarrollo	34
Conclusiones	40
Referencias bibliográficas.....	42

Primer Lugar | Categoría B

El derecho al Acceso a la Información: una herramienta clave en la lucha contra la discriminación estructural de personas con discapacidad en México	45
Resumen	45
Introducción Conozcan a Ana	45
Desarrollo ¿Por qué me tratan diferente?.....	46
Su nivel socioeconómico	47
Sus años en la escuela.....	48
Nivel de discriminación que sufren las PCD	48
Relación que guardan las PCD frente a la educación, en comparación con aquellas personas que no cuentan con dicha condición.....	50
Nivel de infraestructura habilitada para PCD en instituciones educativas	51
Su búsqueda de empleo	53
Programas y/o acciones sociales.....	55
Accesibilidad	56
Accesibilidad de las calles de la CDMX.....	57
Accesibilidad del transporte público de la CDMX	59
Atención ciudadana	60
Toma de acción.....	61
Conclusiones	62
Referencias bibliográficas.....	64

Segundo Lugar | Categoría B

El control interno como una primera línea de defensa contra la corrupción. Una mirada exploratoria al control interno municipal.....	71
Resumen	71
Introducción.....	71
El problema de la corrupción	72
El control interno como una primera línea de defensa contra la corrupción	75
El control interno municipal en México: contexto, avances y desafíos.....	77
Metodología	80
Resultados	81
Conclusión	86
Referencias bibliográficas.....	89



PRESENTACIÓN

A través de diversas estrategias de promoción, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) fomenta la cultura de ambos derechos humanos en el ejercicio público, la participación ciudadana y la rendición de cuentas a diversos sectores de la población. Por ello, como órgano garante, ofrece convocatorias nacionales que contribuyen en el aprendizaje y conocimiento de las libertades informativas.

Mediante el Concurso Nacional de Trabajo Universitario 2023: Información útil y a tu alcance con tan sólo un click, en el INAI podemos dar cuenta de la utilidad social entre jóvenes universitarios con el fin de incidir en ámbitos de estudio e intervención social de su interés mediante las nuevas herramientas tecnológicas y así propiciar el pleno ejercicio del acceso a la información y la protección de datos personales.

La convocatoria estuvo dirigida a las y los estudiantes de licenciatura y/o posgrado mayores de edad que, donde mediante un trabajo de investigación, ensayo, artículo o análisis, en el cual, partiendo de una circunstancia, situación, problemática o tema de interés público, se ejemplificó la utilidad del ejercicio del derecho de acceso a la información en el campo académico o social. Bajo estas circunstancias, el trabajo estuvo auxiliado de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), herramienta tecnológica para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en México.

De esta forma, del 27 de marzo y hasta el 27 de julio de 2023, recibimos 50 trabajos provenientes de 16 estados del país. Fue a través de solicitudes de información pública, el uso del buscador general y los buscadores temáticos, o la información pública contenida en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SI-POT), que jóvenes universitarios hicieron visible la utilidad del ejercicio del derecho de acceso a la información en distintos aspectos de la vida social, temáticas públicas o campos del conocimiento.

Este compendio contiene los trabajos ganadores del concurso en su edición 2023, los cuales fueron calificados por jurados expertos en la materia. Deseamos que, a través de estas páginas, se incentive, tanto a la comunidad universitaria como a la ciudadanía en general, sobre el uso de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), e invitar a reflexionar sobre la importancia del derecho a saber en la sociedad.



Comité Organizador





1

Categoría

A

La Basura en el Municipio de Oaxaca de Juárez: Cultura, Información y Derecho

Antonio Gutiérrez Victoria

Resumen

El Municipio de Oaxaca de Juárez enfrenta una crisis debido al infructuoso tratamiento y falta de destino final para las basuras orgánicas e inorgánicas que se recolectan en las calles de la ciudad. Sobre esta problemática en la academia sólo se han realizado comentarios circunstanciales y muy pocos trabajos para analizar la problemática y sus causas. Ese es el motivo por el que este texto pretende abonar a una discusión necesaria sobre las causas e implicaciones de la reciente crisis de la basura en la Ciudad de Oaxaca, desde un enfoque cultural y jurídico de manejo de la información que permita proponer alternativas para que la ciudadanía no sólo asuma con seriedad la problemática, sino que, además, impulse cambios de actitudes y propicie la creación de nuevas normas y medidas políticas que contribuyan a la resolución del problema.

Introducción

Llega el momento en que los basureros se llenan y dejan de funcionar; como le ocurrió al basurero de Zaachila, municipio conurbado de la zona metropolitana de Oaxaca. El pasado 8 de octubre de 2022 el diario La Jornada informó: “Cierran basurero de Zaachila tras 42 años de funcionamiento... debido a que el relleno sanitario ya ha cumplido con su vida útil”¹. Dicho suceso devino en lo que se denominó como una “crisis sanitaria” en el Municipio de Oaxaca de Juárez, en virtud de que aquel era el destino final de la basura recolectada en las calles de este municipio que son también las de la capital del estado.

Para analizar esta problemática se proponen tres enfoques. El primero de ellos cultural, pues existen razones para considerar que dicha problemática está enraizada en malas prácticas de la ciudadanía; el segundo, de la información, decisivo en tiempos de crisis; y, por último, jurídico, partiendo de las principales disposiciones

¹ Pérez Alfonso, J. A. (2022, 8 octubre). Cierran basurero de Zaachila tras 42 años de funcionamiento en La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/10/08/estados/cierran-basurero-de-zaachila-tras-42-anos-de-funcionamiento/>

normativas sobre el manejo de residuos, para culminar con una alternativa que podría tomarse en cuenta con miras a que la academia y la ciudadanía participen en la resolución del problema.

Basura en el Municipio de Oaxaca de Juárez: cultura, información y normas

En respuesta a la solicitud de acceso a la información número 201173223000157, hecha el pasado doce de junio de dos mil veintitrés; la Secretaría de Servicios Municipales, en el oficio No. SSM/1809/2023, afirma que se recolectan 350 toneladas diarias de residuos en este municipio². Esto representa una disminución tomando en cuenta los datos del Plan Municipal de Desarrollo 2022-2024 del Municipio de Oaxaca de Juárez, según el cual se recolectaban 800 toneladas de residuos al día³. La duda de si es posible hablar de residuos o de basura, pues a ciencia cierta, no se sabe si realmente existe un proceso minucioso de reciclaje, o que porcentaje de esas toneladas se reutilizan. Cualquier estimación resulta ingenua.

La basura es una verdad universal. Una que se trata de ocultar para vivir con menos remordimiento, debido a la fugaz e inquieta forma de consumir. Como afirma la ensayista mexicana Laura Sofía Rivero: “su cualidad más inquietantemente bella: la universalidad”⁴, se concreta porque conforma una experiencia humana compartida; es indicador, indicio, signo, símbolo de la humanidad; que produce basura. Buscando la etimología, Óscar Calavia, historiador, etnólogo y autor del libro “Basura. Ensayo sobre la civilización del desecho”; encuentra que: “Basura es, en origen, un participio de futuro del verbo latino que ha acabado siendo nuestro barrer”⁵ de manera que “la basura es más una acción que un objeto”⁶, es el acto de producirla.

En el afán de evadir las preocupaciones que su producción excesiva puede causar se cae en una trampa que podría resumirse en la afirmación: “si no lo veo, no lo creo”. No quiere decir que no se viva con la basura todos los días, pero hasta hace

2 H. Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez. & Unidad de Transparencia Municipal del Municipio de Oaxaca de Juárez. (2023). Respuesta a solicitud de acceso a la información 201173223000157 (Oficio SSM/1809/2023). En <https://tinyurl.com/yswv9n8u>

3 Municipio de Oaxaca de Juárez. (2022). PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2022-2024. En <https://www.municipiodeoaxaca.gob.mx/>. <https://transparencia.municipiodeoaxaca.gob.mx/t/LGTAIP/70/I/PM%20APROBADO%20POR%20CABILD0%2023%2006%202022.pdf>, p. 86-87.

4 Rivero, L. S. (2021). *Dios tiene tripas: meditaciones sobre nuestros desechos*, Fondo de Cultura Económica, p. 13.

5 Calavia, O. (2020). *Basura. Ensayo sobre la civilización del desecho*. Pepitas de calabaza, p. 41-42.

6 Ibidem, p. 42.

poco su tratamiento, disposición y destino final no eran una preocupación para muchas personas. Habitualmente el trato más frecuente de las personas con la basura se da durante el tiempo de traslado de la casa al camión recolector. A partir del momento del depósito en el camión las personas dejan de preocuparse, se desentienden del proceso siguiente. Como si quitarse la basura literalmente de encima fuera todo.

Óscar Calavia, argumenta que la importancia de la basura no debe ser pensada solo en términos del tratamiento, pues considera que este se basa en el higienismo de la percepción, consiste en el alejamiento, invisibilización y desodorización de la basura⁷, un mero ocultamiento que por fortuna en Oaxaca fracasó.

Basta con circular por las Riberas del río Atoyac, que se encuentran a un costado del mercado de la Central de Abastos, el más grande de la capital oaxaqueña, para percatarse que el lugar funge actualmente como “planta trituradora” y que, de lado a lado, de orilla a orilla, ya no hay viento sin olor, ni suelo sin lixiviados, la gente al pasar contiene la respiración, puesto que cada sople de aire advierte de la basura que allí se deposita hasta que es llevada a otro lugar desconocido. La situación se agrava, pues ahí están ellos y ellas, personas que viven en y de la basura. Entre casas que no lo son en realidad, que son apenas unos cartones, mantas y plásticos parados sobre cuatro postes, lugares donde ni las esperanzas caben. De las personas en situación de calle que allí viven, según el Oficio No. CMSDIF/DG/0336/2023, en respuesta a la solicitud de acceso a la Información Pública 201173223000157, el Municipio a través del Comité Municipal del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, no tiene el menor conocimiento⁸.

Paradójicamente, la basura muestra una doble cara. Afirma también Óscar Calavia que en los basureros hay propósitos nobles, entre ellos, los avances democráticos de una civilización. A costa de producir toda esa basura “se puede disponer de alimentos baratos, venidos de donde sea y conservados largo tiempo en envases desechables e imperecederos... también es a costa de producir mucha basura que se reducen las tareas del hogar posibilitando los progresos de la igualdad y un acceso universal al mercado de trabajo⁹”.

7 Ibidem, p. 41.

8 H. Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez. & Comité Municipal del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. (2023). Respuesta a solicitud de acceso a la información 201173223000157 (Oficio CMSDIF/DG/0336/2023). En <https://tinyurl.com/yswv9n8u>

9 Calavia, O. (2020). *Basura, Ensayo sobre la civilización del desecho. Pepitas de calabaza*, p.142-143.

Bajo las consecuencias y contradicciones de vivir los efectos de fenómenos como la globalización, aunado al sistema económico mundial que se dedica a crear necesidades y luego cosas para satisfacerlas, la basura seguirá llenando basureros, ríos, ciudades y mares. El problema de fondo, es que la producción de necesidades de consumo a través de productos basura, jamás ha considerado soluciones, ni previsiones. Parece que solo se buscan alternativas, antes no, llegados a una situación límite.

¿Puede contribuir la ciudadanía modificando sus hábitos de consumo? Desde luego que sí, pero ello implica, en primer lugar, una concientización profunda de la mano de un buen manejo de la información.

Precisamente, algunas alternativas podrían provenir de un buen manejo de la información en los contextos críticos como el que aquí se analiza. Resulta altamente importante concientizar sobre la necesidad de consumir con prudencia y así generar menos basura; conocer cuáles son las sanciones para quien tire basura en lugares no destinados para ello, informar sobre los medios para denunciar, sobre la autoridad encargada, así como promover, proteger y respetar el derecho de las personas a un medio ambiente sano.

Para el trabajo, la información obtenida a través de la solicitud de acceso a la información con número de folio 201173223000157, permitió precisar parte del tratamiento que se da a la basura en el Municipio de Oaxaca de Juárez. Mismo que comienza por la separación “a partir del servicio de barrido y recolección en la ciudad”¹⁰, 185 colonias y 13 Agencias Municipales.

Según la respuesta proporcionada por la Secretaría de Servicios Municipales, se procede a compactar la basura “mediante una prensa hidráulica, la cual ayuda a reducir el volumen de residuos inorgánicos no reciclables”¹¹, además de implementar un programa de separación de residuos para su transformación y reutilización, mismo que no fue expuesto en la respuesta a la solicitud de acceso a la información.

Al responder la pregunta relativa a los lugares que se lleva la basura recolectada, el Municipio omite, aunque es de conocimiento público, responder que se utilizan las riberas del río Atoyac como zona de transferencia temporal causando un daño irreparable a lo poco que queda del río más importante de la capital. Tampoco se menciona el centro autorizado de disposición final.

10 H. Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez. & Unidad de Transparencia Municipal del Municipio de Oaxaca de Juárez. (2023). Respuesta a solicitud de acceso a la información 201173223000157 (Oficio SSM/1809/2023). En <https://tinyurl.com/yswv9n8u>

11 Ibidem.

Además de una difusión ineficiente de la información básica para que la ciudadanía gestione la basura, toda la información relacionada con los recursos utilizados durante la crisis fue reservada por el Comité de Transparencia del H. Ayuntamiento en una sesión extraordinaria por un plazo de cinco años. Ello con fundamento en el artículo 54 fracciones II, V, VIII y IX de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca¹².

En ese sentido la Tesorería Municipal se declaró imposibilitada para dar información relativa al traslado, cantidad de viajes realizados, pagos, contratos, facturas, montos, costos, recursos disponibles, apoyos recibidos y toda evidencia física o digital de los mismos¹³. De nuevo el ocultamiento.

Para balancear desde un enfoque jurídico cabe recordar que el papel del Municipio, como base de la organización política y administrativa de los estados, es fundamental para satisfacer las necesidades más apremiantes de las personas y así mantener la estabilidad de sus condiciones materiales más próximas.

Se trata de obligaciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Desde un enfoque de derechos humanos podemos partir del artículo 4to constitucional para entender que el derecho a un medio ambiente sano también puede verse afectado por una gestión deficiente de los residuos en general. El artículo 115 de la Constitución Federal señala que: el municipio libre, base de la división territorial, de la organización político-administrativa, junto a su respectivo Ayuntamiento, tiene a su cargo distintas funciones y servicios públicos fundamentales, entre los cuales se encuentra, en el inciso c) de la fracción tercera, la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos¹⁴.

A modo de acotación, cabe mencionar que, tanto en la Constitución Federal como en la local, se establece la facultad de los municipios para desarrollar un Plan Municipal de Desarrollo. La planeación, una rama del Derecho administrativo y municipal poco explorada, debe estar alineada con la normatividad estatal, nacional e internacional, en este caso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) planteados por la Organización de las Naciones Unidas, que atraviesan de manera transversal la planeación.

12 H. Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez. & Unidad de Transparencia Municipal del Municipio de Oaxaca de Juárez. (2023). Respuesta a solicitud de acceso a la información 201173223000157 (Oficio TM/01053/2023). En <https://tinyurl.com/y5wv9n8u>

13 Ibidem.

14 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [CPEUM] Reformada (1917, 5 de febrero) (México). Diario Oficial de la Federación.

En ese sentido, el plan constituye una herramienta fundamental para tener una descripción general de la realidad, objetivos que sirvan como brújula para trazar las metas, una ruta para encaminar las acciones y una metodología de evaluación que sirva para comprobar que se cumplieron los objetivos planteados. Dicha facultad está regulada por una Ley de Planeación y una Ley Estatal de Planeación; siguiendo dichas reglas es que se creó el Plan Municipal de Desarrollo 2022-2024, para el Municipio de Oaxaca de Juárez.

Así también, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, concretamente el artículo 12, consagra al medio ambiente como un sujeto de derechos; y pone a cargo del Municipio, según el artículo 113, distintas funciones y servicios públicos, entre ellos los establecidos en el inciso c) de la fracción tercera, que son: limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos¹⁵.

Dentro de la normatividad también hay que tomar en cuenta un criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitido el 7 de diciembre de 2018 y publicado en el Semanario Judicial de la Federación; la Tesis con registro digital 2018633, en la que se pronuncia sobre el derecho a un medio ambiente sano y la vulneración a cualquiera de las dos dimensiones que constituyen dicho derecho. La primera de ellas es la objetiva o ecologista, que considera al medio ambiente como un bien jurídico en sí mismo y por lo tanto sujeto de protección; y, la segunda, concierne a la interdependencia con el sujeto humano y la realización de sus demás derechos, misma que se ve afectada cuando se vulnera la primera¹⁶.

Siguiendo el artículo 12 de la Constitución Local podemos encontrar que, el Estado de Oaxaca cuenta con una Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos, misma que es reglamentaria de citado artículo y demás disposiciones que se refieran a la “protección del medio ambiente y la procuración y preservación del equilibrio ecológico, en materia de prevención y gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial que se generan en el territorio del Estado”.¹⁷

Dicha ley prevé la Responsabilidad compartida en el manejo integral de residuos. Ya que se trata de:

15 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca [CPELSO] Reformada (1922, 4 de abril) (México). Promulgada por bando solemne el martes 4 de abril de 1922.

16 Tesis [A.]: 1a. CCLXXXVIII-2018 (10a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época*, s., diciembre de 2018, s. p. Reg. digital 2018633.

17 *Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos [LPGIRS]*, Reformada, Artículos 1, 6, 7, 11, 98 y 108, Ley publicada en la Tercera Sección al Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el sábado 18 de julio de 2009, (México).

“una corresponsabilidad social y requiere la participación conjunta, coordinada y diferenciada de productores, distribuidores, consumidores, usuarios de subproductos, y del Gobierno del Estado y los Municipios, según corresponda, bajo un esquema de factibilidad de mercado y eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social”.¹⁸

Según los artículos 7 y 11, entre las autoridades competentes para la aplicación de dicha ley se encuentran los Ayuntamientos, quienes podrán formular programas para prevenir y gestionar integralmente los residuos, así como “emitir los bandos, ordenanzas, reglamentos, y demás disposiciones jurídico-administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones respectivas, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en la presente Ley en materia de gestión integral de residuos”.¹⁹

Explícitamente, obliga a prevenir, eliminar y sanear los tiraderos clandestinos, así como:

“Prestar el servicio público de limpia en sus etapas de barrido de las áreas públicas y vialidades secundarias, la recolección de los residuos sólidos urbanos, su transporte a las estaciones de transferencia, plantas de tratamiento y selección, y disposición final en rellenos sanitarios, de conformidad con las normas en la materia”.²⁰

Además de estas facultades, los artículos 98 y 108, de la citada ley, dan a los municipios la facultad para sancionar a quienes no sigan la normativa establecida para el correcto tratamiento de los residuos.

Por otra parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca en su artículo 43, fracción XXIV, establece las atribuciones del Ayuntamiento, entre ellas: “Dotar a la cabecera municipal, Agencias, a los Núcleos Rurales, colonias y comunidades de su Municipio de obras y servicios públicos básicos” entre ellos el de “limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos... velando siempre por la preservación del equilibrio ecológico”.²¹

18 Ibidem.

19 Ibidem.

20 Ibidem.

21 *Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca*, [LOME0], Reformada, Artículo 43, Ley publicada en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el 30 de noviembre de 2010, (México).

Existe también un Reglamento para el Servicio de Limpia de la Ciudad de Oaxaca, una norma general con disposiciones y prohibiciones que pueden resultar incumplibles; su contenido general versa sobre las prohibiciones en el tratamiento de los residuos, cuestiones de almacenamiento, recolección, transporte, disposición final, residuos de alto riesgo, del aseo, la concientización ciudadana, sanciones y recursos²².

Concretamente, para combatir la crisis de la basura, el municipio emitió los Acuerdos PM/PA/41/2022 y RC/001/2022: El primero, referente a la aprobación de diversas políticas públicas en materia de equilibrio ecológico y medio ambiente; y el segundo, para ordenar, formular e implementar un Programa Municipal para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos.

En el primer acuerdo, ante la “crisis sanitaria”, se estableció “como política pública por parte del Honorable Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, el buscar alternativas de solución para realizar la gestión y disposición final de residuos sólidos”.²³

Dicha solución consiste en la separación diaria de basura orgánica e inorgánica, llamada “POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE SEPARACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ”.²⁴ Así como la búsqueda de una solución perdurable, considerando la reparación del equilibrio ecológico y saneamiento, del “basurero” ubicado en la Villa de Zaachila.

En el segundo acuerdo se establece la “estrategia de sociabilización para una correcta separación de residuos sólidos urbanos”²⁵, así también la de recolección, tratamiento y participación social, medidas imposibles sin un buen manejo de la información.

Alternativas

Entre las alternativas a largo plazo para el tratamiento de la basura del municipio de Oaxaca de Juárez y del estado en general, las autoridades proponen crear el

22 *Reglamento para el Servicio de Limpia de la Ciudad de Oaxaca, [RSLCO], Reformado*, Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el 3 de julio de 1993, México.

23 Municipio de Oaxaca de Juárez. (2022). Gaceta Municipal MARZO 2022 EXTRA. En https://transparencia.municipiodeoaxaca.gob.mx/gacetas/gaceta_2022_marzo_extra_2.pdf.

24 Ibidem.

25 Ibidem.

Centro Integral de Revalorización de Residuos Sólidos Urbanos, que supuestamente “permitirá aprovechar al máximo los materiales reciclables, creará fuentes de empleo y generará ingresos económicos muy importantes por el aprovechamiento de los materiales”.²⁶ Pero aún no se ha transparentado un proyecto técnico completo que permita saber cómo va a operar el centro.

Habrá que decir que el Centro requerirá de una normativa correctamente armonizada para funcionar adecuadamente. Además de que la elección del lugar puede conllevar dificultades, pues se debe consultar y consensuar con los Municipios, Pueblos y Comunidades Indígenas la construcción de dicho proyecto en sus territorios y jurisdicciones.

Para sumar a la resolución del problema, este trabajo propone revisar toda normatividad actual y futura que sea aplicable para el tratamiento de los residuos, desde el modelo de racionalidad legislativa sugerido por el jurista español Manuel Atienza, que puede ser útil para enriquecer la discusión y hacer análisis para debelar las carencias de la normatividad relacionada, pero para hacer un contraste con la realidad y sus limitantes. Dicho modelo cuenta con cinco niveles, a saber:

La racionalidad lingüística que se enfoca en uso adecuado del lenguaje y como este posibilita el entendimiento del mensaje que la autoridad intenta mandar al destinatario²⁷.

1. La racionalidad jurídico-formal, que consiste en integrar la normativa dentro de un sistema jurídico de manera armoniosa. Hay que recordar que este incluye a la normatividad internacional²⁸.
2. La racionalidad pragmática, que se refiere a la eficacia de la norma, es decir, que se pueda cumplir en la realidad²⁹.
3. La racionalidad teleológica, que se refiere a la razón de ser de la norma. Los fines sociales perseguidos³⁰.
4. La racionalidad ética, que se refiere a la justificación ética de los fines perseguidos que además deben ser conformes con los “valores constitucionales adecua-

26 Coordinación de Comunicación Social del Gobierno del Estado (2023) CIRRSU resuelve crisis de la basura y es oportunidad para crear desarrollo económico y social: especialista. <https://www.oaxaca.gob.mx/comunicacion/cirrsu-resuelve-crisis-de-la-basura-y-es-oportunidad-para-crear-desarrollo-economico-y-social-especialista/>

27 Atienza, M. (2013), *Curso de argumentación jurídica*. Trotta, p. 714-715.

28 Ibidem, p. 715.

29 Ibidem, p. 715.

30 Ibidem, p. 715.

damente interpretados”.³¹

Ante un problema de tal magnitud esta es una alternativa que distintos sectores de la sociedad pueden implementar informándose, haciendo valer su derecho de acceso a la información pública, reflexionando y participando como observadores críticos que exigen transparencia, respeto a los Derechos Humanos y apego a la ley sin dejar de lado las causas de los fenómenos analizados.

31 Ibidem, p. 715.

Referencias bibliográficas:

1. Atienza, M. (2013), *Curso de argumentación jurídica*. Trotta, p. 714-715.
2. Calavia, Óscar. (2020), *Basura. Ensayo sobre la civilización del desecho. Pepitas de calabaza*, p. 41-42 y 142-143.
3. Coordinación de Comunicación Social del Gobierno del Estado (2023) *CIRRSU resuelve crisis de la basura y es oportunidad para crear desarrollo económico y social: especialista*. <https://www.oaxaca.gob.mx/comunicacion/cirrsu-resuelve-crisis-de-la-basura-y-es-oportunidad-para-crear-desarrollo-economico-y-social-especialista/>
4. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]*, Reformada, (1917, 5 de febrero) (México). Diario Oficial de la Federación.
5. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca [CPELSO]*, Reformada (1922, 4 de abril) (México). Promulgada por bando solemne el martes 4 de abril de 1922.
6. Pérez Alfonso, J. A. (2022, 8 octubre), *Cierran basurero de Zaachila tras 42 años de funcionamiento en La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/10/08/estados/cierran-basurero-de-zaachila-tras-42-anos-de-funcionamiento/>
7. H. Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez. & Comité Municipal del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. (2023). Respuesta a solicitud de acceso a la información 201173223000157. (Oficio CMSDIF/DG/0336/2023). En <https://tinyurl.com/yswv9n8u>
8. H. Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez. & Unidad de Transparencia Municipal. (2023). Respuesta a solicitud de acceso a la información 201173223000157. (Oficio UT/0817/2023). En <https://tinyurl.com/yswv9n8u>
9. H. Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez. & Unidad de Transparencia Municipal del Municipio de Oaxaca de Juárez. (2023). Respuesta a solicitud de acceso a la información 201173223000157. (Oficio SSM/1809/2023). En <https://tinyurl.com/yswv9n8u>
10. H. Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez. & Unidad de Transparencia Municipal del Municipio de Oaxaca de Juárez. (2023). Respuesta a solicitud de acceso a la información 201173223000157. (Oficio TM/01053/2023). En <https://tinyurl.com/yswv9n8u>

1. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, [LOMEO]*, Reformada, Artículo 43, Ley publicada en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el 30 de Noviembre de 2010, (México).
2. *Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos, [LPGIRS]*, Reformada, Artículos 1, 6, 7, 11, 98 y 108, Ley publicada en la Tercera Sección al Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el sábado 18 de julio de 2009, (México).
3. Municipio de Oaxaca de Juárez. (2022). *Gaceta Municipal MARZO 2022 EXTRA*. En <https://www.municipiodeoaxaca.gob.mx/>. https://transparencia.municipiodeoaxaca.gob.mx/gacetas/gaceta_2022_marzo_extra_2.pdf.
4. Municipio de Oaxaca de Juárez. (2022). *PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2022-2024*. En <https://www.municipiodeoaxaca.gob.mx/>. <https://transparencia.municipiodeoaxaca.gob.mx/t/LGTAIP/70/I/PMD%20APROBADO%20POR%20CABILDO%2023%2006%202022.pdf>, p. 86-87.
5. *Reglamento para el Servicio de Limpia de la Ciudad de Oaxaca [RSLCO]*, Reformado, Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, (3 de julio de 1993), (México).
6. Rivero, L. S. (2021), *Dios tiene tripas: meditaciones sobre nuestros desechos*, Fondo de Cultura Económica, p. 13
7. Tesis [A.]: 1a. CCLXXXVIII-2018 (10a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, s., diciembre de 2018, s. p. Reg. digital 2018633.



Categoría

A

El Acceso a la Información Pública en la Lucha contra la Corrupción

José Miguel Mata Hernández

Resumen

El acceso a la información pública es esencial para la transparencia y la rendición de cuentas, ya que permite a los ciudadanos visualizar la actuación de los servidores públicos y contribuye en el combate contra la corrupción en México. El objetivo del presente ensayo es mostrar que la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) y las solicitudes de información sirven para conocer cuáles instituciones públicas y cuáles servidores públicos presentan sanciones por faltas administrativas o por actos de corrupción. Para obtener los resultados, se realizó una solicitud de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

De igual manera, las conclusiones del ensayo revelan que la suspensión es el tipo de sanción con la mayor cantidad de sancionados, y que Jalisco, Chiapas y Chihuahua son los estados con un mayor número de instituciones que cuentan con servidores públicos sancionados. Finalmente, se enfatiza en la importancia de realizar denuncias ciudadanas para reportar actos de corrupción, faltas administrativas, falta de información pública y mal uso de datos personales.

Introducción

El 100% de las personas encuestadas en el Foro Juventudes de América Latina y el Caribe 2030¹ comentaron que la corrupción es un problema latente que limita el desarrollo sostenible de un país y en una región (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas [CEPAL], 2019). Sin embargo ¿Cuántas veces hemos sido testigos de noticias, artículos y notas sobre escándalos de corrupción o faltas administrativas? Si se lo preguntan a cualquier ciudadano, este responderá más de una vez. Gracias a las innovaciones democráticas y a las prácticas de gobierno abierto que se han implementado en nuestro país durante los últimos años, el nivel de transparencia y acceso a la información pública ha mejorado significativamente, lo que permite que cualquier ciudadano pueda acceder sin problemas. (Rodríguez, 2013)

¹ También este foro llevado a cabo por la CEPAL llega a tener el nombre de Foro de Niños, Niñas, Adolescentes y Juventudes de América Latina y el Caribe 2030.

Existe una diferencia entre lo que es una falta administrativa y un delito por corrupción. Por una parte, las faltas administrativas surgen cuando se incumplen normativas establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; mientras que los delitos se cometen al realizar actos de corrupción mencionados en el Código Penal Federal (Secretaría de la Función Pública, 2017).

No obstante, la transparencia es una herramienta fundamental para el combate a la corrupción, además, sirve como un mecanismo para que los ciudadanos pidan a los servidores públicos una correcta rendición de cuentas (Sandoval y Rose-Ackerman, 2009). En cambio, el acceso a la información pública permite crear espacios más transparentes, asimismo, esta funciona como herramienta para la rendición de cuentas y para combatir la corrupción (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [INAI], 2023a).

Es por ello que este ensayo parte de la hipótesis de si la Plataforma Nacional de Transparencia sirve como herramienta para combatir la corrupción a través de la búsqueda de servidores públicos sancionados y de datos abiertos sobre hechos o denuncias por delitos por actos de corrupción y de faltas administrativas.

También se busca responder los siguientes cuestionamientos: ¿En qué sitio de la Plataforma Nacional de Transparencia un ciudadano o ciudadana pueden conocer las actividades y la rendición de cuentas de un servidor público? ¿Qué tipo de información se puede encontrar sobre servidores públicos sancionados dentro de la Plataforma Nacional de Transparencia? ¿Qué tipo de denuncias se pueden hacer mediante el INAI? ¿Cuáles han sido los organismos y tipos de sanciones con mayor cantidad de servidores públicos sancionados?

Debido a lo anterior, para el presente ensayo se hizo uso de la Plataforma Nacional de Transparencia y en su conjunto una solicitud de información ante la Secretaría de la Función Pública y la Fiscalía General de la República. Esto con el objetivo de demostrar la hipótesis y que existe evidencia que hay servidores públicos sancionados por hechos relacionados por corrupción y por faltas administrativas.

El alcance de este trabajo pretende mostrar que la persona interesada conozca cómo obtener información sobre servidores públicos que hayan cometido delitos por actos de corrupción o hayan sido sancionados por faltas administrativas, y así ejercer una mejor toma de decisiones en caso de que alguno de estos se postule como candidato para un cargo público o en su defecto realizar denuncias.

Transparencia y corrupción

La Agenda 2030 de México es un plan estratégico que establece una visión compartida para guiar las acciones conjuntas en diversos sectores, con el propósito de beneficiar a las personas, proteger el medio ambiente, promover la prosperidad económica y reducir las brechas de desigualdad, al tiempo que busca fomentar la paz y fortalecer las colaboraciones (CEPAL, 2023). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representan el núcleo central de la Agenda 2030 y reflejan una perspectiva global, indivisible y una renovada cooperación internacional. De forma conjunta, estos delinear una visión del mundo que se espera alcanzar. Así se comprende que los Objetivos de Desarrollo Sostenible son 17 y están acompañados de metas e indicadores, por lo que muestran un compromiso de los Estados miembros de las Naciones Unidas hacia un proceso de cambio. En particular el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 16 titulado “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas” busca poner fin a la impunidad, a los actos de corrupción, fomentar la participación ciudadana, reducir la violencia y promover los gobiernos abiertos (CEPAL, 2023).

De igual manera, es importante comprender que el gobierno abierto es una iniciativa que busca incrementar la transparencia en las instituciones de un país, asegurando una rendición de cuentas oportuna y proporcionando información sobre los servidores públicos. Los gobiernos abiertos fomentan la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, lo que implica la publicación accesible de información gubernamental, la consulta ciudadana en la formulación de políticas y la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil (Sandoval y Rose-Ackerman, 2009).

En México, se han implementado iniciativas de transparencia que buscan aumentar la apertura en los procesos gubernamentales. Esto se logra mediante la divulgación de datos relacionados con presupuestos, gastos públicos, contratos gubernamentales, salarios, beneficiarios y decisiones relacionadas con la transparencia (Casis, 2014).

Los ciudadanos pueden ocupar las herramientas que ofrece la Plataforma Nacional de Transparencia para observar contratos públicos de obras, adquisiciones, maquinaria, equipo, y demás (Plataforma Nacional de Transparencia [PNT], 2023a). Por otra parte, en los distintos organismos a nivel federal, las contrataciones públicas pueden contener información sospechosa en relación con los procesos o los montos involucrados. Por lo que, mediante el uso de estas herramientas, los ciudadanos pueden visualizar las contrataciones públicas y detectar si algún contrato u operación implicó adquisiciones de bienes o servicios a un precio mucho mayor al real. Lo anterior mencionado

es un ejemplo de un acto de corrupción en donde las partes pactan ese sobreprecio, y la diferencia del precio real se reparte entre ellas. Sin embargo, ante el auge de las aplicaciones de la inteligencia artificial, es posible usar esta tecnología con el objetivo de identificar contratos públicos con sobreprecio. De igual manera, con el uso de la inteligencia artificial se puede detectar si un servidor público ya fue sancionado y presentar criterios de alerta sobre faltas graves o actividades relacionadas con la corrupción (Köbis et al., 2022).

En cuanto a los resultados obtenidos del Índice de Integridad Pública y del Índice de Transparencia del 2022 por parte de Corruption Risks Organization², muestran que México es uno de los países líderes en el tema de transparencia. En el caso del Índice de Integridad Pública por parte de Corruption Risks Organization, México obtuvo una puntuación de 6.45 sobre 10, lo que lo posicionó en el lugar 54 a nivel mundial entre 144 países evaluados, y en el noveno lugar a nivel regional, considerando un total de 18 países a nivel América Latina (CRO, 2022).

En el Índice de Transparencia destacó que México obtuvo una puntuación de 14.5 sobre 19, ubicándose en el puesto 30 a nivel mundial y en el séptimo lugar a nivel regional a nivel América Latina. Esto demuestra que México se encuentra posicionado como uno de los países de referencia en prácticas de la transparencia (CRO, 2022).

Información de servidores públicos

El conocer qué servidores públicos han sido sancionados por delitos de actos de corrupción o por faltas administrativas ya sean graves o no graves, le permite al ciudadano conocer los hechos sobre el asunto ocurrido y la persona sancionada. Al conocer que servidores fueron sancionados, le permite a la ciudadanía estar enterada y conocer las actividades por las cuales fueron sancionados, si es que alguno de estos quisiera postularse para ser candidato por parte de un partido político o pretender un cargo público (PNT, 2023a).

Los criterios de la Plataforma Nacional de Transparencia permiten buscar información mediante Estado o Federación, nombre del servidor público, denominación del cargo, área de adscripción y tipo de sanción. Los datos que se pueden obtener en esta plataforma, sobre un servidor público sancionado consisten en su nombre, cargo, área

2 Es un organismo con base en Alemania que trabaja en colaboración con el European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building y el Center for International Private Enterprise.

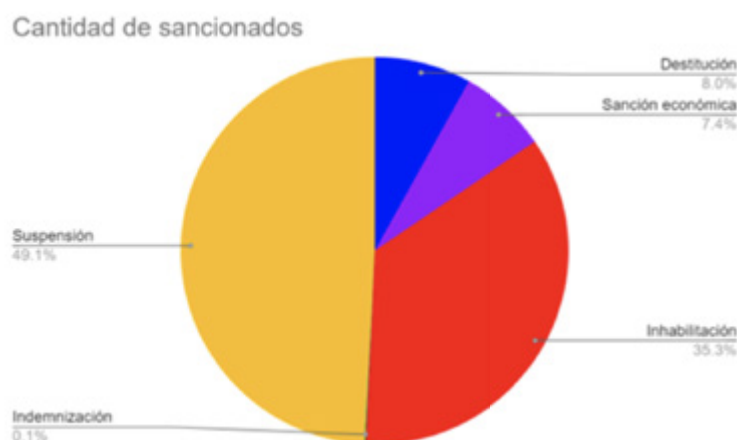
de adscripción, tipo de sanción, en su caso la temporalidad de la sanción, orden jurisdiccional de la sanción, autoridad que sanciona, número de expediente, fecha de resolución, normatividad que se infringió, hipervínculo de la resolución y período en que se informa. Además, se señalan los motivos y causas de la sanción. Es necesario resaltar los datos que incorpora la PNT, para que los ciudadanos realicen solicitudes de información sobre denuncias y delitos por actos relacionados de corrupción y faltas graves para diferentes organismos que van desde la Administración General de Aduanas, administraciones de cada aduana en particular, municipios, comisiones, alcaldías, secretarías de estados, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, entre otras.

Los tipos de sanciones aplicadas en casos de faltas graves o actos de corrupción varían según la gravedad de la falta. Para realizar la exploración de información dentro de la Plataforma Nacional de Transparencia se utilizó el registro de servidores públicos sancionados, para esta búsqueda se aplicó el criterio de “tipo de sanción”. Se encontró que en los tipos de sanciones destacan las suspensiones, con un total de 4,996 personas sancionadas, seguidas por las inhabilitaciones que afectaron a 3,587 personas.

Habría que señalar también, otras sanciones significativas que incluyen las destituciones, con 818 personas afectadas, y las sanciones económicas aplicadas a 757 personas (PNT, 2023b). En cambio, el número de personas sancionadas con indemnizaciones para reparación de daños fue mucho menor, con tan solo 10 casos registrados. Lo anterior mencionado se muestra en la gráfica 1.

Gráfica 1

Servidores públicos sancionados según el tipo de sanción.



Nota. Elaboración con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia (2023b).

Se puede comprender que siempre habrá instituciones y entidades que tengan mayor número de servidores públicos sancionados. Para evidenciar las entidades e instituciones con mayor cantidad de sancionados de acuerdo con el tipo de sanción, se realizó la tabla 1.

Las instituciones del Estado de Veracruz y a nivel Federación han sido las que han aparecido con mayor cantidad de sanciones de los rubros de indemnización, destitución e inhabilitación. Por lo tanto, se entiende que la información de las instituciones con más sanciones permite a los organismos de auditoría mejorar sus procedimientos y a los ciudadanos visualizar cuáles son los que tienen sanciones. Esto permite a otros organismos pertenecientes al Sistema Nacional Anticorrupción y a la Secretaría de la Función Pública el mejorar sus procesos de vigilancia (SFP, 2017).

Tabla 1

Entidades e instituciones sancionadas de acuerdo con el tipo de sanción.

Tipo de sanción	Entidades con mayor cantidad de sancionados	Instituciones con mayor cantidad de sancionados
Destitución	1. Puebla 2. Federación 3. Tabasco	1. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana de Tabasco 2. Ayuntamiento del Municipio de Cunduacán Tabasco 3. Registro Agrario Nacional
Sanción económica	1. Michoacán 2. Nayarit 3. Chiapas	1. Fiscalía General de Nayarit 2. Jiquilpan Michoacán 3. Ayuntamiento de Miguel Auza Zacatecas
Inhabilitación	1. Federación 2. Estado de México 3. Veracruz	1. Tribunal Superior Agrario 2. Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz 3. Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo
Indemnización	1. Veracruz 2. Nayarit	1. Ayuntamiento de Coatzacoalcos Veracruz 2. Ayuntamiento de San Blas Nayarit
Suspensión	1. Jalisco 2. Chiapas 3. Chihuahua	1. Junta Municipal de Agua y Saneamiento de Chihuahua 2. Comisión Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del municipio de Nuevo Laredo 3. Fiscalía Estatal de Jalisco

Nota. Elaboración con base en Plataforma Nacional de Transparencia (2023b).

En caso de que la información que busca no está disponible en los datos abiertos de la Plataforma Nacional de Transparencia o no se encuentre tras una búsqueda, es posible presentar una solicitud de acceso a la información y a los datos personales de los sujetos obligados, los cuales se encargarán de proporcionar la información solicitada en respuesta a la solicitud (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [INAI], 2023b).

Denuncias

Las denuncias, derecho con el que cuentan las y los ciudadanos, funcionan como un papel importante para evidenciar actos con dolo, de mala fe y de negligencia por parte de las personas, las cuales pueden ser de forma anónima con la finalidad de resguardar su seguridad. En México, únicamente se denuncia el 6.4% de 100 delitos que ocurren, y de ese porcentaje solo el 14% se resuelve. Esto indica que la posibilidad de que una acción denunciada sea resuelta es del 0.9% (Lecuona, 2017). Por lo tanto, estos resultados muestran la situación que se vive en el país donde prevalece una falta de la cultura de la denuncia.

De acuerdo con el INAI (2023a), las denuncias consisten en mostrar evidencias de mal uso de datos personales y también sobre la falta de información y de rendición de cuentas de un organismo y de personas obligadas. Por otro lado, dentro de la Plataforma Digital Nacional, del Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas, y del Centro de Denuncia y Atención Ciudadana de la PGR se pueden efectuar denuncias de servidores públicos por haber cometido delitos relacionados con actos de corrupción o faltas administrativas (Plataforma Digital Nacional [PDN], 2023).

Es cierto que las denuncias pueden tener consecuencias negativas para la persona denunciada. En ocasiones, un servidor público puede haber cometido faltas graves o delitos por actos de corrupción, pero debido a la eliminación o falta de evidencias sólidas, no se le sanciona adecuadamente. Por otro lado, también puede darse el caso en que un servidor público sea objeto de una denuncia malintencionada con el propósito de dañar su carrera profesional, a pesar de no haber cometido delitos por actos de corrupción o faltas graves. Es importante considerar que realizar una denuncia para difamar es un acto sancionado legal. Por ende, se requiere contar con evidencias suficientes y pertinentes antes de presentar una denuncia.

Conclusiones

México ha sido reconocido a nivel internacional como un ejemplo en cuestiones de transparencia, lo cual ha contribuido a la sociedad para una mejor toma de decisiones en materia pública. No obstante, ¿es posible que en años futuros el uso de los datos y herramientas proporcionadas por la Plataforma Nacional de Transparencia tenga un alcance aún mayor en la lucha contra la corrupción? Esto se verá en un futuro cercano, pero ante las innovaciones tecnológicas se mejorarán las herramientas para acceder a la información. La transparencia y la información pública permiten que cualquier ciudadano pueda verificar si un servidor público ha estado implicado en delitos relacionados con corrupción o faltas administrativas, y si ha sido objeto de sanciones.

En cambio, la Plataforma Nacional de Transparencia es una herramienta accesible que ofrece la posibilidad de visualizar estos datos de manera amena y comprensible. No obstante, las suspensiones son el tipo de sanción más frecuente aplicada a los servidores públicos involucrados en casos de corrupción y en faltas administrativas, en comparativa los otros tipos de sanciones han tenido pocos servidores públicos sancionados.

Finalmente, toda denuncia debe estar completamente fundamentada y respaldada por evidencias suficientes. De esta manera, se evita que ocurran casos infundados o injustos. Para presentar una denuncia de manera efectiva, se pueden utilizar los recursos de la Plataforma Nacional de Transparencia o de la Plataforma Digital Nacional.

Referencias bibliográficas:

1. Casis, A. E. (2014). *Corrupción en México, normativa para eliminarla y percepción ciudadana*. *Ciencia administrativa*, (1), 31-39. <https://cienciaadministrativa.uv.mx/index.php/cadmiva/article/view/1610>
2. *Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas [CEPAL]*. (2019). ODS 16: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas en América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas. https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/ods16_c1900801_press.pdf
3. *Corruption Risk Organization [CRO]*. (2023). How does Mexico control corruption? Integrity and transparency. Corruption Risk Organization Indexes. <https://corruptionrisk.org/country/?country=MEX#forecast>
4. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [INAI]. (2023a). *Definiciones de las variables que se incluyen en las estadísticas semanales de solicitudes de acceso a la información y de datos personales*. *Secretaría de Acceso a la Información*. <https://home.inai.org.mx/wp-content/uploads/Definiciones-de-las-variables-estad%C3%ADsticas-2023.pdf>
5. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [INAI]. (2023b). *Proceso para ejercer derecho a la información*. *Secretaría de Acceso a la Información*. https://home.inai.org.mx/?page_id=1643
6. Köbis, N., Starke, C. & Rahwan, I. (2022), *The promise and perils of using artificial intelligence to fight corruption*. *Nat Mach Intell* 4, 418–424. <https://doi.org/10.1038/s42256-022-00489-1>
7. Lecuona, G. R. Z. (2017). *Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías: tamaño de la impunidad en México*. Impunidad cero org. <https://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/#/>
8. Plataforma Digital Nacional [PDN]. (2023). *Denuncias*. *Secretaría Ejecutiva SNA*. <https://www.plataformadigitalnacional.org/>
9. Plataforma Nacional de Transparencia [PNT]. (2023a). *Datos abiertos*. *CAVINAI*. <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>
10. Plataforma Nacional de Transparencia [PNT]. (2023b). *Servidores públicos sancionados*. *CAVINAI*. <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

11. Rodríguez, J. L. E. (2013). *La corrupción administrativa en México*. *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 9(2), 179-184. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332013000200007
12. Sandoval, I. E., & Rose-Ackerman, S. (2009). *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. Siglo XXI.
13. Secretaría de la Función Pública [SFP]. (2017). *Manual sobre el Sistema Nacional Anticorrupción para Servidoras y Servidores Públicos Federales*. SNA. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194144/Manual_SNA.pdf



Categoría

A

El acceso a datos de las Asociaciones Ganaderas Locales Especializadas en Apicultura a través del derecho de acceso a la información por medio de herramientas digitales

Carlos Manuel Toto Acevedo

Resumen

En este trabajo usamos el Derecho de Acceso a la Información (DAI) para explorar la presentación y el uso de datos oficiales en portales web. Decidimos utilizar como ejemplo los datos que hay sobre las Asociaciones Ganaderas Locales Especializadas en Apicultura (AGLEA). Para este trabajo nos enfocamos en buscar información en sitios web como el Atlas Nacional de Abejas y Derivados Apícolas¹ y llevamos a cabo consultas a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

Posteriormente, hicimos un cotejo de la información que se obtuvo de nuestras distintas fuentes, entre las que destacan la información otorgada por el Registro Nacional Agropecuario (RNA), dependiente de la SADER y del Atlas Nacional. Entre los hallazgos se encontró disparidad de datos en la información que se presenta en el Atlas con la proporcionada por la Sader vía PNT.

Finalmente, se sugieren soluciones a esta situación, y se expresa la utilidad social de un portal como la PNT y fuentes de información como el Atlas.

Introducción

La relevancia de la apicultura para México en términos socioeconómicos es visible a nivel internacional, como productor de miel es localizado en el noveno puesto. En materia de exportación desciende al décimo tercer puesto, con una exportación del 68% de la producción nacional de miel². Gran parte de esta producción se sitúa en los estados del sureste como Yucatán, Quintana Roo, Campeche y Chiapas. Esta actividad pecuaria, dentro de la rama de la ganadería, la realizan 43 mil apicultores en toda la república.

1 Se puede consultar en <https://atlas-abejas.agricultura.gob.mx/>

2 Ver <https://www.gob.mx/siap/articulos/mexico-pais-exportador-de-miel>

Algunos apicultores se organizan en asociaciones ganaderas locales especializadas como lo ha documentado Dutton (2023). Estas asociaciones tienen su fundamento en la Ley de Organizaciones Ganaderas (LOG)³. El agruparse ayuda a los apicultores a intercambiar conocimientos, crear redes de cooperación técnica y de financiamiento, y a tener una representación común frente a las autoridades para obtener apoyos de los tres niveles de gobierno y fortalecer sus actividades⁴.

El Atlas Nacional de las Abejas y Derivados Apícolas busca cumplir con el artículo 3° de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG),⁵ que señala: “suministrar a la sociedad y al Estado, información de calidad, pertinente, veraz y oportuna (...)”. Este portal y la información que contiene es producto de la colaboración entre el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en coordinación con la Sader, y otras unidades de Estado que integran el SNIEG⁶.

Según el Atlas se encuentran registradas 508 AGLEA en todo el país. Nos dimos a la tarea, por medio del DAI, de corroborar si el registro de AGLEA es veraz.

Desarrollo

Como ya se mencionó, el portal del Atlas reúne la información que existe acerca de la apicultura en México, su contexto económico, social e histórico dentro un único sitio web. Surge a raíz de la necesidad de poseer un punto de partida con información sólida acerca de un tema de interés público. Producto del trabajo en coordinación del SNIEG, el INEGI y la SADER.

El Atlas es una herramienta que permite cumplir principios rectores de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia que son pilares de la transparencia y del acceso a la información⁷. Tal como lo señala Uvalle (2016) que la transparencia ayuda a institucionalizar el conocimiento y la información sea pública, abierta, accesible y responsable.

3 La LOG se publicó el 6 de enero y su reglamento, el 24 de diciembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

4 Ver 3.12 Importancia Sociocultural de la Apicultura en México <https://atlas-abejas.agricultura.gob.mx/cap3.html>

5 Ley publicada en el DOF el 16 de abril de 2008.

6 Ver https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/especiales/AtlasN_abejas2021.pdf

7 Marco normativo https://atlas-abejas.agricultura.gob.mx/index.html#Marco_Normativo

Es un punto de partida para registrar y documentar a las AGLEA, además de otros temas relacionados con la apicultura. De forma breve, se menciona la existencia de 508 AGLEA en el país, según la información del Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON) presentada en el Atlas⁸.

Para corroborar la información hicimos uso de la PNT, mediante una solicitud de información a la Sader, en este caso el número de AGLEA por entidad federativa, fecha de constitución y de registro⁹.

La SADER entregó la información en un CD. (ver Tabla 1)

	Entidad federativa	Asociaciones ganaderas locales
1	Aguascalientes	4
2	Baja California Sur	2
3	Baja California	0
4	Campeche	0
5	Chiapas	10
6	Chihuahua	10
7	Coahuila	3
8	Colima	4
9	Ciudad de México	3
10	Durango	5
11	Guanajuato	21
12	Guerrero	15

⁸ Siacon, 2017.

⁹ La solicitud quedó registrada bajo el folio 330025422002291.

13	Hidalgo	10
14	Jalisco	37
15	México	17
16	Michoacán	17
17	Morelos	7
18	Nacionales	0
19	Nayarit	5
20	Nuevo León	7
21	Oaxaca	3
22	Puebla	41
23	Querétaro	4
24	Quintana Roo	0
25	Región Lagunera	2
26	San Luis Potosí	12
27	Sinaloa	8
28	Sonora	8
29	Tabasco	0
30	Tamaulipas	14
31	Tlaxcala	11
32	Veracruz	44
33	Yucatán	8
34	Zacatecas	10
	Total	342

Fuente: SADER

Tras la realización de este ejercicio (solicitud de información vía PNT y consulta del Atlas), es notoria una disparidad con los números que se presentan en el Atlas y los que la SADER informa, con una diferencia de 166 AGLEA¹⁰. El Atlas señala que de acuerdo con la LOG hay 508 y la Sader 342.

La diferencia de datos en ambas fuentes es amplia, si se considera que el objeto de estudio, en este caso la cantidad de AGLEA en el país, tiene una diferencia de 31.5% según la información de los dos sitios consultados. Cuando no debería de haber una diferencia de datos. El Atlas, que en principio se presenta como un punto de partida con información de calidad y veraz, sin embargo, no cumple este estándar. Lo cual no determina o significa que la otra información que allí se encuentra este errada, pero existe un fallo las unidades del Estado que trabajan coordinadas para compartir y presentar su información a través del sitio. Es relevante que las consultas que las personas interesadas lleven a cabo arrojen datos fidedignos.

Para precisar de donde surge esta disparidad de información es necesario conocer quien se encarga de llevar el registro de las AGLEA. La LOG señala en su artículo 7º que la Sader registrará la constitución, organización y funcionamiento de las organizaciones ganaderas¹¹.

Para llevar a cabo estos servicios registrales, se establece el Registro Nacional Agropecuario (RNA)¹².

En el acuerdo se establece que el RNA es el órgano responsable de establecer, consolidar y mantener actualizados los registros nacionales que competen a cuatro registros públicos: I. Registro nacional de organizaciones de productores agrícolas, II. Registro nacional de organismos ganaderos, III. Registro nacional de variedades vegetales y IV. Servicio nacional del registro agropecuario. Este último es el que concierne a las AGLEA, pues es ahí en donde se registran las actas constitutivas señaladas en el artículo 10, fracción VI¹³.

Si bien hay escasa información con respecto al RNA, y sólo se puede disponer de sus datos vía, solicitudes de transparencia, la disparidad de datos entre lo que se presenta en el Atlas con los proporcionados por la Sader vía la PNT, no dirige a

10 Ibid.

11 Artículo 7º.- La Secretaría registrará la constitución, organización y funcionamiento de las organizaciones ganaderas, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables.

12 Acuerdo publicado el 23 de octubre de 2001, DOF.

13 Ver https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2047405&fecha=23/10/2001#gsc.tab=0

creer que se trata de un error de interpretación o de un trabajo interinstitucional mal coordinado.

Al tratarse de un organismo adscrito a una dirección de área del entonces SAGARPA, (hoy SADER), la accesibilidad y transparencia con respecto a sus datos es bastante limitada. Esta cuestión abre paso a preguntarse cómo se encuentra este registro en lo que concierne a la materia archivística.

Según el acuerdo que se publicó en el 2001, la Sader se ha encargado de prestar servicios registrales durante siete décadas, con el compromiso de la creación de una infraestructura y un servicio de calidad, adoptando nuevas tecnologías con el objeto de hacer eficiente la prestación de este servicio y mantener actualizados los registros nacionales.

Lo anterior tiene sustento en el artículo 4º de su acuerdo que establece que el RNA adoptará la tecnología necesaria para crear un sistema informático integral de calidad en la prestación de servicios registrales¹⁴. Con esto se genera una visión más amplia con respecto a cómo se encuentra y de qué manera se ejecuta actualmente la función de registros dentro del RNA.

El artículo 7º señala que el RNA otorgará facilidades a quienes realicen investigaciones del sector primario, tanto instituciones educativas como de investigación y facilitará la información que el registro posee¹⁵.

Con lo mencionado, podemos destacar que la información que posee el RNA en cuanto a sus registros con respecto al DAI es que se tiene una apertura de datos si se solicitan vía la PNT. En este caso relativo al número de AGLEA. Sin embargo, en el Atlas que debiera ser un ejemplo de base de datos veraz y de mejora en la gestión pública de los registros arroja datos erróneos o distintos a los que tiene de origen el RNA. Lo que puede poner en entredicho el concepto de datos públicos que señala García (2014).

Según la LGTAIP, uno de sus objetivos es “garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. En cuanto a registros se menciona en el artículo 3º, fracción VII, que deben ser de carácter público las actas, “o bien,

14 Artículo 4º. El Registro Nacional Agropecuario adoptará la tecnología necesaria para desarrollar un sistema registral informático que alcance la calidad en la prestación de los servicios en las materias que tiene conferidas.

15 Artículo 7º. El Registro Nacional Agropecuario otorgará las facilidades necesarias para que quienes se dediquen a la investigación en la rama del sector primario, tengan acceso a sus inscripciones; asimismo, promoverá los vínculos con las instituciones educativas e institutos de investigación nacionales e internacionales, a fin de brindarles la información con la que cuenta en sus asientos para la realización de sus proyectos de investigación.

cualquier otro registro

que documente el ejercicio de las facultades, funciones y competencias de los sujetos obligados”.¹⁶

Esta ley coloca al RNA en la situación de hacer públicos sus registros, para ser un organismo más transparente y de fácil acceso. El Atlas es una forma de suceder, además de usar de las herramientas disponibles como las tecnologías de la información (TI). Sin embargo, estos datos deben ser confiables, de lo contrario la ciudadanía no podrá hacer un aprovechamiento adecuado de la información presentada. Que coincide con lo que Vera (2016) ha documentado.

Lo cierto es que en una sociedad cada vez más regida mediante datos, ser transparentes se vuelve algo necesario, porque aporta un control externo y adicional a entes, que al abrir sus datos se vuelven instituciones más eficientes, a través de efectos como la participación y colaboración ciudadana.

Todo este proceso de transición para adoptar un gobierno abierto ha avanzado a lo largo del tiempo. En el 2002 se empezó a actualizar el marco legal que permite integrar políticas de transparencia en el país, como el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia 2001-2006¹⁷.

Aquí se estableció la creación de sitios web por parte de las entidades que deberían integrar información esencial acerca de las dependencias y se acuñó el término de “e-transparencia”. Esta ley fue la que dio origen a los portales de gobierno relacionados con la transparencia.

Portales como la PNT y de más reciente creación bases de datos públicas como el Atlas, son una muestra del avance en procesos de transparencia que se han llevado a cabo en México, los cuales han pasado de hacer únicamente información y datos de carácter público, a trabajar de manera coordinada e interinstitucional para generar productos. En este caso, información y datos, algunos desagregados y descargables, respecto de la apicultura en México.

16 La LGTAIP fue publicada en el DOF el 4 de mayo de 2015.

17 El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 fue publicado en el DOF el 22 de abril de 2002.

Conclusiones

El ejercicio permite visibilizar la importancia del trabajo interinstitucional de las unidades de Estado, que buscan dirigirse a un gobierno abierto, abriendo datos como un factor de mejora para la gestión pública y en general para la rendición de cuentas. De esta manera, las instituciones que poseen grandes cúmulos de información la hacen de carácter público para crear bases de datos más completas, y evitar situaciones como la información asimétrica.

Otro importante acierto para la coordinación de las instituciones es la adopción de tecnologías y una cultura digital, cada vez más presente en la sociedad, para facilitar el acceso a estas fuentes de información, un ejemplo es el Atlas.

A pesar de ser un sitio bastante completo, una de las observaciones es la calidad de su información, pues como se planteó a lo largo de este texto, existen datos que no concuerdan y existe una disparidad de información entre el Atlas y la base de datos que proporcionó la SADER. Esto genera la necesidad de rectificar o actualizar la información que se presenta en el sitio por parte de las instituciones.

Otro ejemplo más de apertura de datos o gobierno abierto es la PNT, que permite ejercer el derecho de acceso a la información (DAI) y fomenta la participación ciudadana, con la facilidad de acceso que brinda un sitio web en el que se pueden realizar consultas de información a instituciones públicas en México. Como la que se hizo a Sader para conocer el número de AGLEA que existe a nivel nacional.

Con esta información no solo realizamos la comparación de la cantidad de asociaciones dentro del Atlas, también se encontraron datos interesantes como la primera AGLEA fundada en México, en el estado de Michoacán en 1959. O el número de asociaciones que hay en cada estado, como Veracruz, Puebla y Jalisco que destacan en ser los estados con más asociaciones registradas (44, 41 y 37, respectivamente).

Con base en esta investigación y la elaboración del trabajo, se resalta la utilidad de una plataforma digital como la PNT y sitios web como el Atlas. Herramientas que actúan como puntos de partida para indagar y profundizar en temas específicos como el que se describe aquí: la apicultura y asociaciones, producto de la coordinación interinstitucional que pretende favorecer los datos públicos abiertos, facilitar la investigación y fomentar la participación ciudadana.

Agrego que el uso del derecho de acceso a la información fue fundamental al mo-

mento de realizar la investigación. Este derecho es clave para la formación de una cultura de transparencia de acceso a la información. Fomenta la participación ciudadana con el acceso a herramientas e información públicas que permiten conocer de manera activa o pasiva opiniones, hechos o datos que nos llevan a generar un criterio.

Referencias bibliográficas:

1. Acuerdo mediante el cual se establece el Registro Nacional Agropecuario y se delegan facultades en favor de su titular. (2001, 23 de octubre). DOF. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2047405&fecha=23/10/2001#gsc.tab=0
2. *Biblioteca de Publicaciones Oficiales del Gobierno de la República*. (s. f.). Derecho humano de acceso a la información. gob.mx. <https://www.gob.mx/publicaciones/articulos/derecho-humano-de-acceso-a-la-informacion?idiom=es>
3. *Derecho de acceso a la información*. (2020). *Comisión Nacional de los Derechos Humanos - México*. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/noticia/derecho-de-acceso-la-informacion>
4. Dutton-Treviño, H. S. (2023). *Las asociaciones ganaderas locales especializadas en apicultura en México: el caso de Jalisco*. Memorias del 29 Congreso Internacional de Actualización Apícola. Haciendo historia en la apicultura. Ed. ANMEA AC. Tlaxcala.
5. García-García, J. (2014). Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las administraciones públicas. *Innovar-revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 24 (54), 75-88. <https://doi.org/10.15446/innovar.v24n54.46441>
6. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2021, 22 noviembre). Presentan Atlas Nacional de las Abejas y Derivados Apícolas [Comunicado de prensa]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/especiales/AtlasN_abejas2021.pdf
7. *Ley de Organizaciones Ganaderas, [LOG]*. Reformada, DOF, 6 de enero de 1999, (México).
8. *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, [LSNIEG]*. Reformada, DOF, 16 de abril de 2008, (México).
9. *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, [LGTAIP]*. Reformada, DOF, 4 de mayo de 2015, (México).
10. Martínez, M. C. V. (2018). *Los datos y el Plan de Acción de Gobierno Abiertos en México 2013-2015*. *Nósis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 27(54), 1-18. <https://doi.org/10.20983/noesis.2018.2.1>

11. *Reglamento de la Ley de Asociaciones Ganaderas*. (1993, 23 de agosto). DOF. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4775709&fecha=23/08/1993#gsc.tab=0
12. SADER, INEGI, y FESC. (2021, 23 de noviembre). *Atlas Nacional de las Abejas y Derivados Apícolas*. Recuperado de <https://atlas-abejas.agricultura.gob.mx/index.html>
13. Sandoval-Almazán, R. (2019). Gobierno abierto y transparencia en México: estudio longitudinal 2015-2018. *Innovar-revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 29(74), 115-131. <https://doi.org/10.15446/innovar.v29n74.82097>
14. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), 2017, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, ed, Sagra y Secretaría de Cultura, México, URL: <https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/SAGARPA.pdf>
15. Uvalle Berrones, R. (2016). *Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(226), 199-220. Recuperado de [https://doi.org/10.1016/s0185-1918\(16\)30008-3](https://doi.org/10.1016/s0185-1918(16)30008-3)
16. Vera Martínez, M. C. (2018). *Los datos abiertos y el Plan de Acción de Gobierno Abierto en México 2013-2015*. *Nóesis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 27(54), 1-18. Recuperado de <https://doi.org/10.20983/noesis.2018.2.1>



1

Categoría

B

El derecho al acceso a la información: una herramienta clave en la lucha contra la discriminación estructural de personas con discapacidad en México

Víctor Tubilla Rodríguez

Resumen

En México, millones de personas con discapacidad viven en condiciones de desigualdad y marginación por el simple hecho de ser diferentes. Esta es una situación que no podemos ignorar ni tolerar. Por ello, en este trabajo de investigación demostraré y ejemplificaré cómo el derecho al acceso a la información puede ser considerado como una herramienta poderosa para visibilizar y combatir esta problemática desde su origen.

Para salir de lo ordinario, buscaremos abordar la problemática planteada en un formato de storytelling, contando la historia de nuestro personaje: Ana. Ella, como millones de mexicanos más, es una persona con discapacidad.

Ana tiene el presentimiento que su exclusión de la sociedad no se debe a las limitaciones con las que cuenta por su discapacidad, sino, es resultado de una sociedad que no fue diseñada pensando en personas como ella.

¿Tendrá razón?

Introducción | Conozcan a Ana

Ana es una mujer que nació y ha vivido toda su vida en la Ciudad de México. Ella es una de las 6,371,681 personas con discapacidad (PCD, en lo individual y plural) que viven en México en la actualidad¹. Es una persona como cualquier otra. Le gusta mucho escuchar música, estar con su familia y con su perro Chimuelo, porque sí, le falta un diente.

¹ Dato obtenido en la estimación de un incremento de 3.07% (0.54% de 2020 a 2021; 0.63% de 2021 a 2022 y 1.9% esperado de 2022 a 2023) en la población de 126,014,024 personas declarada por el Censo de Población y Vivienda 2020 (CPV 2020), al finalizar el presente año. Lo anterior, considerando que, de los datos arrojados en 2020, donde existían 6,179,890 PCD, existirán 191,791 más PCD en el país al finalizar el presente año.

Cuando Ana nació, los doctores se percataron de que no tenía movilidad en ambas piernas. En ese instante, le hicieron saber a sus padres que había nacido con una discapacidad de nombre “paraplejia”, la cual fue causada por una malformación ósea llamada “espina bífida”, y les explicaron que no había manera de devolverle la movilidad en las piernas a su hija.



Sus padres, Ramón y Leticia, se angustiaron mucho por la noticia. Francamente no sabían qué hacer ni cómo ayudar a su hija, tal y como les sucede a millones de padres de familia que tienen algún hijo con discapacidad en México. Desde ese entonces, ambos acordaron que su padre se dedicaría a sacar adelante a la familia con su trabajo como taquero, mientras su madre trabajaría como guardia de seguridad de medio tiempo y se encargaría de cuidarla en casa el resto del día, a causa de las atenciones que requería por su discapacidad.

Desarrollo | ¿Por qué me tratan diferente?

Los años pasaron, Ana creció, y en su cumpleaños número 18, sentada en el balcón de su cuarto, aprovechó para reflexionar sobre su vida y la forma en la que el mundo era injusto para las PCD; cómo eran excluidas de múltiples formas de la sociedad y qué podía hacer para arreglarlo. Al término de su reflexión, llegó a la conclusión de que, la única forma de hacerle frente a las injusticias que vivían las PCD era combatiendo a las problemáticas que las acechaban desde sus orígenes.

Para ello, decidió analizar ciertos aspectos de su vida en los que consideraba que contaba con carencias por ser una PCD. Esto, para determinar y probar cómo las PCD son víctimas de una sociedad que no fue diseñada pensando en ellas. Para lo anterior iba a requerir de información y, como una PCD motriz, sabía que ello no iba a ser una labor fácil.

Investigando sobre los lugares en los que podría encontrar información que le fuese de utilidad para probar su punto, se enteró de la existencia de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Al ver las funcionalidades que brinda dicha herramienta, para acceder a ciertos datos, que de otro modo le sería muy difícil conseguir por su propia cuenta, decidió que esta sería la herramienta para lograr su cometido.

Su nivel socioeconómico

Ana es una mexicana promedio. Vive en un hogar de tres personas y ambos de sus padres trabajan para solventar los gastos de la familia, obteniendo los mismos ingresos mensuales que un mexicano promedio que trabaja en la CDMX: \$7,264.00 pesos mexicanos (MXN)².

En general, en el hogar de Ana, como en millones de hogares en México, apenas y pueden solventar sus gastos mes con mes. Lo anterior, considerando que el gasto mensual promedio de un hogar en la CDMX es de \$12,590.00 MXN;³ que en los últimos 20 años ha disminuido la cantidad de habitantes en sus hogares⁴ y que se ha reducido la cantidad de personas ocupadas dentro de los mismos,⁵ lleva a que Ana y sus padres vivan al borde de la pobreza⁶.

2 Suma calculada en los \$21,793.00 MXN que conforman el ingreso trimestral promedio de los habitantes sin discapacidad de los hogares de la CDMX, versión más reciente de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH).

3 Suma calculada en los \$37,771.00 MXN que conforman el gasto trimestral promedio de los hogares de la CDMX, de acuerdo con la versión más reciente de la ENIGH.

4 De acuerdo con los datos arrojados por el CPV 2020, el hogar promedio de la CDMX ha descendido, de 2000 hasta 2020, de 4 a 3.3 habitantes.

5 La cantidad de personas ocupadas por hogar se redujo de 2.5 a 1.6 de 2018 a 2020, de acuerdo con el CPV 2020.

6 Lo anterior, considerando la definición de “pobreza” proporcionada en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, la cual la define como “La incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre”.

Sus años en la escuela

Ana consideraba que no había tenido una educación tal y como el resto de las personas suelen tener. Sus padres la inscribieron en escuelas de educación “regular”,⁷ en las cuales cursó desde preescolar hasta tercero de primaria, antes de verse forzada a salirse de su escuela. ¿La razón de su salida? Sus compañeros le comenzaron a hacer bullying por ser una persona en silla de ruedas. ⁸ Ella recuerda que sus únicos amigos en la escuela durante sus primeros años de primaria fueron dos personas más, las cuales también contaban con una discapacidad. Por un lado, tenía a su amiga Rocío, quien tenía ceguera y a Juan, sordera. Los tres tenían algo en común que los unió durante su estadía en la escuela: los tres eran diferentes, molestados por el resto de los alumnos y sentían que vivían en un mundo que no estaba diseñado para ellos.

En su salida de la educación regular, sus padres optaron por inscribir a Ana en una escuela de educación especial para el cuarto año de primaria. En concreto, la inscribieron en uno de los Centros de Atención Múltiple (CAM) con los que contaba su alcaldía. En dicho centro pudo tener una mejor experiencia educativa, con compañeros que no la trataban despectivamente por su condición.

Aunque su percepción y vivencias hubieran mejorado al estudiar en el CAM, Ana tuvo que dejar de ir a la escuela, nuevamente. ¿La razón? El nuevo turno de su madre, como guardia de seguridad, ya no le permitía llevarla a la escuela, y ella tampoco podía asistir a esta por su propia cuenta. Lo anterior, gracias a que las calles de su alcaldía no contaban con rampas para personas en silla de ruedas y las unidades de transporte público de esta última no eran accesibles para PCD.

En su intriga por conocer qué tan mala era su situación escolar, Ana decidió emprender una investigación a través del uso de la PNT y el internet, para conocer lo siguiente:

Nivel de discriminación que sufren las PCD

Para efectos de conocer sobre aquellos recursos que podría consultar para conducir su investigación, Ana realizó una solicitud de acceso a la información⁸ (“SAI”,

⁷ Se opta por denominar como educación “regular” a aquella distinta de la especial, que reciben las PCD u otras condiciones bajo el Sistema Educativo Nacional de México (SEN).

⁸ Solicitudes de Información pública a COPRED con folios 090168723000137 y 090168723000150

en lo individual, o “SAIS”, en plural) al Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED). En esta, le explicó a este último sobre el interés que tenía por conocer sobre la discriminación que sufren las PCD de su ciudad y solicitó orientación sobre si existía algún estudio de su parte que pudiera apoyarla en su causa.

El COPRED, a los pocos días de haber recibido su solicitud, dio respuesta a la misma haciéndole saber de la existencia de la Encuesta sobre Discriminación de la Ciudad de México 2021 (EDIS 2021) y la Cartografía de la Discriminación en la Ciudad de México 2022 (CDCDMX 2022). Al consultar dichos documentos, pudo apreciar que eran exactamente lo que necesitaba. Ambos, en su conjunto, le permitieron abrir los ojos para ver ciertos datos duros, pero a la vez reales, de la discriminación que sufrían las PCD en su ciudad.

Ana se dio cuenta del hecho de que Rocío, Juan y ella hubieran sido discriminados durante su estadía en la escuela no era un caso aislado, sino uno generalizado; esta última formaba parte de los tres espacios en los que más se sufría de discriminación en su ciudad. De hecho, se dio cuenta de que era tan común que las PCD fueran discriminadas, que incluso eran el cuarto grupo con la mayor percepción de discriminación de toda la CDMX⁹.

Recordó que, aunque a todos los molestaban en la escuela, era mayor la frecuencia con la que Rocío y ella eran discriminadas, a diferencia del caso de Juan. Por ello, decidió investigar al respecto y confirmó más tarde que el hecho de que Rocío y ella sufrieran más discriminación no era una casualidad, sino el resultado de ser mujeres con discapacidad en México. Esto, gracias a que descubrió que, en la CDMX, la percepción de altos niveles de discriminación hacia las mujeres es cinco veces mayor al de los hombres¹⁰. Por tal, la intersección entre que ella haya nacido como mujer y cuente con una discapacidad había influido, considerablemente, en la cantidad de discriminación a la que se había enfrentado a lo largo de su vida.

9 Con base en resultados obtenidos de la CDCDMX 2022, en 10 de las 16 alcaldías de las CDMX existe una muy alta (más del 80%) percepción de discriminación hacia las PCD, en 5 de ellas existe una percepción alta (de 65% a 79%), mientras que en sólo 1 de ellas existe una percepción intermedia (de 50% a 64%) sobre la existencia de discriminación hacia dicho grupo. Si promediamos los resultados obtenidos de la evaluación anterior, podemos concluir que, en promedio, 8 de cada 10 habitantes de la CDMX consideran que las PCD son víctimas de discriminación. Véase “Gráfica B” y “Gráfica C” para más información al respecto.

10 Con base en los resultados obtenidos de la CDCDMX 2022, donde se aprecia que en todas las dieciséis alcaldías que conforman a la CDMX existe un considerable número de personas que perciben que las mujeres son muy discriminadas; caso contrario al de los hombres, en donde sólo en tres de ellas se presenta una alta percepción de discriminación hacia ellos. Véase “Gráfica D” y “Gráfica E” para más información al respecto.

Relación que guardan las PCD frente a la educación, en comparación con aquellas personas que no cuentan con dicha condición

Para poder adentrarse a buscar la respuesta a este punto, Ana realizó una SAI a la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU). En esta última, solicitó información sobre la diferencia en el nivel educativo promedio de una persona con y sin discapacidad en México.

A los pocos días de su ingreso, recibió una respuesta a su solicitud. En concreto, pudo apreciar lo siguiente:

- La escolaridad promedio de una PCD es de 5.9 grados, casi equivalente a tener la primaria terminada; mientras que el de una persona promedio sin discapacidad es de 9.9 grados, casi equivale a tener el primer año de bachillerato.

Del mismo modo, pudo apreciar que, además de contar con un nivel de escolaridad mucho menor, las PCD cuentan con una tasa de analfabetismo que es, en promedio, cinco veces mayor a la de las personas que no cuentan con una discapacidad¹¹.

Conocer que, efectivamente, sí existe una notable diferencia entre el nivel educativo de las personas con y sin discapacidad fue sorprendente y, a la vez, desalentador; sin embargo, esto sólo la impulsó a seguir con su lucha^{12 13}

11 De acuerdo con los datos mostrados por el CPV 2020 y la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017, con la tasa promedio de 4.4% (del 3.7% de hombres y 5.1% de mujeres) de personas sin discapacidad que cuentan con analfabetismo, contra la de 22% (del 20% de hombres y 24% de mujeres) de PCD que se encuentran en dicha condición.

12 De hecho, tal y como puede apreciarse, Ana no fue la excepción, sino la regla. Ella dejó la primaria en el cuarto año, cuando tenía 9 años. Estadísticamente, la mayor tasa de escolaridad y/o asistencia escolar en toda la CDMX se presenta entre su población de niños de 6 a 14 años, la cual es de 95%. Es indudable que esta tasa es alta; sin embargo ¿Qué pasa con el 5% restante? ¿Quiénes son y por qué no van a la escuela? Si nos fijamos en las razones por las que los niños que forman parte de ese 5% no van a la escuela, encontramos una constante: discapacidad. Lo anterior, en los datos mostrados en la Encuesta Nacional sobre Acceso y Permanencia en la Educación 2021 (ENAPE 2021). Véase “Gráfica F” para más detalles al respecto.

13 Del mismo modo, datos recientes de la MEJOREDU muestran que, de acuerdo con el CPV 2020, y en promedio, el 76% de las PCD que se encuentran en edad escolar en México (hasta los 17 años) no se encuentran escolarizadas.

Nivel de infraestructura habilitada para PCD en instituciones educativas

Otra de las causas que llevó a Ana a dejar la educación regular fue la falta de accesibilidad y programas para su desarrollo¹⁴. Para conocer sobre la presencia de infraestructura adecuada para PCD en instituciones educativas, realizó una SAI a la MEJOREDU.

A los pocos días de haberla ingresado, obtuvo una respuesta. En esta última, Ana pudo apreciar que, en México, aproximadamente, 8 de cada 10 primarias y secundarias, así como 7 de cada 10 bachilleratos, no cuentan con infraestructura adaptada para PCD¹⁵.

14 Se resalta que en la reforma en materia educativa del año 2019, se estableció, entre otras cosas: (i) que la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y ahora la educación media superior (bachillerato) serían obligatorias; (ii) el hecho de que la educación impartida por el estado sería universal, inclusiva, pública, gratuita y laica, de acuerdo con el artículo 3ro, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); (iii) que la orientación de la educación será inclusiva, tomando en cuenta las diversas capacidades, circunstancias y necesidades de aquellos que requieran de educación, efectuando ajustes razonables e implementando medidas específicas para eliminar las barreras en el aprendizaje y la participación en la educación; (iv) la creación del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, el cual es coordinado por la MEJOREDU y (v) la creación de una Estrategia Nacional de Inclusión Educativa para lograr que se cumpla todo aquello abarcado por los puntos (ii) y (iii) anteriores.

15 Esto es particularmente alarmante, toda vez que, de acuerdo con la MEJOREDU, 4 de cada 10 primarias y secundarias cuentan con, al menos, un estudiante con discapacidad; para el caso de la educación media superior, como los bachilleratos, son casi 7 de cada 10 de estos que cuentan con un estudiante con dicha condición. Esta falta de infraestructura puede estar relacionada con el hecho de que, en promedio, casi 8 de cada 10 estudiantes con discapacidad en edad escolar no se encuentran inscritos en la escuela (CPV 2020).

Estaba, francamente, sorprendida. No podía imaginarse cuántas más PCD estaban enfrentándose a los problemas que ella tuvo cuando estudió en una escuela de educación regular^{16 17 18}

Con base en los datos que pudo apreciar sobre la educación regular, decidió investigar sobre la disponibilidad de los servicios de educación especial,¹⁹ considerando que ella había estudiado en un CAM durante un corto periodo antes de dejar la escuela totalmente. Durante su búsqueda, pudo apreciar que el 97% de los CAM, el 93% de los USAER y el 96% de los CAED se encuentran en zonas urbanas. Sin embargo, y del mismo modo, observó que la mayor proporción de PCD en edad escolar, por zona, no se encuentran en zonas urbanas, como en su caso, sino en zonas rurales²⁰. Esto quería decir que la disponibilidad de educación especial no se encontraba, mayormente, en donde más se requería de ella.

16 De hecho, estadísticamente, la vasta mayoría de PCD que se encuentran escolarizadas, lo están en una escuela de educación regular. De acuerdo con la MEJOREDU, en el ciclo escolar 2019-2020, el 86.5% de los alumnos con discapacidad inscritos en educación básica y el 88.9% de educación media superior estaban inscritos en escuelas de educación regular.

17 Del mismo modo, de acuerdo con datos obtenidos de la Secretaría de Educación Pública (SEP), por medio del uso de la PNT (a través de una SAI) y de la información contenida en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), muestran que los programas presupuestarios como el S244 “Programa para la Inclusión y Equidad Educativa” y el S298 “Atención de Planteles Federales de Educación Media Superior con estudiantes con discapacidad” han sido reducidos drásticamente (casi 35% menos) en los últimos seis años; pasando de recibir \$43,749,381.00 MXN en 2017 (a través del S244) a recibir \$28,503,887.00 MXN para el presente año (bajo el S298, que sustituyó al S244 a partir del 2020).

18 Además, de acuerdo con datos obtenidos de la SEP a través de una SAI, y para el caso específico de la CDMX, se advierte que tan sólo el 41.5% de las escuelas de educación básica y el 48.5% de las escuelas de educación media superior cuentan con alguna clase de infraestructura adaptada para PCD. Del mismo modo, puede apreciarse que solamente el 31.7% de los materiales de las escuelas de educación básica y el 2.6% de los de las escuelas de educación media superior se encuentran adaptados para dicho grupo de personas.

19 Como ya pudo apreciarse previamente, en México existen ciertos servicios educativos enfocados en garantizar el acceso a la educación a través de la impartición de educación especial, como los Centros de Atención Múltiple (CAM), las Unidades de Servicio de Apoyo a la Educación Regular (USAER) y los Centros de Atención para Estudiantes con Discapacidad (CAED). Los CAM y USAER se enfocan en garantizar el acceso a la educación básica; los CAED, a la media superior.

20 De acuerdo con la MEJOREDU, la mayor tasa de PCD por zona (rurales, semiurbanas, urbanas, entre otras) se da en las zonas rurales, en donde el 5.8% de su población cuenta con una discapacidad. Aún y porque en las zonas rurales existe una mayor proporción de PCD por población, sólo el 5% de los CAM, USAER y CAED se encuentran en dichas zonas, aproximadamente. Se piensa que el hecho de que exista una menor disponibilidad de dichos servicios especializados en zonas rurales, podrá implicar que los habitantes de estas se enfrenten a obstáculos para acceder a una educación digna e inclusiva.

Su búsqueda de empleo

Que su familia entera viviera al día, apenas pudiendo solventar los gastos de su hogar mes con mes, llevó a Ana a intentar buscar un empleo que le permitiese ayudar a sus padres. Por tal razón, empezó, como cualquier persona, con una búsqueda de empleo.

Dos semanas después de iniciar su búsqueda, Ana se encontraba abrumada. Había enviado decenas de currículums, pero no había podido conseguir empleo alguno. Esto se debía a que la mayoría de las vacantes laborales disponibles exigían requisitos de escolaridad que ella no tenía, debido al rezago educativo que había sufrido. Por si no fuera suficiente, en aquellas vacantes en las que sí contaba con los requisitos de escolaridad necesarios o no exigían un nivel de escolaridad específico,²¹ las cosas se complicaban aún más.

En concreto: cuando la citaban para entrevistarla, les comentaba que no podía acudir presencial, pero podía por otro medio; ellos preguntaban por qué y ella les explicaba que era una PCD y que no podía llegar por sí sola o en transporte público hasta el lugar de la entrevista. Los entrevistadores, al ver las limitaciones con las que contaba al ser una PCD, optaban por decirle que le hablaban otro día. Como suele sucederles a muchos, nunca le volvían a llamar.

Por si no fuese suficiente, Ana pudo apreciar, en la versión más reciente de la ENIGH, que las PCD obtienen, en promedio, un 30% menos que las personas sin discapacidad²².

21 En su mayoría, empleos informales.

22 De los datos mostrados por la versión más reciente de la ENIGH, puede apreciarse que la persona promedio con discapacidad obtiene considerablemente menos ingresos al mes que una persona promedio sin discapacidad en la CDMX. Para más información al respecto, véase “Gráfica G”.

Ana tenía algo claro: su discapacidad era razón para que no pudiera encontrar un empleo como el resto de personas²³. No lo podía creer. Todo parecía injusto. ¿Cómo iba a ayudar a sus padres? ¿Cómo lograría sobrevivir cuando sus padres no pudieran apoyarla económicamente?²⁴

Para tratar solucionar un problema, investigó en internet quién era la dependencia que podría orientarla para efectos de poder acceder a un empleo. Tras un par de minutos investigando sobre el tema, descubrió que la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México (STFECDMX) era quien podría apoyarla. Por ello, recurrió de nuevo a la PNT para que, mediante una SAI, le preguntara a dicho ente sobre si existía algún programa y/o acción social que le permitiera o ayudara a conseguir un empleo.

Días después, en respuesta a su solicitud, la STFECDMX le hizo saber a Ana que el único programa con el que contaban para poder ayudarla era el Programa de Apoyo al Empleo (PAE). Investigando sobre este último, pudo apreciar que, efectivamente, el PAE era un programa del que podría beneficiarse; sin embargo, el presupuesto de este había sido reducido considerablemente en los últimos años,²⁵ y no era un programa enfocado, como tal, en PCD²⁶.

23 De acuerdo con los resultados arrojados por la ENADIS 2022, casi 8 de cada 10 PCD perciben discriminación al buscar un empleo.

24 A nivel nacional, las PCD cuentan con una tasa porcentual de participación económica considerablemente menor a la de las personas sin discapacidad. Para más información al respecto, véase “Gráfica H”, donde se aprecia que menos de 4 de cada 10 PCD en México tienen una participación formal en la economía mexicana.

25 Con datos mostrados por el SIPOT, los buscadores temáticos de la PNT (“Presupuesto Anual Asignado”, capítulo 4000 de gasto) y el portal de transparencia de la CDMX, puede apreciarse que el presupuesto para el PAE ha sido reducido drásticamente de 2018 hasta la fecha, habiendo obtenido \$975.3 millones de pesos mexicanos (mdp) en 2018, \$722.9 mdp en 2019, \$704.8 mdp en 2020, \$55.5 mdp en 2021, \$56.8 mdp en 2022 y \$59.8 mdp para el presente año, 2023. De los datos anteriores, se advierte que dicho programa se encuentra operando con apenas el 6.1% de lo que recibía hace cinco años; teniendo obvias repercusiones en el alcance de sus objetivos. Del mismo modo, para el caso específico del presupuesto con el que cuenta la STFECDMX para dicho programa, se ingresó una SAI para conocer los montos que ha recibido para el PAE de 2018 a la fecha, y pudo apreciarse que dicha Secretaría pasó de obtener \$50.7 mdp en 2018 a \$17.9 mdp para el presente año; este, representando casi 65% menos de lo recibido con anterioridad.

26 El PAE es un programa social enfocado en beneficiar, a través de la intermediación laboral, a aquellas personas que enfrentan dificultades para acceder a un empleo formal. Este programa se encuentra habilitado para cualquier persona que requiera de apoyo para encontrar un empleo. Algunas de las acciones llevadas a cabo como parte de dicho programa son la realización de ferias de empleo, la publicación de bolsas y portales de empleo, así como la impartición de capacitaciones. Se piensa que este programa no resuelve los problemas de fondo que enfrentan las PCD para acceder a un empleo, ya que se considera que estas no acceden a un empleo por razones distintas al resto de los beneficiarios de dicho programa; por lo que la intermediación no se considera suficiente en este caso.

Programas y/o acciones sociales

El mal sabor de boca que le dejó a Ana apreciar que la STFECDMX no contaba con programas o acciones sociales adecuadas o, ni recursos suficientes para resolver las problemáticas que enfrentan las PCD para acceder a un empleo, despertó su curiosidad y la impulsó aún más a seguir persiguiendo su objetivo. Por tal razón, decidió averiguar, a través de la PNT, sobre la existencia de programas y/o acciones sociales para PCD, ya no sólo en la STFECDMX, sino también en las alcaldías y diversos entes públicos de la CDMX. Al término de su búsqueda, pudo apreciar lo siguiente:

- Que 5 alcaldías²⁷ contaban con programas y/o acciones sociales para proporcionar apoyos en especie a sus habitantes con discapacidad; mientras que 11 de ellas²⁸ no contaban con programa y/o acción social alguna para tal efecto²⁹
- Del mismo modo, que de las 5 alcaldías anteriores que sí contaban con programas y/o acciones sociales, ni una sola de ellas había ejercido el presupuesto de estos³⁰.
- Que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIFCDMX) sólo había ejercido el 11.7% del total de los recursos que le habían sido ministrados para sus programas y/o acciones sociales enfocadas en PCD³¹

27 Cuauhtémoc, Iztacalco, Xochimilco, Miguel Hidalgo y Gustavo A. Madero.

28 Cuajimalpa de Morelos, Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Tláhuac, Venustiano Carranza, Benito Juárez, Iztapalapa, Milpa Alta, Tlalpan, La Magdalena Contreras y Coyoacán.

29 En este caso, sólo se consideraron aquellas alcaldías y entes públicos cuyos programas y/o acciones sociales contaban con un presupuesto definido y se encontraban publicadas en el SIPOT.

30 Lo anterior, derivado de los resultados obtenidos a través de las SAIS ingresadas en dichas alcaldías. Para el caso en particular de Miguel Hidalgo, se decidió consultar el avance de su capítulo de gasto 4000 “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas” desde los resultados arrojados del Informe de Avance Trimestral recibido por parte de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México y a través del apartado “Presupuesto del Gasto Público” del SIPOT.

31 Lo anterior, de acuerdo con el presupuesto de \$6,500,000.00 MXN de “Coinversión para el Bienestar de Niños, Niñas, Adolescentes y Personas con Discapacidad 2023”, el cual no ha sido ejercido en lo absoluto, y el de \$1,994,846.00 MXN de “Entrega de prótesis para personas con discapacidad permanente”, del cual se ha ejercido menos del 50% del mismo.

- La Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBS) no cuenta con programas y/o acciones sociales para el apoyo y/o inclusión de las PCD.
- Los sitios web en los que dichos programas y/o acciones sociales eran ofrecidas al público no eran accesibles para PCD^{32 33}

Accesibilidad

Una de las cosas que más frustraron a Ana a lo largo de su vida fue la imposibilidad de poder trasladarse por sí misma a donde deseara. Siempre le sucedía lo mismo: quería ir a algún lugar, pero no podía ir sola porque las calles y unidades de transporte público de su alcaldía no eran accesibles para personas en silla de ruedas. Esto implicaba, inevitablemente, que Ana tuviera dos únicas opciones: tener que depender de que sus padres pudieran llevarla a donde deseaba ir o no ir a ningún lugar y quedarse en casa. Uno pudiera imaginarse lo frustrante que era para ella tener que depender del tiempo de sus padres, que ya de por sí estaban ocupados tratando de sacar adelante a su hogar, sólo por el hecho de que la ciudad en la que vivía no era accesible para ella.

En su frustración, curiosidad e ímpetu por gritarle al mundo que abrieran los ojos para ver los problemas que vivían las personas como ella, recurrió a investigar sobre qué tan accesibles eran las calles y el transporte público de la CDMX para las PCD.

32 De la revisión de los sitios web del gobierno de la CDMX y de las alcaldías que contaban con dichos programas y/o acciones sociales, pudo apreciarse que la vasta mayoría de estas sujetaban el acceso a los mismos a la realización de trámites presenciales, así como no contaban con herramientas de accesibilidad para PCD. La única alcaldía que tan siquiera contaba con dichas herramientas (para personas con discapacidades sensoriales, por ejemplo) fue Gustavo A. Madero.

33 Aún y porque se encuentre en el ámbito federal, no se quisiera dejar pasar la oportunidad de mencionar a la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, a cargo de la Secretaría del Bienestar. A través de una SAI realizada a dicha Secretaría, pudo apreciarse que, en el primer trimestre del presente año, tan sólo fueron beneficiadas 554,720 PCD como resultado de esta. Considerando el total de PCD del país, se advierte que menos de 1 de cada 10 de ellas se vieron beneficiadas por dicha pensión en el periodo mencionado. Además, se considera que el monto otorgado por esta última (\$1,475.00 MXN al mes) no es suficiente para cubrir las necesidades de un mexicano que vive sin oportunidades de empleo, educación, transporte, entre otras.

Accesibilidad de las calles de la CDMX

Realizó SAIS a cada alcaldía de la CDMX para solicitar información sobre la cantidad de rampas que tenían en sus respectivos territorios. En las respuestas recibidas, se dio cuenta de una cosa muy interesante: la mayoría de las alcaldías ni siquiera tenían un registro de las rampas para PCD con las que contaban sus manzanas. Esto le mostraba, a priori, la poca conciencia que tenían de los problemas a los que personas como ella se enfrentaban para trasladarse. Decidió, por sus propios medios, hacerle saber a dichas alcaldías sobre el problema con el que contaban por sí misma.

Para lo anterior, tuvo que hacer dos cosas: conocer cuál es la distribución de personas con limitaciones o discapacidades para trasladarse por sí solas en la CDMX y conocer la proporción de manzanas de las alcaldías de la CDMX que no contaban con rampas para PCD. Para lo primero, recurrió a consultar los datos mostrados por el Inventario Nacional de Viviendas 2020 (INV 2020); para lo segundo, recurrió a consultar al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través de una SAI, para saber si existía alguna forma de conocer por su propia cuenta la información que requería. El INEGI, en tiempo y forma, le hizo saber que podría conseguir dicha información a través del apartado Espacio y datos de México de su sitio web, proporcionándole las instrucciones para utilizar la plataforma y el paso a paso de cómo podría aprovechar las funcionalidades de la misma para lograr su objetivo.

Tras pasar una larga noche investigando en su cuarto, lo logró. ¿Los resultados? Tal vez un poco peores de lo que ella esperaba:

- El 55% de las manzanas de la CDMX no cuentan con rampas para personas que con alguna limitación o discapacidad motriz.
- Cinco de dieciséis alcaldías de la CDMX concentran a casi el 60% de las personas que cuentan con una limitación o discapacidad motriz: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Tlalpan y Xochimilco³⁴.
- Dichas cinco alcaldías cuentan con unas de las peores tasas de rampas por manzana en sus territorios. Por ejemplo, el 80% de las de Xochimilco, 75% de las de Tlalpan y Álvaro Obregón, el 72% de las de Iztapalapa y el 50% de las de Gustavo A. Madero no cuentan con rampas³⁵.
- Por otro lado, las alcaldías con una mucho mejor tasa de rampas por manzana no alojan a un porcentaje tan considerable de personas con

34 Véase “Gráfica I” y “Gráfica J” para más información al respecto.

35 Véase “Gráfica K” para obtener más información al respecto.

limitaciones o discapacidades motrices, como sucede con el 96% de las manzanas de Benito Juárez, 83% de las de Venustiano Carranza y el 81% de las de Cuauhtémoc que sí cuentan con rampas.

Ana vivía en Iztapalapa y, de hecho, le sorprendió que, aún y porque se hubiere dado cuenta de que está alojaba a la mayor cantidad de personas con limitaciones y discapacidades motrices de toda la CDMX, se encontrase en la lista de las alcaldías con manzanas menos accesibles³⁶.

Para efectos de poder tomar cartas en el asunto, Ana cuestionó a las alcaldías sobre qué acciones estaban implementando para mejorar la accesibilidad de sus manzanas. Recurrió primero a la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México (SAF) para que le diera a conocer información sobre la cantidad de recursos que habían recibido cada una de estas últimas, y qué parte de estos habían ejercido.

En tiempo y forma, la SAF le entregó a Ana una copia del Informe de Avance Trimestral (IAT) de enero a marzo de 2023, en el cual pudo apreciar el monto total de los recursos recibidos y ejercidos por las alcaldías en el primer trimestre del año. De dicho documento, pudo observar que un porcentaje considerable de los recursos que recibían la mayoría de las alcaldías no eran ejercidos. De hecho, sólo una de estas últimas había ejercido tan siquiera el 50% de los recursos que le habían sido entregados en dicho periodo³⁷. Y peor aún, se dio cuenta de que Iztapalapa, la alcaldía donde vivía, era la segunda alcaldía que menos había ejercido los recursos que le fueron otorgados³⁸.

Para conocer el por qué las alcaldías no utilizaban los recursos que les eran entregados, Ana efectuó una SAI a cada una de ellas. En sus solicitudes, les explicó cuál es el estado de accesibilidad de sus manzanas y las cuestionó sobre cuáles las acciones que habían implementado para solucionar ese problema, considerando los recursos que no estaban ejerciendo.

36 Se añade que, las manzanas de las alcaldías no sólo no son accesibles para personas con limitaciones y/o discapacidades motrices como la de Ana, sino también para las personas con discapacidades sensoriales, como podría serlo la ceguera. De acuerdo con datos obtenidos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC) de la CDMX, a través de una SAI, apenas 1 de cada 10 semáforos de la ciudad cuentan con dispositivos sonoros para personas con discapacidades sensoriales.

37 Para más información al respecto, véase “Tabla A”.

38 El IAT del primer trimestre de 2023 registró que la alcaldía Iztapalapa ejerció tan sólo el 1.57% de los recursos que le fueron entregados en dicho periodo.

Las respuestas que las alcaldías otorgaron a las solicitudes de Ana no fueron del todo lo que esperaba. Estas, para efectos de practicidad, pueden resumirse en lo siguiente:

- La Magdalena Contreras e Iztapalapa expusieron llevar a cabo obras para hacer más accesibles las manzanas de su territorio, pero no proporcionaron ninguna clase de evidencia al respecto.
- Cuauhtémoc, Benito Juárez, Cuajimalpa de Morelos, Xochimilco e Iztacalco expusieron no haber realizado obra alguna para hacer más accesibles las manzanas de su territorio.
- Coyoacán, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón y Gustavo A. Madero expusieron realizar obras para hacer más accesibles las manzanas de su territorio, y proporcionaron evidencia y/o información diversa al respecto.
- Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlalpan, Azcapotzalco y Tláhuac expusieron que no contaban con información al respecto de la problemática planteada y/o expusieron que esta no entraba dentro del ámbito de sus competencias³⁹.

Accesibilidad del transporte público de la CDMX

Para evaluar lo accesible que es el transporte público de la CDMX, Ana recurrió a la versión más reciente de la Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México (EOD). De esta última, pudo apreciar que los medios de transporte público más utilizados por las personas son, en orden uso:

- Microbuses y combis: los cuales forman parte del Transporte Público Concesionado (TPC) de la CDMX y representan, aproximadamente, el 74% de los viajes de transporte público llevados a cabo en la ciudad.
- Metro: forma parte del Sistema Integrado de Transporte (SIT) de la CDMX y representa, aproximadamente, el 28% de los viajes de transporte público llevados a cabo en la ciudad.
- Taxis: son parte del Transporte Público Individual (TPI) de la CDMX y representan, aproximadamente, el 10% de los viajes de transporte público

39 Sobre este punto, se considera que las obras públicas sí son competencia de las alcaldías y que, en dicho caso, las alcaldías mencionadas proporcionaron una respuesta deficiente. Lo anterior, toda vez que los artículos 29, fracción II y 30 de la Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México indican, claramente, sobre la competencia con la que estas cuentan sobre la presente problemática. Para dichos casos, se procedió a presentar las quejas correspondientes.

llevados a cabo en la ciudad.

Una vez identificados los medios de transporte público más utilizados, procedió a averiguar, a través de SAIS, qué tan accesibles eran consultando a los entes públicos encargados de estos. Al recibir la respuesta a sus solicitudes, no podía creer los resultados que la pantalla de su computadora reflejaba ante sus ojos:

- Sólo el 1.8% de las unidades del TPC (entre ellas, los microbuses y combis) son accesibles para PCD⁴⁰.
- Sólo el 35% de las estaciones de metro cuentan con “accesibilidad universal” para PCD⁴¹.
- Sólo el 0.12% de los taxis cuentan con “placas braille” para facilitar el acceso de PCD a dichas unidades⁴².

Atención ciudadana

En una de las tantas SAIS que llevó a cabo durante su investigación, llamó especialmente su atención que uno de los entes públicos a los que recurrió fundara su respuesta en un tal Modelo Integral de Atención Ciudadana de la Administración Pública del Distrito Federal (MIAC). Al despertar su curiosidad sobre lo que era el MIAC, descubrió que este era un modelo ideado para establecer un estándar de la forma en la que debía ser prestada la atención ciudadana en la CDMX. De hecho, adentrándose a leer sobre el mismo, pudo apreciar que este establecía ciertos lineamientos específicos para la atención de PCD⁴³.

40 Hasta 2020, sólo 1 de las 22 empresas contratadas por el gobierno de la CDMX para prestar transporte público concesionado contaba con unidades accesibles para PCD. Para proyectarlo de otra forma, de la SAI efectuada al Órgano Regulador de Transporte (ORT), se aprecia que sólo 34 de las 1805 unidades del TPC de la ciudad son accesibles para PCD; implicando, por ende, que el 98.2% del transporte público concesionado no es accesible para dicho grupo.

41 El presente resultado deriva de la respuesta obtenida a la SAI ingresada al Sistema de Transporte Colectivo y del análisis del Mapa de la Red del Sistema de Transporte Colectivo Metro CDMX. Se advierte de la existencia de tan sólo 69 de 195 estaciones de metro con accesibilidad universal para PCD, las cuales representan apenas el 35% del total de las mismas.

42 El presente resultado deriva de la respuesta obtenida a la SAI ingresada a la Secretaría de Movilidad de la CDMX, sobre la accesibilidad del TPI de la ciudad.

43 3er lineamiento, apartado 3.1.2. “No discriminación, trato igualitario e imparcialidad”, apartado 3.1.15. “Atención Prioritaria”, apartado 3.1.16. “Accesibilidad Universal”; 13vo, apartado 13.2. “De las AAC presenciales”; 28vo, apartado 28.3, 28.4 y 29vo “De los Protocolos para Personas en situación de Vulnerabilidad”.

Decidió recurrir a la Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP), en su carácter de autoridad supervisora de dicho modelo, para solicitarle información sobre el cumplimiento de las diversas alcaldías de la CDMX al MIAC. En respuesta a su solicitud, la ADIP le proporcionó las cédulas de evaluación que utilizaba para calificar el cumplimiento de dichas alcaldías al modelo en cuestión. Del análisis y estudio de estas últimas pudo apreciar lo siguiente:

- En la escala del 1 al 10 utilizada por la ADIP para medir su cumplimiento al MIAC, donde 1 sería un cumplimiento, prácticamente, nulo y 10 sería uno total, el promedio de cumplimiento de las alcaldías a dicho modelo es de 5.59.
- Sólo 2 de las 16 alcaldías cuentan con información impresa en el Sistema de Escritura Braille (SEB).
- Los formatos por medio de los cuales la ADIP evalúa el cumplimiento del MIAC no consideran el uso de la Lengua de Señas Mexicana (LSM) para personas con sordera⁴⁴.

Toma de acción

Ana sabía que no podía quedarse con los brazos cruzados después de tener en sus manos información que la gran mayoría de personas no solía conocer. Por eso, decidió que buscaría aprovechar los resultados obtenidos de su investigación para tratar de crear un cambio en la forma en la que las PCD eran tratadas en su ciudad.

Para lo anterior, recurrió a diversas asociaciones de PCD para exponerles la investigación y sus hallazgos. Al ver la gran recepción que tuvieron de esta, decidió redactar una serie de recomendaciones hacia los entes públicos en los que detectó áreas de oportunidad sobre la problemática planteada, exponiendo sus hallazgos y exigiéndoles la toma de acciones al respecto. Realizó una colecta de firmas entre dichas asociaciones, para demostrar que su actuar representaba un interés colectivo y no sólo uno individual⁴⁵.

44 De acuerdo con datos obtenidos del INEGI, a través del uso de la PNT, existen aproximadamente 1,350,802 personas con sordera en México. Algo que no muchas personas saben de las personas con este tipo de discapacidad (auditiva), es que no todas pueden leer textos. Para tales casos, la LSM, con la cual México destaca como uno de los únicos países del mundo con su propia lengua de señas, resulta de gran utilidad.

45 Para el ingreso de las recomendaciones en cuestión, se recurrió a los alcaldes y titulares de los entes públicos en los que se detectaron áreas de oportunidad, para efectos de poder hacerles llegar dichos documentos.

Además, para efectos de darle voz a sus compañeros, decidió acompañar dichas recomendaciones con una cápsula de entrevistas que contenían las opiniones de PCD sobre la problemática planteada, así como incluyó dos fuentes digitales, que creó con sus propias manos, para que dichos entes públicos pudieran implementar y hacer uso tanto de la LSM como el SEB en su día a día con la ciudadanía. Del mismo modo, les hizo llegar tutoriales para facilitarles el uso de estas últimas sin mayor esfuerzo o complicación⁴⁶.

Conclusiones

La Ana de nuestra historia no existe. De hecho, sus padres (Ramón y Leticia) y sus amigos (Rocío y Juan) tampoco. Todos fueron producto de la imaginación y se creados para hablar por todas aquellas PCD que sí existen, están allá afuera y muchas veces pasan por desapercibidas del resto de la sociedad.

El conocimiento también puede ayudar a quienes más lo necesitan. La valentía e ímpetu de Ana en su travesía para adentrarse en las entrañas de la sociedad en la que habitaba es sólo una muestra de cómo el derecho al acceso a la información puede ser la llave de una puerta que nunca les ha sido abierta a muchos por otros medios.

La información cultiva y empodera a las personas; la opacidad, las mantiene en la ignorancia. El acceso a la información permite ver a las personas lo que está más allá de lo que les dicen. Les permite comprobar si las palabras que escuchan están llenas o vacías, así como les otorga elementos objetivos para su toma de decisiones en la sociedad.

Los resultados de la presente investigación nos permitieron demostrar cómo, claramente, vivimos en una sociedad que no considera la diferencia en las capacidades de sus miembros. Se piensa que, en México, el acceso a una vida digna se encuentra condicionado a ser igual que el resto, y el ser diferente se castiga con rezago. Herramientas como la PNT, y las funcionalidades que esta ofrece, fueron de gran utilidad para lograr que todo esto fuera posible. Francamente, las funcionalidades de accesibilidad que dicha plataforma proporciona permiten que las limitaciones

46 Las evidencias de las recomendaciones que les fueron entregadas a diversos entes públicos de la CDMX como resultado de la presente investigación, se encuentran disponibles en el “Anexo A” del presente.

o discapacidades no sean impedimento alguno para conocer sobre la información que es del interés de todos.

No podemos quedarnos callados. No podemos negar lo innegable. Seguimos construyendo una sociedad sin voltear a ver los cimientos sobre los que nos encontramos creciendo.

Luchemos por un México por y para todos. El cambio está en nosotros⁴⁷.

47 Los hallazgos obtenidos de la presente investigación fueron donados a asociaciones de PCD de la CDMX, para que puedan aprovecharlos de mejor manera.

Referencias bibliográficas:

Leyes y demás normatividades

1. Agencia Digital de Innovación Pública de la Ciudad de México. *Lineamientos mediante los que se establece el Modelo Integral De Atención Ciudadana De La Administración Pública De La Ciudad De México*. Última Reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 1 de diciembre de 2021.
2. *Constitución Política de la Ciudad de México*. Última Reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 30 de noviembre de 2022.
3. Decreto por el que se expide el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2023. Publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 27 de diciembre de 2022.
4. *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 23 de marzo de 2022.
5. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021.
6. *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad*. Última Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 2023.
7. *Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México*. Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 29 de mayo de 2023.
8. *Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal*. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 14 de enero de 2021.
9. *Ley Reglamentaria Del Artículo 3o. De La Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, En Materia De Mejora Continua De La Educación* (30 de septiembre de 2019). Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019.
10. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2022.
11. *Reglamento de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal*. Publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 29 de noviembre de 2021.

Estudios

12. Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad. (2022). Cartografía de la Discriminación en la Ciudad de México [Archivo PDF]. <https://www.copred.cdmx.gob.mx/storage/app/media/cartografia-de-la-discriminacion-en-la-ciudad-de-mexico.pdf>
13. Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad. (Agosto de 2021). Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México [Archivo PDF]. <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/media/EDIS-2021-26Nov21.pdf>
14. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). (2020). Censo de Población y Vivienda 2020 [Archivo PDF]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_Principales_resultados_EUM.pdf
15. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (28 de julio de 2021). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares 2020 [Archivo PDF]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2020/doc/enigh2020_ns_presentacion_resultados.pdf
16. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (7 de diciembre de 2022). Encuesta Nacional sobre Acceso y Permanencia en la Educación (ENAPE) 2021. <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/832>
17. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2017). Encuesta Nacional sobre Discriminación [Archivo PDF]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2017/doc/enadis2017_resultados.pdf
18. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2022). Encuesta Nacional sobre Discriminación [Archivo PDF]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2022/doc/enadis2022_resultados.pdf
19. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2017). Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México [ARCHIVO PDF]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/eod/2017/doc/resultados_eod_2017.pdf
20. Secretaría de Educación Pública. (2021). Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional [Archivo PDF]. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2020_2021_bolsillo.pdf

21. Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México (SEMOVI). (2020). *Programa Integral de Movilidad de la Ciudad de México 2020 - 2024* [ARCHIVO PDF]. <https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/diagnostico-tecnico-de-movilidad-pim.pdf>

Sitios web y archivos diversos

22. Ana Karen García. (7 de enero de 2019). *Personas con discapacidad, el grupo más discriminado en México*. <https://www.economista.com.mx/politica/Personas-con-discapacidad-el-grupo-mas-discriminado-en-Mexico--20190107-0049.html>

23. Apoyos Económicos del Gobierno Mexicano 2023. *Acción Social Apoyos Técnicos Sin Límites 2023*. <https://apoyoseconomicos.org/accion-social-apoyos-tecnicos-sin-limites-2023/>

24. Agencia Digital de Innovación Pública. (s.f.). *Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL)*. <https://311locatel.cdmx.gob.mx/>

25. Blanca Juárez. *El 70% de las personas con discapacidad, sin empleo, ¿qué de las otras exclusiones?* <https://www.economista.com.mx/capitalhumano/El-70-de-las-personas-con-discapacidad-sin-empleo-que-de-las-otras-exclusiones-20220225-0076.html>

26. Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU). (2022). *Discapacidad y Derecho a la Educación en México* [Archivo PDF]. <https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/Discapacidad-de-2022.pdf>

27. Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad. (24 de enero de 2019). *Datos del ENADIS nos revelan que 2 de cada 10 personas con discapacidad no saben leer ni escribir*. <https://www.gob.mx/conadis/articulos/la-educacion-y-personas-con-discapacidad>

28. Gobierno de México. (s.f.). *Educación Especial*. https://www.aefcm.gob.mx/que_hacemos/especial.html

29. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (s.f.). *Características de los hogares*. <https://www.inegi.org.mx/temas/hogares/>

30. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (28 de julio de 2021). *EL INEGI DA A CONOCER LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA NACIONAL*

DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS HOGARES (ENIGH) 2020 [Archivo PDF]. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/enigh2020.pdf>

31. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s.f.). *Espacio y datos de México*. <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/espaciodydatos/default.aspx>
32. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). (3 de diciembre de 2021). *Estadísticas a propósito del día internacional de las personas con discapacidad* [Archivo PDF]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_PersDiscap21.pdf
33. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2023). *Indicadores de Ocupación y Empleo*. <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=8152>
34. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (s.f.). *Información de México para niños - Asistencia Escolar*. <https://www.cuentame.inegi.org.mx/poblacion/asistencia.aspx>
35. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (s.f.). *Información de México para niños - Discapacidad*. <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/discapacidad.aspx>
36. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (s.f.). *Información de México para niños - Educación*. <https://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/educacion.aspx>
37. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (s.f.). *Información de México para niños - Población*. <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>
38. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s.f.). *México en Cifras*. <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=09#collapse-Resumen>
39. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s.f.). *Inventario Nacional de Viviendas 2020*. <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/espaciodydatos/?app=inv>
40. Itzel Ramírez. (14 de marzo de 2023). *¿Educación inclusiva? A cuatro años de la Reforma, sólo dos por ciento de la matrícula es de alumnos con discapacidad*. <https://www.yotambien.mx/actualidad/educacion-inclusiva-matricula-de-alumnos-con-discapacidad/>

41. Laura Gómez Flores. (2023). Ejerce Iztapalapa solo 1.57% de su presupuesto: concejal. <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/05/30/capital/ejerce-iztapalapa-solo-1-57-de-su-presupuesto-concejal/#:~:text=A%20pesar%20de%20ser%20la,de%20Administraci%C3%B3n%20y%20Finanzas%20capitalina>
42. Liliana Corona. (3 de diciembre de 2020). *Solo 4 de cada 10 personas con discapacidad en México tienen un empleo formal*. <https://businessinsider.mx/personas-con-discapacidad-en-mexico-empleo-formal/>
43. Luis Javier Cortés Adame. (2023). *Infraestructura Insuficiente para las Personas con Discapacidad en la CDMX*. <https://federalismo.nexos.com.mx/2023/03/infraestructura-insuficiente-para-las-personas-con-discapacidad-en-la-cdmx/comment-page-1/>
44. Manuel Gallar Pérez-Albaladejo. (s.f.). *Guía de Atención Integral para Personas con Espina Bífida* [Archivo PDF]. <http://aebha.org/wp-content/uploads/2016/04/GU%C3%8DA-ESPINA-B%C3%8DFIDA-COMPLETA.pdf>
45. Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México. *Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Social “Apoyo para las Personas con Discapacidad Permanente”, para el Ejercicio Fiscal 2023* [Archivo PDF]. https://tubienestar.cdmx.gob.mx/storage/programas/programa_784/documentos/reglas_operacion.pdf
46. Secretaría del Bienestar. (s.f.). *1er Informe Trimestral 2023 - Programas de Subsidio del Ramo Administrativo 20 - Bienestar* [Archivo PDF]. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/819483/1erInfTrim2023Ramo20-Bienestar.pdf>
47. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (s.f.). *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación*. https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF
48. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2022). *Estructura Programática a emplear en el Presupuesto de Egresos 2023* [Archivo PDF]. https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2023/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paraPPEF2023.pdf
49. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (s.f.). *Programa de Apoyo al Empleo (PAE)*. <https://nntp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=14S043>

50. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). *Transparencia Presupuestaria. Programas*. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Programas>
51. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). (2022). *Informe de Austeridad, Ejercicio 2022* [Archivo PDF]. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/825350/Informe_de_Austeridad_2022_14STPS.xlsx.pdf
52. Secretaría de Inclusión y Bienestar. (2023). *Programas Sociales de la Ciudad de México - Secretarías*. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=855>
53. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). (2023). *REGLAS de Operación del Programa de Apoyo al Empleo* [Archivo PDF]. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/789901/ROPAE_2023_DOE_2022_12_28_publicar.pdf
54. Yo también. (4 de octubre de 2022). *Infraestructura en las escuelas: la deuda siempre pendiente*. <https://www.yotambien.mx/actualidad/infraestructura-inclusiva-en-escuelas-para-estudiantes-con-discapacidad/>



2

Categoría

B

El control interno como una primera línea de defensa contra la corrupción. Una mirada exploratoria al control interno municipal

Damián Ignacio Lugo Gutiérrez

Agradezco a la Dra. Lourdes Morales su apoyo y acompañamiento en el conocimiento de estos temas

Resumen

El control interno tiene amplias oportunidades para consolidarse como una primera línea de defensa contra la corrupción y contribuir a la generación de una gestión pública basada en la transparencia y la rendición cuentas. Sin embargo, su funcionamiento está condicionado por el contexto, el perfil del personal y las capacidades institucionales de las organizaciones encargadas de desarrollarlo. De ahí que el propósito de este estudio sea explorar las características de los órganos internos de control u homólogos de las administraciones públicas municipales. Para ello, el estudio ejerce el derecho de acceso a la información pública mediante la utilización de las plataformas tecnológicas existentes. Los resultados muestran la heterogeneidad de presupuesto y personal, y una mayor homogeneidad en el nivel educativo del personal, el esquema contractual, la especialización y experiencia previa de los titulares de los órganos internos de control u homólogos.

Introducción

En 2019, el órgano interno de control del Instituto Nacional Electoral (INE) modificó su esquema de trabajo para orientarlo hacia un enfoque preventivo que le permitiera lograr los objetivos de la organización y aprovechar mejor los recursos públicos. En 2020, ese órgano logró realizar recomendaciones y observaciones para reducir hasta en 1,212.3 millones de pesos el presupuesto del Instituto. También logró asegurar el apego a la legalidad de los procesos de contratación pública y realizó propuestas de mejora a los procesos, manuales, indicadores y al marco normativo de actuación de la organización (George Zamora, 2021). Este es un ejemplo de cómo los órganos internos de control pueden realizar acciones importantes para mejorar el desempeño de las organizaciones y contribuir al uso y manejo adecuado de los recursos públicos.

A nivel municipal, el control interno tiene amplias oportunidades para consolidarse como un mecanismo que genere la gestión cotidiana de los asuntos públicos con mayor transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, su funcionamiento está condicionado, en gran medida, por el contexto y las capacidades institucionales de las organizaciones encargadas de desarrollarlo. De ahí que el propósito de este estudio sea explorar las características generales de los órganos internos de control u homólogos de ese nivel de gobierno, respecto a elementos esenciales como son el presupuesto y el perfil del personal y de los titulares de las contralorías municipales.

En la primera sección, el documento describe algunos elementos clave para comprender el problema de la corrupción. Posteriormente, explica cómo el control interno puede funcionar como una primera línea de defensa contra ese problema. Enseguida, el estudio identifica, con base en la revisión de literatura, el contexto, los avances y desafíos que enfrenta el control interno municipal. A continuación, se describe la metodología de la investigación. Y finalmente, muestra los resultados y conclusiones.

El problema de la corrupción

En las últimas décadas, la corrupción ha sido reconocida, desde diferentes espacios académicos, gubernamentales, económicos, políticos, internacionales y sociales, entre otros, como un problema relevante cuyos efectos son nocivos tanto para el gobierno como para la sociedad en su conjunto. Diversos estudios han proporcionado evidencia empírica sobre cómo la corrupción afecta y mina la confianza y legitimidad de las autoridades (Morlino, 2013), reproduce la desigualdad y la pobreza (Morris, 2021), reduce el crecimiento y desarrollo económico (Mungiu-Pippidi & Hartmann, 2019), debilita las capacidades institucionales para la provisión de servicios públicos (Reinikka & Svensson, 2006) y obstaculiza el ejercicio pleno de los derechos humanos (Peters, 2015). En otras palabras, existe consenso mundial sobre la necesidad de enfrentarla y erradicarla de la sociedad, y las instituciones públicas.

A pesar de ese consenso, la corrupción ha sido abordada desde diferentes disciplinas y enfoques, ocasionando la existencia de múltiples definiciones, así como estrategias y recomendaciones para su combate (Rothstein & Varraich, 2014). El problema es que algunas de esas aproximaciones han confundido la corrupción con otros fenómenos y problemas o han planteado alternativas de solución limitadas a

contextos y realidades específicas. Atender esas distorsiones o insuficiencias conceptuales y analíticas permitirá tener mayor claridad al momento de proporcionar una definición sobre la corrupción y enriquecerá la manera de abordar y enfrentar el problema en diferentes contextos y latitudes.

Un error común al definir la corrupción es confundirla con la impunidad. Si bien ambos fenómenos están entrelazados entre sí, la impunidad, entendida como la ausencia de castigo y sanción de las faltas o delitos, es una expresión y consecuencia de algo más amplio que es la corrupción (Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, 2021). Entenderlas como conceptos equivalentes implica centrar el combate a la corrupción en el castigo, descuidando con ello las condiciones y causas que la generan y reproducen en la cotidianidad. Otro error usual radica en asociar la corrupción o los actos corruptos, únicamente con comportamientos o conductas que se desvían de la legalidad establecida. La debilidad de esa aproximación, centrada en el cumplimiento de las normas jurídicas, reside en que deja de reconocer que la corrupción también ocurre al amparo de las leyes y normas, además de que, la solución que plantea consiste en incrementar el caudal regulatorio, ignorando con ello que, el combate a la corrupción puede caer en la “trampa de los procedimientos” y obstaculizar, en consecuencia, el funcionamiento diario del gobierno (Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, 2021).

Asimismo, la corrupción también ha sido concebida de manera equivocada, como una acción aislada que realiza una persona en la búsqueda de la maximización de sus utilidades. Desde esa perspectiva, el acto corrupto es producto de un cálculo que realizan los individuos sobre sus costos y beneficios. Sin embargo, ese enfoque tiene poco potencial para explicar la corrupción como el producto del establecimiento de relaciones de dominación, el clientelismo, nepotismo, favoritismo, entre otros, o que está sujeta al contexto, las prácticas, reglas, generalmente informales, valores y rutinas de las organizaciones y la interacción social. Por su parte, otra equivocación usual consiste en concebir el combate a la corrupción a partir de una perspectiva ética y moralizante. El problema de ese mirador es que, enfocado en producir y mantener individuos “virtuosos”, corre el riesgo de excluir o eliminar a quienes no comparten un credo, ideología o sistema de creencias particular y tampoco da garantías sobre las conductas y decisiones posteriores de las personas catalogadas “virtuosas” (Merino, 2013).

En contraste con esas aproximaciones, el enfoque sobre corrupción aquí utilizado parte de reconocerla como un problema público que sucede principalmente en redes y no como un conjunto aislado de actos realizado por individuos. Los hechos de

corrupción son la normalidad o regularidad y no la anomalía de un sistema que los facilita, promueve y premia y no de uno que funciona correctamente. Su combate requiere de la atención de las causas que la originan (y no sólo las consecuencias), incluso puede ocurrir al amparo mismo de las leyes o las normas jurídicas (Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, 2021).

En ese sentido la corrupción es entendida, como lo propone Merino (2021), como todo aquello que ha sido dañado, pervertido o echado a perder en su naturaleza original: en este caso, lo público. Lo público definido como lo que es o debiera ser, de interés o de utilidad común a todos, en oposición a lo privado o particular; lo manifiesto y ostensible, en oposición a lo secreto u oculto; y lo abierto o accesible para todas las personas, en oposición a lo cerrado o exclusivo (Merino, 2021; Rabotnikof, 2005). Desde esa perspectiva, la corrupción sucede:

Cada vez que alguien hace suyo lo que nos pertenece a todos; cada vez que alguien esconde lo que debe saberse; cada vez que alguien utiliza su dinero, sus atribuciones, para excluir y no para incluir, corrompe lo público y afecta la convivencia y la cohesión social. (Merino Huerta, 2017, p. 19)

A partir de esos criterios, Merino (2013, 2021) define a la corrupción como la captura de las instituciones del Estado o la apropiación ilegítima de lo público. Es decir, “la apropiación y la distribución excluyente y restringida de los puestos, las decisiones y los recursos públicos, que desvían los fines del Estado” (Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas, 2018, p. 7). Y esa apropiación o captura del Estado está posibilitada e incrementa sus probabilidades de ocurrencia en contextos y condiciones que facilitan la discrecionalidad, la opacidad y el abuso de autoridad (Merino Huerta, 2017). De ahí que el combate a la corrupción no debe estar centrado únicamente en el castigo ni depende exclusivamente del cumplimiento de la legalidad, sino que también debe estar orientado a generar las condiciones para que las personas servidoras públicas honren con sus decisiones y acciones el sentido de lo público (entendido como algo más amplio que sólo el cumplimiento de la ley).

Por ello, los esfuerzos anticorrupción deben generar instrumentos capaces de “crear las condiciones para que los funcionarios públicos sepan que cada vez que ocupan un puesto deben ceñirse a procedimientos que garanticen, por lo menos, que sea menor la probabilidad de discrecionalidad, de opacidad y de abuso de autoridad” (Merino Huerta, 2017, p. 18). Cada peso ejercido o movimiento financiero debe estar perfectamente documentado, justificado y puesto a disposición del

escrutinio ciudadano. Cada decisión debe ser documentada y “esos documentos deben quedar registrados como pruebas del ejercicio de la función pública, pues no hay razón para que haya una sola decisión que no esté documentada” (Merino Huerta, 2017, p. 19). Además, cada hecho o acto de corrupción debe ser adecuadamente juzgado y sancionado. Como refiere el Instituto en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (2021):

El propósito consiste no solo en castigar y sancionar a los “peces gordos”. (individuos con amplios márgenes de discrecionalidad que violan la ley y cometen actos escandalosos de corrupción), sino en modificar las condiciones del agua turbia donde crecieron (para rescatar la naturaleza original de la función pública). (p. 7)

Por tanto, el Estado ha de contar con mecanismos y procedimientos que, además de sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción, sean capaces de anticiparla, detectarla y corregirla. De ahí la relevancia de asegurar el adecuado funcionamiento de los procesos de rendición de cuentas, transparencia, control administrativo, fiscalización, prevención e identificación de riesgos o patrones de corrupción, así como de generación y sistematización de la información necesaria para llevar a cabo con éxito esos procedimientos (Merino Huerta, 2017). Sólo a partir de la articulación coherente y el adecuado funcionamiento de esos sistemas, mecanismos y procedimientos será posible construir y contar con un sistema que genere defensas contra la corrupción.

El control interno como una primera línea de defensa contra la corrupción

El control interno representa una herramienta para materializar y llevar a cabo el control administrativo de los órganos del Estado. Este “tiene como propósito principal prevenir la desviación en el manejo de recursos públicos y que la orientación del gasto sea lo más provechoso posible” (Matute González, 2021, p. 34), así como asegurar el cumplimiento del principio de la legalidad. En ese sentido, el control interno refiere a un mecanismo administrativo orientado a generar una gestión pública ordenada, basada en la transparencia y la rendición de cuentas, capaz de asegurar el cumplimiento de sus metas y objetivos institucionales. En otras palabras, está orientado a que la gestión administrativa del Estado cumpla con sus propósitos de manera eficiente, efectiva y económica.

A nivel internacional, existen diversos modelos que proporcionan guía y orientación para la creación, funcionamiento y mejoramiento de los procesos de control interno. Entre las principales publicaciones que dieron origen a esos modelos destaca el Marco Integrado de Control Interno, denominado COSO1, y la Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público, de la INTOSAI; 2 ambas con actualizaciones y modificaciones a lo largo del tiempo. Posteriormente surgieron otros modelos como el Cadbury, Turnbull, King y COCO, de Reino Unido los primeros dos, Sudáfrica y Canadá, respectivamente (Auditoría Superior de la Federación, 2015).

El control interno es que su funcionamiento está previsto, como indica su nombre, para realizarse desde el interior de la organización. Esto, a diferencia de otros mecanismos de control que involucran o requieren del establecimiento de una relación institucional entre órganos pertenecientes a diferentes poderes del Estado o que son autónomos entre sí, controles externos. Como menciona Cejudo (2009), ambos tipos de controles están interrelacionados, ya que el interno hace posible y es condición necesaria para el externo.

De poco sirve a un Congreso poder exigir cuentas al Ejecutivo si éste, a su vez, no puede hacerlo a una dependencia de su gobierno. Se trata de controles legales, presupuestales y de desempeño que pueden tomar múltiples formas pero que siempre funcionan con base en la lógica de información-explicación-sanción de las relaciones de rendición de cuentas, en este caso entre superiores jerárquicos y subordinados y entre agencias de un mismo gobierno. (G. M. Cejudo, 2009, pp. 25–26)

El control interno representa una primera línea de defensa contra la corrupción que puede reducir los márgenes de opacidad, discrecionalidad, así como los abusos de autoridad. Para ello, comprende de un conjunto de procesos, procedimientos y medidas cuya finalidad es asegurar que las organizaciones cumplan con sus objetivos y que los riesgos que puedan impedir su cumplimiento sean mitigados (Manoukian, 2016). Así, si en un primer momento el control interno estuvo orientado únicamente al registro de la contabilidad y de las operaciones organizacionales, en la actualidad representa un “modelo orientado al cumplimiento de los objetivos de las organizaciones mediante un enfoque disciplinado y sistemático de evaluación y mejora de la efectividad en la gestión de riesgos, control y procesos de gobernanza” (Auditoría Superior del Estado de Jalisco, 2019, p. 10).

En ese sentido, el control interno es una herramienta o medio para lograr y mejorar la buena administración y, en consecuencia, prevenir la corrupción. De acuerdo

con Matute González (2021), mediante el control interno es posible combatir tres patologías de las instituciones públicas: a) la toma de decisiones basada en criterios personales o de grupo, b) el funcionamiento en compartimientos estancos de las unidades administrativas, y c) el cumplimiento de objetivos y metas meramente formalista de los programas y proyectos institucionales.

Debe evitarse que el control interno asuma un rol de policía interna y, al contrario, empiece a servir para garantizar que los procedimientos legales se sigan de conformidad con la idea de reforzar lo público, de abrir toda la información, de garantizar que los programas públicos atiendan a sus poblaciones objetivos y de que no se van a utilizar para fines para los que no fueron diseñados. Ese el sentido del control interno: respaldar los propósitos de la organización, no hacer las veces de policías internas. (Merino Huerta, 2017, p. 20)

El control interno tampoco debe ser diseñado y aplicado, refiere Matute (2021), como un evento único y aislado. El control interno requiere ser concebido como un sistema integral y continuo, cuyas acciones y procedimientos deben estar articulados y concatenados entre sí. De ahí que el control interno deba formar parte de cada una de las etapas de los procesos de gestión gubernamental como son la planeación, programación, presupuestación, ejecución, evaluación y fiscalización. En cada una de esas fases, el control interno es indispensable, “ya que, de ser necesario, modifica las técnicas de trabajo, previendo y evitando dificultades, en lugar confiarse en un modelo que privilegia el castigo y no reacciona hasta que ocurren las irregularidades para resolverlas” (Matute González, 2018, p. 130).

A nivel municipal, el control interno tiene un área de oportunidad para integrarse en el funcionamiento cotidiano de ese nivel de gobierno. Sin embargo, los mecanismos e instrumentos de control interno también están condicionado por el contexto y las capacidades de las organizaciones encargadas de llevarlo a cabo. La siguiente sección explora y revisa las características principales del municipio mexicano, así como los avances y desafíos que enfrenta el control interno en ese nivel de gobierno en el país.

El control interno municipal en México: contexto, avances y desafíos

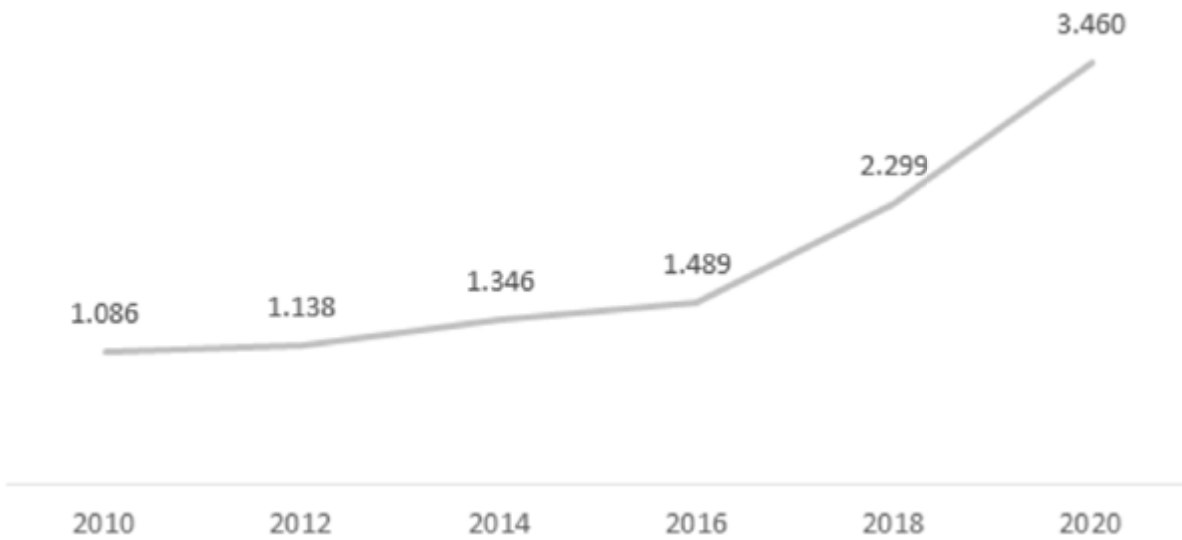
Recientemente, el Estado mexicano ha reconocido al control interno como un mecanismo necesario para atender el problema de la corrupción y mejorar la función pública. Las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, pu-

blicadas en 2015, establecieron como obligatoriedad, para cada nivel de gobierno, federal, estatal y municipal, la creación de contralorías y órganos internos de control para prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción en las dependencias y entidades de la administración pública. A partir de entonces, la creación de órganos internos de control u homólogos en el ámbito municipal ha cobrado relevancia.

Actualmente, casi la totalidad de los municipios del país con un 70% cuentan con al menos un órgano interno de control su homólogo (INEGI, 2022). A lo largo de los años, también ha aumentado su número al interior de las administraciones públicas municipales. Como lo refleja la gráfica siguiente, en 2010 existían 1,086 órganos internos de control u homólogos, mismo que incrementaron a 3,460 en 2020, esto es un crecimiento porcentual superior al 200 % (INEGI, 2022). Respecto al personal, también ha tenido un crecimiento porcentual que ha sido equivalente al 70 %, al pasar de 7,127 personas adscritas en 2014 a 12,103 en 2020. Cabe destacar que, de 2018 a 2020, tuvo un descenso de 2, 281 personas (INEGI, 2022).

Gráfica 1.

Órganos internos de control u homólogos en las instituciones de la administración pública municipal, 2010 – 2020.



Fuente: elaboración propia con información de INEGI (2022).

A pesar de los avances en la creación de órganos internos de control u homólogos y en el personal adscrito a dichas instancias, los municipios continúan enfrentando situaciones que obstaculizan y complejizan su adecuado funcionamiento. Entre esas situaciones problemáticas, Cejudo y Ríos (2010) identifican al propio sistema electoral, que otorga un apoyo mayoritario al presidente municipal, lo que debilita los pesos y contrapesos institucionales. La indefinición de responsabilidades entre figuras claves como la tesorería, el síndico y la contraloría interna, lo que se traduce en diferencias y ambigüedades entre el rol formal e informal que deben cumplir sus titulares. Los procesos de gestión que en muchas ocasiones solo duran tres años, lo que limita su visión de largo plazo; así como la ausencia de sistemas de profesionalización, lo que obstaculiza la incorporación y formación de personal capacitado y especializado en esas materias.

De manera más reciente, Acedo Ángulo y Hernández Colorado (2019) señalan que los esfuerzos nacionales en materia de combate a la corrupción evidencian la ausencia de un proyecto claro para incluir a la institución municipal. Refieren que ha existido un olvido normativo que ha traído consigo incumplimiento y simulación, además tampoco se les han otorgado los medios necesarios para su fortalecimiento institucional. Respecto al funcionamiento de los órganos encargados de la vigilancia, monitoreo y control de los recursos y acciones de gobierno identifican dos problemas principales: el traslape de funciones y responsabilidades de las figuras de síndico y contralor interno, así como la subordinación de esas figuras al presidente municipal, quien en la mayoría de casos tiene asegurada la mayoría en el cabildo (Acedo Angulo & Hernández Colorado, 2019).

Asimismo, los autores señalan dos desafíos que tendrán que superar las administraciones públicas municipales para iniciar la solución de los problemas y obstáculos que enfrentan los mecanismos de control interno. Por un lado, la profesionalización de los sistemas pasa por mejorar las condiciones profesionales de las personas adscritas a esos órganos mediante el desarrollo y aplicación de perfiles de puesto, el rediseño orgánico de las contralorías municipales, la capacitación de los titulares y responsables de esas funciones, la puesta en marcha de mecanismos que aseguren la estabilidad, permanencia y promoción basada en el mérito.

Por otro lado, refieren que es indispensable fortalecer las capacidades institucionales de los sistemas de control interno, en especial de sus instrumentos humanos, financieros y materiales, y de profesionalización, especialización y capacitación continua (Acedo Angulo & Hernández Colorado, 2019). El punto de llegada, refieren, es contar con contralorías municipales que cuenten con las “herramientas técnicas

adecuadas, conocimientos y experiencia profesionales y garantías de estabilidad y permanencia en el empleo” (Acedo Angulo & Hernández Colorado, 2019, p. 269).

Metodología

El propósito de la investigación es explorar las características generales de los órganos internos de control u homólogos de las administraciones públicas municipales respecto a los rubros de presupuesto y características del personal, incluyendo el perfil de los titulares. Respecto al presupuesto, busca conocer cuál fue el presupuesto asignado y ejercido por esos órganos. En cuanto al personal busca conocer algunas de sus características, como: número total de personal adscrito, grado máximo de estudios y esquema contractual. Y del perfil de los titulares, conocer su especialización en la materia, así como si contaban con experiencia previa directiva antes de asumir el cargo.

Debido a que el objetivo es exploratorio, la investigación buscó un criterio flexible de selección de los casos. Se escogieron 10 municipios, todos del estado de Colima. Para la recolección de la información, se realizaron 10 solicitudes de información a cada H. Ayuntamiento mediante la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). También utilizó información complementaria proveniente del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), la correspondiente a la Fracción XXI: información financiera sobre el presupuesto asignado, así como los informes del ejercicio trimestral del gasto, según la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás normatividad aplicable, y del Censo de Población y de los Gobiernos Municipales 2021 que publicó el INEGI. La siguiente tabla muestra los folios de las solicitudes de información realizadas para cada sujeto obligado, así como de aquellos de los que se recibió respuesta.

Tabla 1.

Solicitudes de información realizada a cada H. Ayuntamiento

Folio	Sujeto Obligado	Respuesta recibida (sí o no) al 9 de mayo de 2023 (la fecha límite de entrega de información correspondía al 4 de mayo)
060113623000030	H. Ayuntamiento de Armería	NO
060113723000099	H. Ayuntamiento de Colima	Sí

060113823000057	H. Ayuntamiento de ColimH. Ayuntamiento de Comala	NO
060113923000039	H. Ayuntamiento de Coquimatlán	Sí
060114023000037	H. Ayuntamiento de Cuauhtémoc	Sí
060114123000029	H. Ayuntamiento de Ixtlahuacán	NO
060114223000077	H. Ayuntamiento de Manzanillo	Sí
060114323000036	H. Ayuntamiento de Minatitlán	Sí
060114423000033	H. Ayuntamiento de Tecomán	Sí
060114523000055*	H. Ayuntamiento de Villa de Álvarez	Sí

Nota: *Inicialmente, al H. Ayuntamiento de Villa de Álvarez se le realizó la solicitud de información 060114523000052, misma que fue desechada por “falta de respuesta del ciudadano” al requerir ampliación de información. La solicitud especificada en la Tabla 1 (misma que se realizó posteriormente), el H. Ayuntamiento sí dio respuesta a la solicitud de información.

Fuente: elaboración propia.

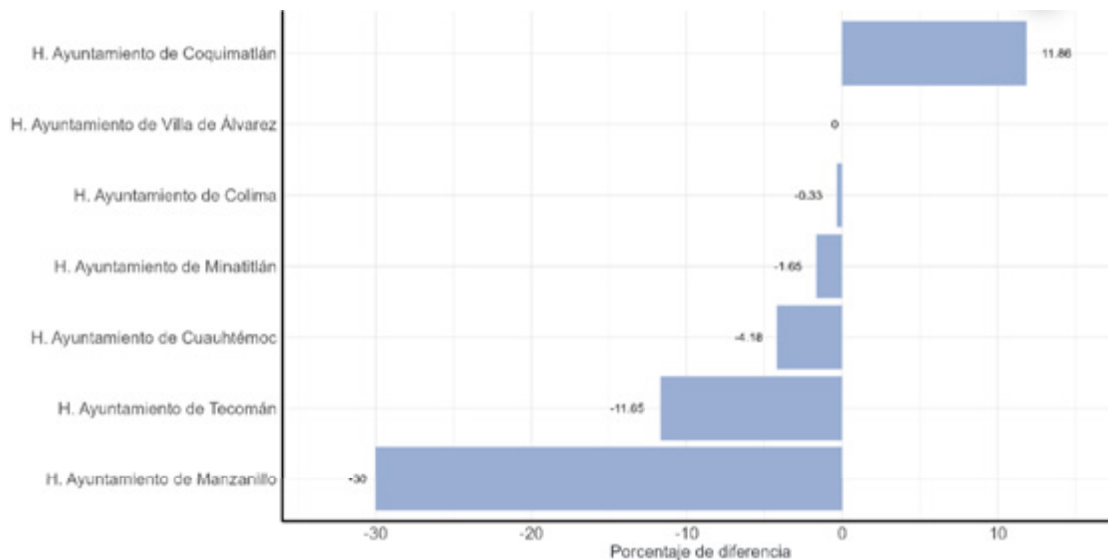
Si bien los alcances de la investigación no son generalizables, sí permiten brindar un acercamiento al conocimiento de las condiciones y contextos en las que funcionan los mecanismos de control interno municipal de una región o entidad federativa en particular. En la siguiente sección, se describen los resultados de la investigación.

Resultados

En materia de presupuesto, los órganos internos de control u homólogos tuvieron diferencias entre su presupuesto asignado y ejercido durante el año 2022. Con excepción del H. Ayuntamiento de Villa de Álvarez, el resto ejerció un presupuesto diferente al asignado: cinco municipios en menor cantidad y uno en mayor. Los casos extremos son Manzanillo que ejerció – 30 % del presupuesto asignado y Coquimatlán, cuyo ejercicio superó en 11.86 % al asignado.

Gráfica 2.

Porcentaje de diferencia entre el presupuesto asignado y el ejercido por los órganos internos de control u homólogos de cada H. Ayuntamiento, 2022.



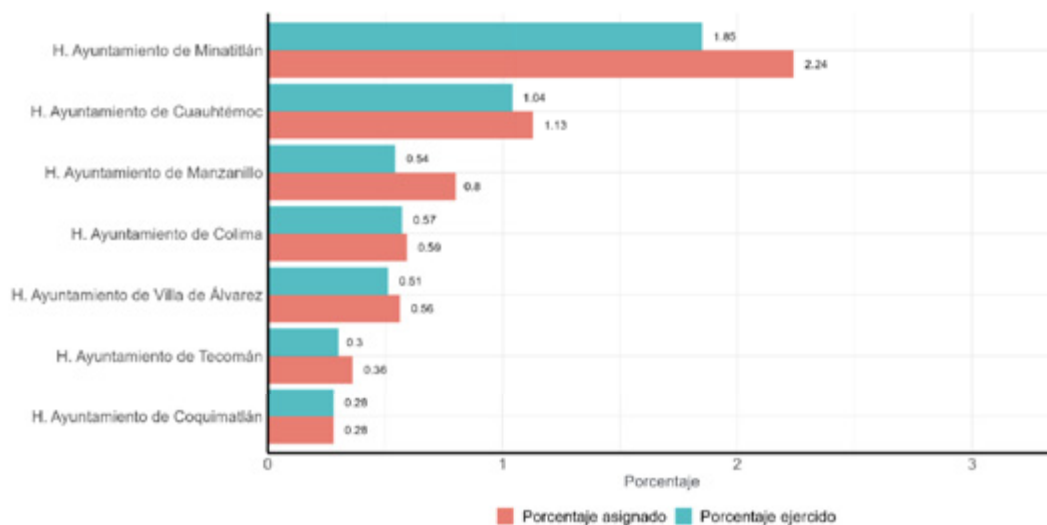
Fuente: elaboración propia con información de las respuestas a las solicitudes de información (folios: 060113723000099, 060113923000039, 060114023000037, 060114223000077, 060114323000036, 060114423000033, 060114523000055) y de los portales de transparencia de los H. Ayuntamientos.

En ese mismo rubro, el presupuesto asignado y ejercido por los órganos internos de control u homólogos representó, en el mejor de los casos, apenas el 2.24 % del total municipal, comparando asignado con asignado y ejercido con ejercido. Coquimatlán tuvo un presupuesto asignado y ejercido al órgano interno de control que representó el 0.28 % del total, asignado con asignado y ejercido con ejercido. Por su parte, Minatitlán ejerció el 1.85 % de su presupuesto total ejercido al órgano interno de control o homólogo, pero su asignación representaba el 2.24 % del total municipal asignado.

En otras palabras, la proporción del presupuesto destinado al órgano interno de control disminuyó, respecto al total municipal, en el ejercicio, frente a lo que tenía asignado. Así, el presupuesto asignado a esos órganos correspondió al 0.71 % del presupuesto municipal asignado, mientras que el ejercido bajó a 0.58 %, respecto al presupuesto municipal ejercido.

Gráfica 3.

Porcentaje de presupuesto (asignado y ejercido) a los órganos internos de control u homólogos por H. Ayuntamiento, 2022.



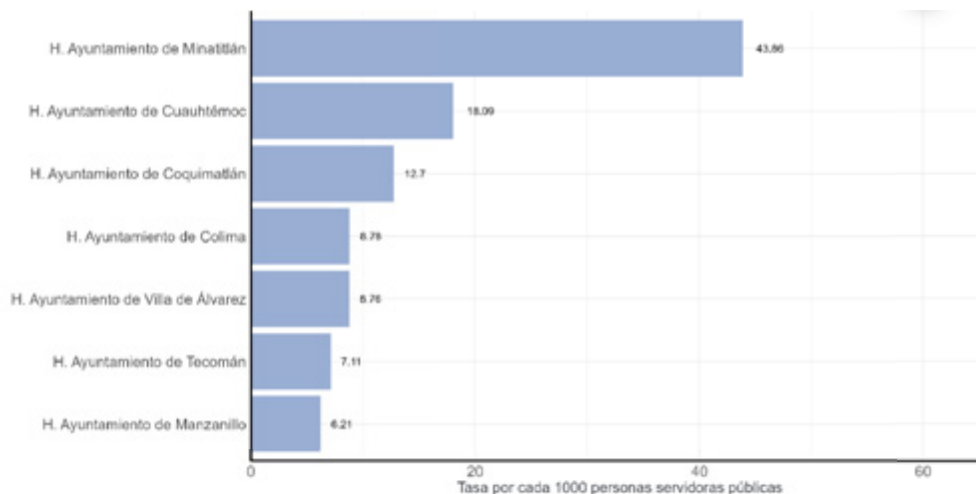
Nota: el porcentaje utiliza como presupuesto de referencia total municipal tanto el asignado como el ejercido en 2022.

Fuente: elaboración propia con información de las respuestas a las solicitudes de información (folios: 060113723000099, 060113923000039, 060114023000037, 060114223000077, 060114323000036, 060114423000033, 060114523000055) y de los portales de transparencia de los H. Ayuntamientos.

Respecto al personal, los H. Ayuntamientos mostraron variabilidad en cuanto a la tasa de personal adscrito a los órganos internos de control u homólogos por cada 1,000 personas servidoras públicas. Mientras que Minatitlán tuvo 43.66 personas por cada 1,000 personas servidoras públicas del H. Ayuntamiento, en Manzanillo apenas fue de 6.21. En promedio, la tasa correspondió a 9 personas adscritas a los órganos internos de control u homólogos por cada 1,000 personas servidoras públicas.

Gráfica 4.

Tasa de personal adscrito a los órganos internos de control u homólogos por cada 1,000 personas servidoras públicas de cada H. Ayuntamiento, 2022.



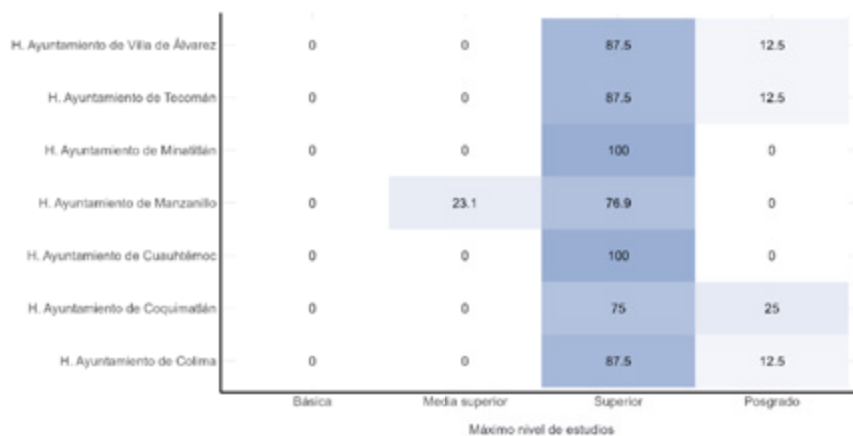
Nota: La cifra sobre el personal total de cada H. Ayuntamiento corresponde al año 2020.

Fuente: elaboración propia con información de las respuestas a las solicitudes de información (folios: 060113723000099, 060113923000039, 060114023000037, 060114223000077, 060114323000036, 060114423000033, 060114523000055) y el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 del INEGI.

En materia de nivel de estudios, la mayor parte del personal adscrito a los órganos internos de control u homólogos tiene un nivel educativo correspondiente al superior o a posgrado. Únicamente el H. Ayuntamiento de Manzanillo tiene personal adscrito 23.1 %, cuyo nivel de estudios corresponde al medio superior. Destaca que ningún H. Ayuntamiento cuenta con personal cuyo máximo nivel de estudios corresponde al básico.

Gráfica 5.

Porcentaje del personal adscrito a los órganos internos de control u homólogos por máximo nivel de estudios de cada H. Ayuntamiento, 2022.

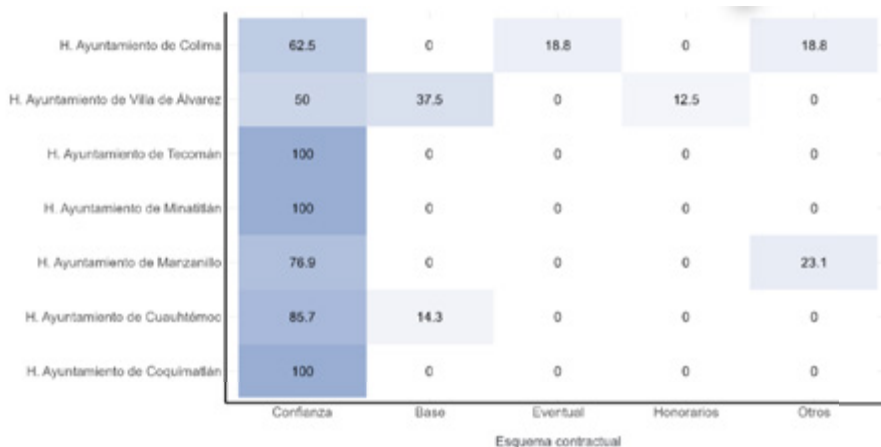


Fuente: elaboración propia con información de las respuestas a las solicitudes de información (folios: 060113723000099, 060113923000039, 060114023000037, 060114223000077, 060114323000036, 060114423000033, 060114523000055).

En el rubro que corresponde al esquema contractual, la mayor parte del personal adscrito a los órganos internos de control u homólogos cuenta con un esquema contractual de confianza. Villa de Álvarez y Cuauhtémoc son los únicos H. Ayuntamientos que cuentan con personal bajo el esquema de base 37.5 % y 14.3 %, respectivamente. De igual manera, Colima y Manzanillo mostraron tener personal adscrito como sindicalizado 18.8 % y 23.1 %. En ese sentido, destaca que el personal de confianza es el predominante, aunque exista variabilidad en cuanto a la distribución del resto de personal por esquema contractual.

Gráfica 6.

Porcentaje del personal adscrito a los órganos internos de control u homólogos por esquema contractual en cada H. Ayuntamiento, 2022.

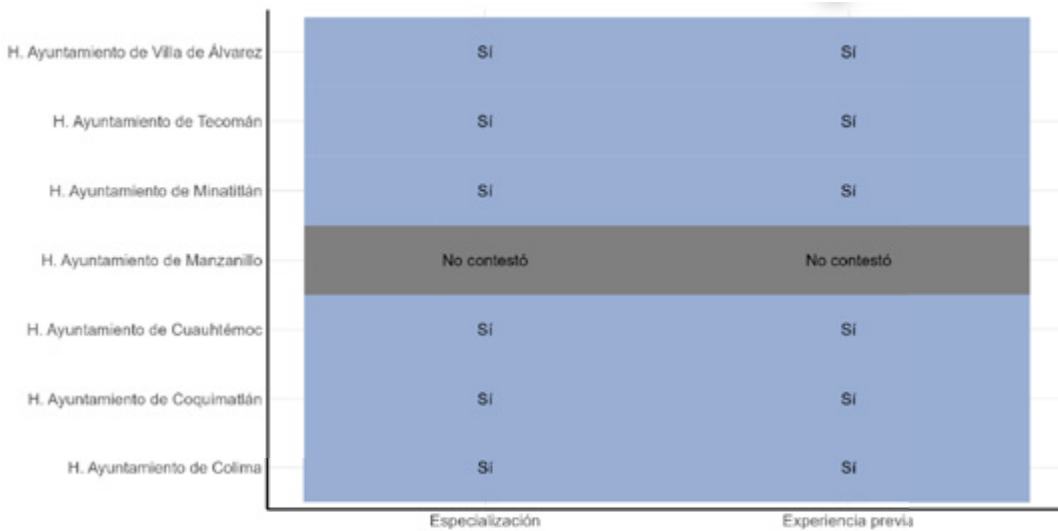


Fuente: elaboración propia con información de las respuestas a las solicitudes de información (folios: 060113723000099, 060113923000039, 060114023000037, 060114223000077, 060114323000036, 060114423000033, 060114523000055).

Finalmente, respecto a la especialización y experiencia previa de los titulares, la totalidad de los, H. Ayuntamientos, con excepción de Manzanillo que no proporcionó respuesta en este rubro, cumplió con ambos requisitos. En otras palabras, en todos los municipios el titular contó con licenciatura en alguna de las ramas como derecho, contaduría pública, administración pública o carreras afines. Además, mencionó que antes de asumir el cargo como titular contó con experiencia previa directiva en alguna rama de control interno, auditoría gubernamental, fiscalización, responsabilidades de servidores públicos, rendición de cuentas o transparencia.

Gráfica 7.

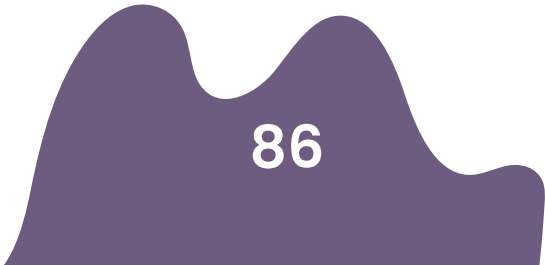
Especialización y experiencia previa de los titulares de los órganos internos de control u homólogos de cada H. Ayuntamiento, 2022.



Fuente: elaboración propia con información de las respuestas a las solicitudes de información (folios: 060113723000099, 060113923000039, 060114023000037, 060114223000077, 060114323000036, 060114423000033, 060114523000055).

Conclusión

El control interno tiene amplias oportunidades de convertirse en una primera línea de defensa contra la corrupción mediante la consolidación de una gestión pública basada en la transparencia y la rendición de cuentas. En otras palabras, puede funcionar como un mecanismo eficaz para combatir la corrupción desde las causas y



condiciones que la originan (enfoque preventivo) y no solamente desde la sanción o el castigo, una vez sucedidos los hechos de corrupción, (enfoque reactivo). De hecho, el Estado mexicano ha establecido como obligatoriedad, a partir de la publicación de las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, la creación de contralorías u órganos internos de control en todos los niveles de gobierno para prevenir, detectar y sancionar la corrupción.

A nivel municipal, la creación de órganos de control interno u homólogos y su personal adscrito ha aumentado mucho en los últimos años. El municipio continúa enfrentando múltiples situaciones que complejizan y obstaculizan el desarrollo de las funciones de control interno, mismas que están relacionadas con el diseño institucional, la armonización del marco normativo, el perfil del personal y las capacidades institucionales. Por eso, los retos municipales de control interno y rendición de cuentas se relacionan con el fortalecimiento de las capacidades institucionales: materiales, técnicas y presupuestarias, así como con el desarrollo de conocimiento experto y la profesionalización de quienes ejerzan sus funciones.

En ese sentido, el objetivo de la investigación consistió en explorar las características generales de los órganos internos de control u homólogos de las administraciones públicas municipales respecto a los rubros de presupuesto y características del personal y los titulares. Para lograr ese propósito, la utilización de los mecanismos de acceso a la información pública fue fundamental. En particular, se realizaron solicitudes de información mediante la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), lo que permitió recolectar datos específicos sobre el presupuesto asignado y ejercido, así como sobre el personal adscrito y sus características y, el perfil de los titulares de los órganos internos de control u homólogos. Se consultó la información publicada en los portales de transparencia de cada municipio y disponible también en los Sistemas de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), lo que permitió acceder a datos generales sobre el municipio, como el presupuesto total asignado y ejercido. De igual manera, el acceso a otras fuentes, como la del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales del INEGI, fue relevante para obtener datos complementarios.

En los municipios estudiados, los resultados generales muestran que a nivel municipal existe heterogeneidad respecto al presupuesto y el personal adscrito, mientras que hay un comportamiento más homogéneo en los rubros relacionados con el nivel educativo del personal, el esquema contractual y la especialización y experiencia previa de las personas titulares de los órganos internos de control u homólogos. Los municipios no solo tienen discrepancias entre el presupuesto asig-

nado y ejercido de los órganos internos de control, sino que el presupuesto de los órganos internos de control u homólogos es variable entre un municipio y otro. El mismo comportamiento heterogéneo sucede con la tasa de personal adscrito a esos órganos, misma que va desde 6.21 hasta 43.86 personas adscritas por cada mil personas servidoras públicas. En contraste, la homogeneidad consiste en que la mayor parte de las personas adscritas a los órganos internos de control interno u homólogos tiene como máximo nivel educativo el superior, que es contratado bajo el esquema de servidores públicos de confianza y que los titulares cuentan con formación académica relacionada con la materia, así como con experiencia previa directiva en funciones de control interno o afines.

En ese sentido, los municipios continúan enfrentando el reto de dotar y construir mayores capacidades institucionales a los órganos internos de control u homólogos. Si bien no existe un parámetro o estándar sobre el monto presupuestario idóneo para esos organismos, el porcentaje de presupuesto asignado y ejercido luce insuficiente aún. De igual manera, aunque el personal y los titulares cuentan con un perfil que, en materia educativa, especialización y experiencia parece el idóneo, la existencia de servicios profesionales de carrera continúa siendo una deuda pendiente del Estado mexicano en todos los niveles de gobierno. Transitar hacia esos esquemas de profesionalización permitiría hacer frente a la rotación de personal y contribuiría a dotar de mayor estabilidad, especialización y continuidad a las actividades y propósitos del control interno. De ahí que la agenda de investigación en la materia deba de profundizar en identificar los factores y las condiciones que contribuyen a mejorar el desarrollo y consolidación de las funciones de control interno municipal, así como de identificar y desarrollar buenas prácticas que los fortalezcan.

Referencias bibliográficas:

1. Acedo Angulo, B., & Hernández Colorado, J. (2019). *El municipio en la estrategia de combate a la corrupción. La urgencia de un nuevo debate sobre la reforma municipal en México*. En M. Merino Huerta & J. Hernández Colorado (Eds.), *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México* (pp. 245–273). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
2. Auditoría Superior de la Federación. (2015). *Modelo de evaluación de control interno en la administración pública estatal*. Auditoría Superior de la Federación.
3. Auditoría Superior del Estado de Jalisco. (2019). *El control interno en el ámbito municipal: Avances y expectativas*. Auditoría Superior del Estado de Jalisco.
4. Cejudo, G. M. (2009). *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*. Auditoría Superior de la Federación.
5. Cejudo, G., & Ríos Cázares, A. (2010). La rendición de cuentas del gobierno municipal. En M. Merino, S. López Ayllón, & G. Cejudo (Eds.), *La estructura de la rendición de cuentas en México* (pp. 87–114). Instituto de Investigaciones Jurídicas.
6. George Zamora, J. (2021). El Órgano Interno de Control del INE: experiencia de una estrategia preventiva. En C. F. Matute González, *El control interno en el Estado mexicano* (pp. 81–108). tirant lo blanch.
7. INEGI. (2022). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021. Presentación de resultados generales*.
8. Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. (2021). *Sobre el combate a la corrupción en México. Informe país, 2020*. Universidad de Guadalajara.
9. Manoukian, J.-G. (2016). *What's the differences between internal audit & internal control?* Wolters Kluwer. <https://www.wolterskluwer.com/en/expert-insights/whats-the-difference-between-internal-audit-internal-control#:~:text=An%20internal%20audit%20is%20a,through%20the%20control%20of%20risks>.
10. Matute González, C. F. (2018). El control interno en la Administración Pública Federal. En C. F. Matute González, M. García Guzmán, & C. M. Sánchez Jáu-

- regui (Eds.), *El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública* (pp. 125–149). INAP.
11. Matute González, C. F. (2021). El control interno: Mejora, transparencia y rendición de cuentas. En C. F. Matute González, *El control interno en el Estado mexicano* (pp. 13–38). tirant lo blanch.
 12. Merino Huerta, M. (2017). Prólogo. *El combate a la corrupción*. En M. Merino Huerta, J. Hernández Colorado, & E. Avilés Ochoa (Eds.), *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
 13. Merino, M. (2013). *La captura de los puestos públicos*. 58(219), 135–156.
 14. Merino, M. (2021). *En busca de una definición de corrupción (Documento de Trabajo para el Instituto de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción)*. IIRCCC.
 15. Morlino, L. (2013). *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. IDEA Internacional.
 16. Morris, S. D. (2021). *Desigualdad, corrupción y Lord Action*. *Gestión y Política Pública*, 30(1), 9–36.
 17. Mungiu-Pippidi, A., & Hartmann, T. (2019). *Corruption and Development: A reappraisal*. Oxford Research Encyclopedia of Economics and Finance.
 18. Peters, A. (2015). *Corruption and human rights*. Basel Institute on Governance.
 19. Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas. (2018). *Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción*. Comunidad PIRC, CIDE.
 20. Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común: El espacio público en la teoría política contemporánea*. UNAM.
 21. Reinikka, R., & Svensson, J. (2006). How corruption affects service delivery and what can be done about it. En S. Rose-Ackerman (Ed.), *International handbook of the economics of corruption* (pp. 441–456). Edward Elgar.
 22. Rothstein, B., & Varraich, A. (2014). Corruption and the opposite to corruption. A map of the conceptual landscape. En B. Rothstein (Ed.), *State-of-the-art report on theories and harmonized concepts of corruption* (pp. 15–111). Quality of Government Institute.



**CONCURSO
NACIONAL DE**

**TRABAJO 20
UNIVERSITARIO 23**

Información útil y a tu alcance con tan solo un click



Trabajos ganadores

Derechos Reservados D. R. / febrero 2024
**Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y
Protección de Datos Personales**

Se terminó su formación digital
en febrero de 2024 en la Ciudad de México

Edición a cargo de la **Dirección General de Promoción
y Vinculación con la Sociedad**

