TS.Vo.Bo.
Biblioteca
René
Zavaleta
Mercado

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede académica de México

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

XIV promoción 2018-2020

Implicaciones de la institucionalización del control interno municipal: vigilancia a servidores públicos en los municipios urbanos de México, 2017

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:

Eunice Hernández Torres

Director:

Dr. Fernando Ulises Flores Llanos

Lectores:

Dr. Nicolás Loza Otero

Dr. Mauricio Dussauge Laguna

Seminario de tesis: Poderes y democracias subnacionales

Línea de investigación: Procesos políticos, representación y democracia

Ciudad de México, 21 de septiembre de 2020

Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Resumen: ¿Qué efectos tienen los controles internos municipales en el aumento de quejas cuando se evalúa a los funcionarios públicos? Existen diversos posicionamientos teóricos respecto a dicha relación: controles y trámites excesivos pueden propiciar una parálisis burocrática, aumentar la probabilidad de que servidores y usuarios incurran en actos de corrupción y generar descontento y quejas con respecto a las actuaciones de los trabajadores públicos, pero no siempre las quejas nos hablan de un ineficiente sistema de control también son una importante fuente de información para conocer las áreas a mejorar en las organizaciones. La propuesta de esta investigación es que la institucionalización de ciertas prácticas de control, tales como la declaración patrimonial, auditorías y reglamentación municipal en las administraciones públicas municipales genera un aumento en la cantidad de quejas que los municipios reciben respecto a la actuación de los trabajadores. Esto como una vigilancia más activa por parte de usuarios y otros servidores públicos frente a la certidumbre de los procesos administrativos. La hipótesis de esta investigación se verifica por medio de un modelo de regresión múltiple para una base de datos de corte transversal con información correspondiente a 518 municipios urbanos de México para el año 2017.

Palabras clave: Control interno, administración pública municipal, quejas, servidores públicos, auditoría, calidad de gobierno, nueva gestión pública, gobierno municipal, control a la discrecionalidad.

Abstract: What effects do municipal internal controls have on increasing complaints when evaluating public officials? There are various theoretical positions regarding this relationship: excessive controls and procedures can lead to bureaucratic paralysis, increase the probability that servers and users commit acts of corruption and generate discontent and complaints regarding the actions of public workers, but not always Complaints tell us about an inefficient control system, they are also an important source of information to know the areas for improvement in organizations. The proposal of this research is that the institutionalization of certain control practices, such as the patrimonial declaration, audits and municipal regulations in municipal public administrations generates an increase in the number of complaints that municipalities receive regarding the behavior of workers. This as a more active surveillance by users and other public servants in the face of the certainty of the administrative processes. The hypothesis of this research

is verified by means of a multiple regression model for a cross-sectional database with information corresponding to 518 urban municipalities in Mexico for the year 2017.

Key words: Internal control, municipal public administration, complaints, public servants, audit, quality of government, new public management, municipal government, control at discretion.

A mis padres: Susana y Francisco.

Agradecimientos

Para la realización de esta tesis fue indispensable el apoyo de muchas personas e instituciones. Primero agradezco a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México por confiar en mí y aceptarme como una de sus estudiantes, ha sido un gran honor pasar por sus aulas. También agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por otorgarme la beca para poder dedicarme exclusivamente a mis estudios de maestría.

Agradezco a todos y cada uno de los profesores que tuve la oportunidad de conocer en mi paso por esta institución. Concretamente, agradezco a los profesores que integran el seminario Poderes y Democracias subnacionales: el Dr. Nicolás Loza Otero y la Dra. Irma Méndez de Hoyos quienes con paciencia me acompañaron y compartieron su extenso conocimiento en investigación durante la realización de esta tesis. También agradezco infinitamente al Dr. Ulises Flores Llanos por aceptar ser el director de este trabajo, por su paciencia, amabilidad y acompañamiento tanto en los obstáculos como en los buenos momentos del desarrollo de la tesis que aquí presento. Gracias también al Dr. Mauricio Dussauge Laguna por acceder a ser lector de esta tesis, sus observaciones han sido una valiosa contribución al desarrollo de esta investigación.

Agradezco a todos mis compañeros por mantener un amable ambiente de trabajo durante los dos años que cursamos el programa. Especialmente a Pablo, quien es el mejor equipo que encontré tanto en lo académico como en lo personal, gracias por ser mi acompañante en esta hermosa etapa de mi vida.

Finalmente, agradezco a familiares y amigos de quienes recibí apoyo durante mi paso por la Flacso México y previo a este. Sobre todo, a Susana mi madre y a Francisco mi padre, sin ellos nada de esto habría sido posible. Gracias por confiar en mí, por su amor y su apoyo incondicional.

Contenido

Introducción 10

Capítulo 1. El control interno en la gestión pública 21

1.1. Expectativas y límites del control interno como una de las herramientas de la nueva gestión púbica en México 21

1.2. Límites al ejercicio del poder público y controles a la acción discrecional de los servidores públicos 25

1.3. Aplicación de control interno y cantidad de quejas recibidas en las Administraciones Públicas 28

1.3.1. Burocracias disfuncionales y de baja confianza 30

1.3.2. Sistemas débiles de control interno 33

1.3.3. Institucionalización de un sistema de control interno 34

Conclusión 37

Capítulo 2. Control interno: expectativas y límites en los municipios urbanos de México 38

Introducción 38

2.1. Variaciones territoriales en México 38

2.2. Características del control interno en los municipios urbanos de México. 41

2.3 Control interno y cantidad de quejas recibidas en los municipios urbanos de México 45

2.4 Contralorías internas como mecanismo de rendición de cuentas municipal 52

2.5. ¿Existe tramitología excesiva en los municipios de México? 55

2.6. Áreas de oportunidad para la mejora de la gestión municipal en materia de control interno. 58

Conclusión 61

Capítulo 3. Metodología 62

Introducción 62

3.1. Unidades de observación 62

3.2. Variable dependiente: cantidad de quejas recibidas en las Administraciones públicas municipales 63

3.3. Variable independiente: mecanismos de control interno municipal 64

3.4. Variables de control 69

3.5. Análisis de variables 72

Capítulo 4. Contrastación empírica: relación entre control interno municipal y las quejas que se reciben respecto a la actuación de los servidores públicos 74

Introducción 74

4.1. Descripción de las unidades de observación 74

4.2. Selección de indicadores 78

4.3. Resultados y discusión 84

Principales Hallazgos 88

Capítulo 5. Conclusiones 92

Bibliografía 96

Normatividad consultada 99

Anexos 101

Anexo 1. Descripción de los componentes de control interno. 101

Anexo 2. Total de municipios por entidad federativa. 104

Anexo 3. Correlaciones de los indicadores de las variables dependiente, independiente y de control. 106

Anexo 4. Pruebas del modelo de regresión múltiple. 109

Anexo 5. Información correspondiente a las unidades de observación para el modelo de regresión. 111

Anexo 6. Cantidad de elementos de control interno en las Administraciones Públicas Municipales, 2017 126

Índice de cuadros

Capítulo 2

Cuadro 2.1 Correlación entre la cantidad de auditorías realizadas por la contraloría interna, cantidad de declaraciones patrimoniales de servidores públicos municipales, el total de procesos disciplinarios realizados y el total de sanciones. (datos de los municipios urbanos del país, 2017). 54

Capítulo 3

Cuadro 3.1 Operacionalización de quejas recibidas en las Administraciones públicas municipales respecto a la actuación de los servidores públicos municipales 64

Cuadro 3.2 Operacionalización de control interno 65

Cuadro 3.3 Operacionalización 70

Cuadro 3.4 Indicadores que dan a conocer la intensidad global de la marginación socioeconómica 71

Capítulo 4

Cuadro 4.1 Información de control interno municipal por entidad federativa (municipios urbanos) 75

Cuadro 4.2 Estadísticos descriptivos 78

Cuadro 4.3 Correlaciones entre indicadores de la variable independiente con el indicador de la variable dependiente 80

Cuadro 4.4 Estadísticos descriptivos (variables de control) 82

Cuadro 4.5 Correlación entre indicadores de las variables independiente, dependiente y de control 83

Cuadro 4.6 Resultados del modelo de regresión lineal, OLS para el ln de las quejas..... 84

Índice de gráficas

Introducción

Gráfica 0.1 Cantidad de quejas municipales agrupadas por entidad, 2015-2017 16

Capítulo 2

Gráfica 2.1 Porcentaje de usuarios satisfechos con la calidad de los servicios públicos por entidad federativa 40

Gráfica 2.2 Porcentaje de municipios urbanos que cuentan con cada uno de los elementos de atención a quejas 43

Gráfica 2.3 Medio por el que se realizaron las quejas en las Administraciones públicas municipales. 44

Gráfica 2.4 Porcentaje de Municipios urbanos que declaran la existencia de una Contraloría Interna, agrupados por Entidad Federativa, 2017 47

Gráfica 2.5 Cantidad de auditorías realizadas por las Contralorías internas municipales y cantidad total de auditorías realizadas a las Administraciones Públicas Municipales Urbanas, 2017..... 48

Gráfica 2.6 Grupo 1 – Municipios urbanos con mayor cantidad de quejas recibidas: de una hasta 1,200, agrupados por entidad federativa, 2017..... 49

Gráfica 2.7 Grupo 2 – Municipios urbanos que recibieron hasta 412 quejas, agrupados por entidad federativa, 2017 50

Gráfica 2.8 Grupo 3 – Municipios urbanos que recibieron hasta 120 quejas, agrupados por entidad federativa, 2017 50

Gráfica 2.9 Porcentaje de reglamentación desarrollada en los municipios urbanos, agrupada por entidad federativa, 2016 57

Capítulo 4

Gráfica 4.1 Tipo de municipios por población de acuerdo con la OCDE. (Municipios urbanos que brindaron información de control interno en el CNGMF 2017..... 76

Gráfica 4.2 Cantidad de empleados de base y de confianza de las Administraciones Públicas Municipales urbanas de las que se cuenta con información respecto al control interno en el CNGMD 2017..... 77

ACRÓNIMOS

ASF	Auditoría Superior de la Federación
CNGMD	Censo Nacional a Gobiernos Municipales y Delegacionales
CONAPO	Consejo Nacional de Población
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
IFAC	Federación Internacional de Contadores
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
MICI	Marco Integrado de Control Interno
NGP	Nueva Gestión Pública
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNIEG	Sistema de Información Estadística y Geográfica

Implicaciones de la institucionalización del control interno municipal: vigilancia a servidores públicos en los municipios urbanos de México, 2017

Introducción

El principal objetivo de esta investigación es conocer cómo influyen los controles internos municipales sobre la cantidad de que quejas que se reciben en los municipios urbanos de México respecto a la actuación de los funcionarios públicos municipales. Para lograrlo se realiza un análisis de información de los mecanismos o herramientas de control interno con que cuentan los municipios urbanos del país así como de la cantidad de quejas municipales que se recibieron durante el periodo 2016 – 2017.

Para alcanzar la eficacia y eficiencia organizacional es importante contar con mecanismos de control y vigilancia que garanticen la certidumbre de los procesos organizacionales y administrativos. En las administraciones públicas el control y la vigilancia se han asociado con la existencia de contrapesos en el ejercicio del poder público. Comúnmente existen figuras y/o agencias dotadas de autonomía que cuentan con facultad de reconocer y señalar (en ocasionas también sancionar) cuando las acciones y/o procesos administrativos no están siendo aplicados de la forma establecida (O´Donnell, 2007).

Cabe resaltar que esa existencia de contrapesos mencionada es de vital importancia en los regímenes democráticos. O´Donnell (2007) señala que para que un estado democrático se desarrolle y se consolide deben existir diversos tipos de contrapesos al ejercicio del poder público. Los contrapesos hacen posible la vigilancia a quienes gobiernan y de esta forma es más probable que los gobiernos alcancen metas relacionadas con el bienestar general y la resolución de problemas públicos.

Entonces, los contrapesos propician que los controles aplicados a las organizaciones sean más efectivos. Esto reduce la probabilidad de que se comentan actos ilícitos e indeseables relacionados con la ineficiencia de las administraciones públicas y que impacta de forma negativa sobre la capacidad y posibilidades de que los gobiernos realicen sus funciones de forma adecuada.

Particularmente en México, desde finales del siglo XX y comienzo del XXI nos encontramos en un proceso de democratización lo cual es sin duda un fenómeno complejo y

multidimensional. La transición a la democracia implica transformaciones institucionales tanto en la dimensión política como en la administrativa en el ejercicio del poder público. Dichos cambios requieren de la existencia de controles que regulen la acción discrecional de los servidores públicos en todos los ámbitos y niveles de gobierno, o lo que es lo mismo, la efectividad de un estado de derecho en el que todos (ciudadanos y gobernantes) se encuentren sujetos a la ley.

El control que delinea la acción discrecional de los servidores públicos es un punto crucial para la existencia y fortalecimiento de un régimen democrático. Para que este sea posible, si bien no es suficiente, si es indispensable la existencia de contrapesos políticos e institucionales que regulen la acción de quienes detentan el poder (políticos y burócratas).

La forma clásica para generar estos contrapesos es la división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, y para que estos funcionen es necesaria la existencia de más de una fuerza política importante.[1] A estos controles se les ha denominado como accountability horizontal (O´Donnell, 2007) y también implican la existencia de agentes y agencias que cuenten con el poder y las capacidades para vigilar y sancionar, en caso de ser necesario, a los diversos tipos de funcionarios públicos. Los otros tipos de accountability son el vertical electoral y vertical societal.

En el caso concreto de México la transición política hacía la democracia se dio en el ámbito electoral en el año 2000 cuando se logró la alternancia en la presidencia de la república. Posterior a ese momento se han dado importantes pasos hacia el fortalecimiento de una sociedad informada e involucrada en los asuntos públicos del país para que esta exija cuentas a los diversos poderes e instituciones gubernamentales. Como ejemplo de tales transformaciones y de la creación de contrapesos horizontales y verticales al poder en México, se encuentran la creación de la Auditoría Superior de la Federación (2000), la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2003) y más recientemente la fundación del Sistema Nacional Anticorrupción (2016).[2]

Todas esas medidas van encaminadas al fomento de la democracia impulsando una mayor vigilancia tanto de la ciudadanía como entre instituciones gubernamentales (de forma vertical y

[1] Comúnmente estas han sido los partidos políticos.
[2] Cabe mencionar que el SNA fue una respuesta a las limitaciones de las reformas en materia realizadas en el periodo 2000-2003.

horizontal) para mejorar la eficacia, eficiencia y el combate a la corrupción en las agencias y niveles del gobierno y de esta forma alcanzar un mayor grado de desarrollo y de bienestar para la nación en su conjunto.

Entonces, para que las administraciones públicas funcionen con eficacia son necesarios los controles y la vigilancia. Existen diversos indicadores que nos aproximan a conocer el estado de la gestión de las administraciones públicas en el país. Un proxy es el fenómeno de la corrupción ya que donde esta se encuentra presente es porque definitivamente la organización no trabaja con eficacia. De acuerdo con Transparencia Internacional (2019) México se encuentra en la posición 130 en un listado de 180 países en donde los últimos lugares implican una mayor percepción de la corrupción.[3] También en los resultados de la ENCIG (2017 realizada por INEGI) se señala que la tasa de prevalencia de corrupción en la población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 14.635 por cada 100 mil habitantes lo que implica un incremento respecto a los años anteriores.[4]

En los resultados de la misma encuesta también se expone que los trámites municipales ocupan la cuarta posición dentro de los trámites con mayor porcentaje de experiencias de corrupción[5] y estos tienen un aumento de 6.8 puntos porcentuales en 2017 respecto al año 2015 (pasó de 11.8% a 18.6% del total de trámites que presentaron actos de corrupción).

La corrupción es un fenómeno complejo que se da en todos los niveles de gobierno, pero en los gobiernos municipales se encuentra asociada a las características de estas administraciones públicas. Estas generan un ambiente propicio para la corrupción por los limitados contrapesos políticos y administrativos con que cuentan y esto a su vez se refleja en el uso indebido de la discrecionalidad de los funcionarios públicos municipales. En los municipios el órgano que integra

[3] Información disponible en https://www.transparency.org/news/pressrelease/el_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2018 [fecha de consulta: 6 de mayo de 2020].

[4] Para el año 2013 la tasa de prevalencia de corrupción por cada 100 mil habitantes fue de 12,080 y para el año 2015 de 12.590 lo cual evidencia un aumento en la corrupción en años recientes. Fuente Presentación de resultados de la ENCIG 2017, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf [fecha de consulta: 6 de mayo de 2020].

[5] Los 3 trámites que lo anteceden son: contacto con autoridades de seguridad pública, permisos relacionados con la propiedad y trámites ante el ministerio público, de acuerdo con la presentación de resultados de la ENCIG 2017.

a la contraloría interna es designado directamente por el presidente municipal. Además la figura del síndico comúnmente tampoco representa un contrapeso político a la figura del presidente.

También cuentan con menor profesionalización e infraestructura lo que limita sus capacidades para brindar información y cumplir los requerimientos de transparencia y acceso a la información. (Grandet & Resendiz, 2015). Municipios con escasos recursos no cuentan con la tecnología para proporcionar datos abiertos sobre su gestión y sus trabajadores no tienen la capacitación suficiente, de acuerdo con el CNGMD (2017) 46.7% de los presidentes municipales cuentan con un nivel de estudios inferior al grado de licenciatura.

Entonces, puede decirse que la corrupción es el reflejo negativo de la eficacia y eficiencia gubernamental, si bien estos son fenómenos diferentes se encuentran interconectados. La ausencia de mecanismos de control al ejercicio del poder público imposibilita la eficiencia en el quehacer gubernamental cuyos fines se asocian a brindar bienes y servicios que mejoren el bienestar de los ciudadanos por medio de una adecuada administración de los recursos públicos (Goodin, 2003).

Desde el institucionalismo político y económico se ha postulado que las instituciones pueden moldear el comportamiento de los individuos y hacer converger los intereses individuales con los organizacionales (Goodin, 2003; Peters, 1999), por eso se reconoce que sin controles institucionales que limiten el poder no es posible el adecuado funcionamiento del aparato gubernamental. Este principio es uno en los que se sustenta el paradigma de la nueva gestión pública que plantea la aplicación de controles para limitar las acciones de los individuos que buscan maximizar su beneficio, apuesta por medir el desempeño a resultados y separar la dimensión técnica de la política en el ejercicio de gobernar.

Existen diversas críticas a este paradigma partiendo de la imposibilidad de separar la esfera política de la técnico-administrativa. Además, en países en desarrollo como los que se encuentran en Latinoamérica se cuenta con burocracias poco profesionalizadas, muy politizadas y sin fuertes sistemas de transparencia y rendición de cuentas, por lo que se dificulta la adopción efectiva de las herramientas de la NGP (Arellano, 2004). En contraste, Peeters *et al.* (2020) señalan el fenómeno de las burocracias de baja confianza. Estas se gestan en sociedades permeadas por la desigualdad y la corrupción, por lo que se establecen controles excesivos tanto para los funcionarios como para los usuarios que solicitan algún bien o servicio público. Esta sobreaplicación de controles es lo que

término por socavar la eficiencia gubernamental que genera descontento, quejas y además muestra a los actos de corrupción como una salida para conseguir lo requerido (Flores, 2019; Nieto, 2020).

En México si se han aplicado herramientas del modelo de la NGP. Un ejemplo de ello nos remonta a la creación de la Auditoría Superior de la Federación que es un órgano auxiliar de la Cámara de Diputados para resguardar y vigilar los recursos de la Hacienda Pública Federal. Su principal labor es verificar por medio de auditorías[6] que los recursos federales se ejerzan de forma pertinente y oportuna tanto en las entidades y municipios, así como en los programas sociales que reciben recursos federales.

Las funciones de la auditoría también incluyen acciones de fomento a la mejora del desempeño de las instituciones públicas del país (González de Aragón, 2009), en el año 2014 la ASF publicó el Marco Integrado de Control Interno para la gestión pública (MICI) cuyo propósito es brindar una guía para que las agencias gubernamentales logren mayor eficacia, eficiencia y combate a la corrupción por medio de una serie de componentes de control interno para las instituciones, la guía puede ser aplicable a cualquier nivel de gobierno e institución pública.

Más allá de la propuesta del MICI, es una realidad que en los gobiernos municipales del país se aplican herramientas o mecanismos de control interno. Son una serie de herramientas que ayuda a las organizaciones a lograr sus metas, se diseñan para enfrentar los riesgos y para asegurar que se alcancen los objetivos gerenciales (Mendoza, García, Delgado, & Barreiro, 2018). En el ámbito de la administración pública el control interno se aplica como mecanismo de mejora en el combate a la corrupción (ASF, 2014).

Bajo el paradigma de la NGP se presenta la intención de que las administraciones públicas busquen objetivos racionales por medio de herramientas administrativas de contabilidad y auditoría. De acuerdo con Power (1997) la NGP es un conjunto de ideas tomadas de la practica administrativa del sector privado, por lo que se enfatizan aspectos como el control de riesgos, transparencia financiera, la autonomización de las subunidades organizacionales, descentralización de autoridad administrativa y creación de mecanismos de cuasi mercado por medio de contratos a externos para brindar ciertos servicios, en donde los usuarios se transforman en clientes. Entonces, la existencia de sistemas de control interno se encuentra asociada a la NGP ya que busca la

[6] De acuerdo con Power (1997) las auditorías son uno de los mecanismos más aplicados bajo el paradigma de la NGP para medir el desempeño gubernamental.

vigilancia y rendición de cuentas por medio de la descentralización del poder en las subunidades administrativas del sector público.

De acuerdo con datos del CNGMD realizado por INEGI (2017) en México todos los municipios urbanos del país cuentan con al menos un elemento de control interno dentro de sus administraciones. También algunos de los municipios que contestaron el cuestionario del censo declaran haber contado con al menos una queja respecto a la actuación de los servidores públicos municipales. Las quejas se pueden realizar por actos de abuso de autoridad, cohecho, concusión, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, entre otras.

En la literatura (Bonilla, 2011; IFAC[7], 2016; Serrano, 2016) se encuentra que un indicador que da cuenta sobre el funcionamiento del control interno es la cantidad de quejas que la organización recibe ya que el control interno está pensado para que se logren las metas y objetivos vigilando todo el proceso organizacional por lo que la existencia de quejas nos habla de cierto grado de inconsistencia en tal proceso. Sin embargo, también influye el grado de institucionalización y la capacidad de este, ya que si se pone atención a las quejas y se busca su solución con el paso del tiempo lo esperado es que disminuyan.

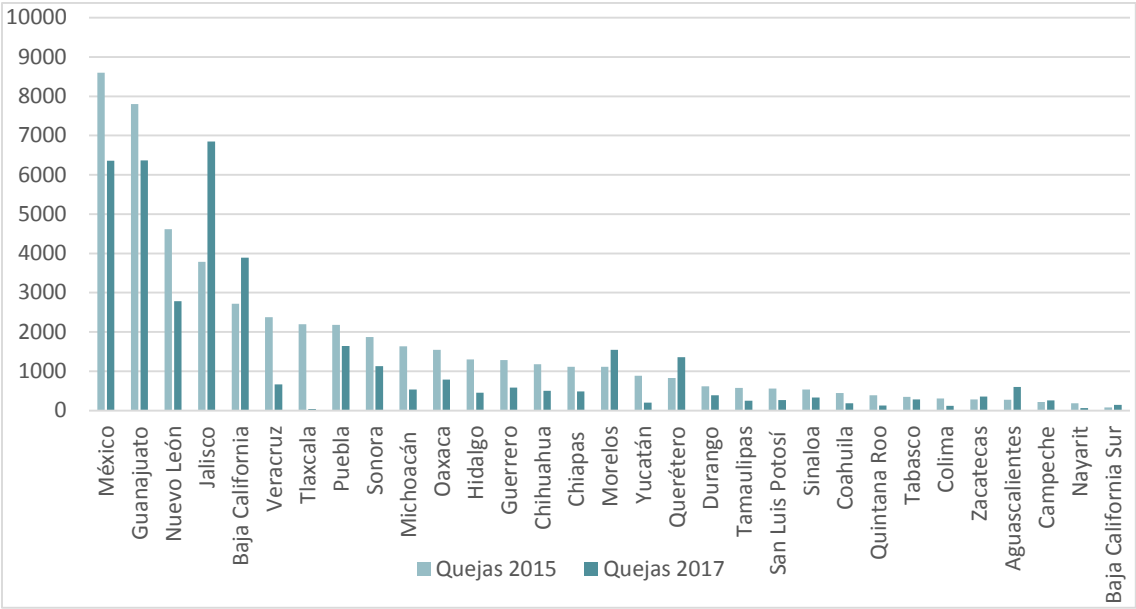
En el caso de los municipios mexicanos no se ha explorado y analizado hasta el día de hoy cómo se da la relación entre estas variables, o sea, entre la aplicación de mecanismos de control interno y las quejas que reciben las administraciones públicas municipales. Lo cual resulta prioritario dado los altos índices de corrupción municipal y la importancia de este nivel de gobierno ya que incide directamente en la calidad de vida de la población por las atribuciones que le corresponden.[8] En términos de resultados la ENCIG (INEGI, 2017) muestra que únicamente el 47.7% de la población se siente satisfecha en términos generales con la calidad de los servicios públicos básicos[9].

Desde la literatura sobre los procesos de control interno en las organizaciones (Bonilla, 2016) se postula que el hecho de que las quejas disminuyan o no a través del tiempo depende de la manera en que estas sean gestionadas. En la gráfica 0.1 se puede observar cual ha sido su evolución

[7] Federación Internacional de Contadores.
[8] Tales como ser el proveedor de los servicios públicos básicos: agua, luz, drenaje, servicio de recolección de basura, entre otros.
[9] Que son competencia de los gobiernos municipales.

durante el periodo 2015-2017 en México. En términos generales se observa una disminución prácticamente en todas las entidades sobre la cantidad de quejas recibidas en las administraciones públicas municipales respecto a la actuación de los servidores públicos, también se puede ver la variación territorial en la cantidad de quejas: Jalisco registró un aumento considerable y únicamente en ocho estados se recibieron más de dos mil quejas.[10]

Gráfica 0.1 Cantidad de quejas municipales agrupadas por entidad, 2015-2017



Fuente: Elaboración propia con datos del CNGMD 2015 y 2017. Información correspondiente a la información censal disponible para los 2446 municipios del país y omitiendo a las 16 delegaciones de la Ciudad de México.[11]

Entonces, ¿Qué efectos tienen los controles internos municipales en el aumento de quejas cuando se evalúa a los funcionarios públicos? Eso es lo que esta investigación busca responder. Hasta ahora sabemos que las administraciones municipales utilizan mecanismos de control interno

[10] Es importante señalar que se presentan el total de quejas por municipio agrupadas por entidad, pero que los municipios que respondieron al censo en el año 2015 no son exactamente los municipios que respondieron para el 2017.

[11] Cabe destacar que de este análisis se excluyeron a las 16 alcaldías del distrito federal ya que no son consideradas constitucionalmente como un orden de gobierno a diferencia de los municipios. Información disponible en los artículos 115 y 122 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

aplicadas a sus funcionarios, pero no cómo se relacionan con la cantidad de quejas recibidas ya que estas pueden responder a un deficiente sistema de control o a un proceso de institucionalización de control interno, en donde existe una mayor certidumbre de los procesos administrativos.

Esta última alternativa es la que propone esta investigación bajo el respaldo teórico de que las instituciones son patrones de conductas recurrentes, estables y valiosos. Es por la institucionalización que los procesos adquieren valor, estabilidad y brindan certidumbre (Goodin, 2003). Para un usuario o servidor público tiene más sentido realizar una queja en una administración en la que existe certidumbre en los procesos administrativos, o sea, que existen pasos establecidos para saber como proceder en una situación determinada que en donde no los hay.[12]

Entonces se postula como hipótesis central que cuanto más institucionalizado se encuentre un sistema de control interno municipal habrá un aumento en la cantidad de quejas que se reciben respecto a la actuación de los servidores públicos municipales.

Por lo que la pregunta de investigación de este trabajo es: ¿Qué efectos tienen los controles internos municipales en el aumento de quejas cuando se evalúa a los funcionarios públicos? Y en tal sentido el objetivo es saber si lo que se encuentra detrás de un aumento en las quejas es un sistema de control interno deficiente o más institucionalizado.

En el primer capítulo de este trabajo se presentan dos debates teóricos principales: 1) ¿qué tan eficientes pueden llegar a ser las herramientas de control propuestas desde el paradigma de la NGP en un país como México? y 2) las diversas posturas teóricas respecto a la relación entre mecanismos de control y cantidad de quejas recibidas en las administraciones públicas. También se analiza la importancia normativa e institucional de la existencia de controles que limiten la acción discrecional en el ejercicio del poder público y una reflexión en torno a cómo se van adoptando los modelos de gestión en la administración pública bajo la perspectiva de la teoría organizacional.

En el capítulo dos se presenta un esbozo de las variaciones territoriales en nuestro país: diferencias políticas, económicas y sociales que de facto impactan en las posibilidades de gestión

[12] Esto puede aplicar en caso de que los funcionarios no cumplan con ciertos procedimientos establecidos como realizar su declaración patrimonial, no cumplir con sus funciones, no seguir lo establecido en la reglamentación, etc.

de las administraciones públicas municipales, lo que influye directamente en su sistema de control interno. Posteriormente, se presenta un análisis de las características del control interno municipal y de las deficiencias de este nivel de gobierno que de ser reformadas podrían generar una mejora en la gestión municipal. En términos generales, las administraciones municipales están limitadas por sus facultades constitucionales: municipios con grandes diferencias en tamaño de población y actividad económica les son conferidas las mismas atribuciones por lo que se está desperdiciando un potencial de acción en los municipios más grandes y urbanizados (Cabrero, 2005).

Un punto que se relaciona directamente con la teoría desarrollada en el capítulo uno es que, previo al establecimiento de herramientas de control en cualquier administración, es necesaria la existencia de contrapesos al poder público y esa es una fuerte deficiencia en los municipios de México. En principio los sistemas electorales favorecen la creación de mayorías en la integración de los ayuntamientos, el método de elección por listas cerradas y bloqueadas dificulta la correspondencia de políticos hacia los electores, el principio de representación proporcional es aplicado de forma marginal y la figura del síndico y del contralor carecen de autonomía. Sin embargo, todas estas deficiencias (de ser reformadas) son áreas de oportunidad de mejora en la gestión de los gobiernos municipales.

En el capítulo tres se presenta la operacionalización de las variables dependiente, independiente y de control, se señalan las fuentes de información, unidades de observación y la forma de análisis de los datos para contrastar empíricamente la hipótesis propuesta. Se toman como unidades de análisis los gobiernos municipales urbanos del país para evitar sesgo en los resultados y se propone un modelo de regresión múltiple para analizar la información correspondiente.

En el capítulo cuatro se presenta primero una exploración para identificar los indicadores de control interno que se relacionan más con la variable dependiente, posteriormente se acota el universo de observaciones. Dado que la información de control interno es obtenida del CNGMD 2017 las unidades están sujetas a la disponibilidad con que los municipios respondieron el censo por lo que se tomaron 518 municipios del país correspondientes a todas las entidades federativas para los que existe información completa sobre la aplicación del control interno.

El hallazgo principal de la tesis es que en los municipios donde existe una mayor institucionalización de los mecanismos de control hay también una mayor cantidad de quejas recibidas respecto a la actuación de los servidores públicos municipales. Las variables de control

que son: tamaño de la administración pública e índice de marginación son las que ayudan a corroborar la dirección en la que se da la relación controles-quejas. [13]

Se observa que cuando hay más aplicación de herramientas de control interno, más reglamentación municipal y menos marginación también es mayor la cantidad de quejas recibidas, por lo que las quejas aumentan como un mecanismo de vigilancia que es más utilizado cuando existe mayor control a la discrecionalidad y más certidumbre en los procesos administrativos. Como ejemplo, un individuo (ya sea usuario o servidor público) puede presentar una queja cuando una serie de pasos establecidos no se está siguiendo o respetando que cuando ni siquiera existe un procedimiento a seguir.

Este hallazgo tiene profundas implicaciones teóricas ya que se corrobora que la arquitectura institucional de las organizaciones públicas es clave para lograr una mejora en su gestión. El hecho de que al existir una mayor aplicación de herramientas o mecanismos de control interno se dé un aumento en la cantidad de quejas recibidas implica que las reglas institucionales funcionan como un catalizador que activa un tipo de vigilancia de los usuarios y/u otros servidores públicos hacia las acciones de los trabajadores municipales. Un tipo de vigilancia en el sentido de que al existir una mayor certidumbre institucional de los procesos administrativos a seguir de alguna forma se incentiva el señalar cuando las cosas no funcionan como deberían en los municipios urbanos del país.

Al final del capítulo cuatro se hace un recuento general de los hallazgos de la investigación, de las conexiones que existe entre la teoría y las características propias de los municipios, de las limitaciones que se encuentran *ex ante* y que marcan las posibilidades de la efectividad de la aplicación de las herramientas de control interno en la gestión pública municipal. Finalmente, en las conclusiones se corrobora que si bien los procesos de institucionalización no son suficientes para alcanzar un mejor desempeño gubernamental, si son indispensables y prioritarios para el establecimiento de las pautas a seguir y de los límites a marcar en el ejercicio de gobernar.

[13] En este es punto es importante aclarar la atención que se presta a las variables de control, dado el carácter pionero del presente análisis, las variables de control en este caso sirven para dar luz respecto a la relación teórica planteada entre control interno municipal y cantidad de quejas, ya que *ex ante* no se encuentra establecido si por ejemplo el índice de marginación se relaciona de forma negativa o positiva con la cantidad de quejas, lo mismo ocurre con la cantidad de personal municipal.

En los municipios urbanos de México resulta de carácter prioritario realizar varios cambios en su arquitectura institucional relacionados con la efectividad que puede alcanzar el control interno. Cambios que se encuentran asociados a mejorar los contrapesos horizontales en los municipios en dos dimensiones: la política y la administrativa.

En el ámbito político, la conformación de los cabildos debe ser más proporcional y menos mayoritaria para que los síndicos y regidores funcionen como balance para el poder del presidente municipal. Y en el administrativo, es importante que la figura del contralor adquiera autonomía también frente a la figura del presidente municipal.

Capítulo 1. El control interno en la gestión pública

En este capítulo se explica lo que es el control interno. Es bajo el paradigma de la NGP que se aplican ciertas herramientas traídas desde la gestión de organizaciones del sector privado para mejorar el desempeño en las administraciones públicas, como es el caso particular del control interno. También se presenta un debate teórico respecto la eficacia de las herramientas de la NGP.

Primero se explica la teoría necesaria para entender la relación entre los mecanismos de control interno aplicados en las administraciones públicas municipales y la cantidad de quejas que se reciben respecto de las actuaciones de los servidores públicos municipales. Posteriormente, se explica la importancia de que existan contrapesos al ejercicio del poder público, cuáles son esos tipos de contrapesos y cómo se relacionan con la implementación del control interno. Finalmente, se exponen las explicaciones teóricas que existen sobre la relación entre la aplicación de controles y el aumento en las quejas por parte de los usuarios y/u otros funcionarios respecto de la gestión y las actuaciones de los servidores públicos.

1.1. Expectativas y límites del control interno como una de las herramientas de la nueva gestión púbica en México

Dentro de la Administración Pública a partir de la década de 1980 a nivel mundial comenzó a tomar fuerza el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) que traslada herramientas administrativas comúnmente aplicadas del sector privado a las instituciones gubernamentales. De acuerdo con Arellano (2004) la NGP está influenciada por el institucionalismo económico y por el gerencialismo:

> El primero [institucionalismo económico] recuperando doctrinas claves para el sector público y su reforma como: competencia en vez de monopolio, transparencia en vez de subsidios escondidos, estructura de incentivos más que modernización administrativa perenne. El segundo [gerencialismo] incorporando más bien la dimensión organizacional, traduciendo las estructuras de incentivos en sistemas de comportamiento gerencial" (Arellano, 2004: pág. 24).

Los principales postulados de la NGP son que las instituciones pueden moldear el comportamiento de las personas por medio del establecimiento de reglas y del diseño institucional, los individuos son racionales, egoístas y la búsqueda de sus propios intereses es lo que define y moldea su comportamiento. Por tal motivo es que la NGP pasa a poner el foco de atención en los individuos en vez de la colectividad "las reglas del juego deben explícitamente acomodar la búsqueda del interés general a través de los intereses específicos de los individuos" (Arellano, 2004, pág. 24). También prioriza los mecanismos de eficiencia, así como el uso racional y adecuado de los recursos públicos. (Aguilar, 2010).

Algunas ventajas señaladas de la NGP son la búsqueda de constantes mecanismos de mejora y de control, el uso de técnicas administrativas más flexibles, la noción de productividad y administración inteligente para el sector público. También ayuda a las administraciones públicas a clarificar sus agendas de acción y los objetivos que desean alcanzar. Resulta interesante su intento por homogeneizar los procesos de acción, aunque este mismo aspecto ha sido señalado por dejar de lado las particularidades contextuales de cada organización (Arellano, 2004).

Hoy en día la influencia de la NGP se ha extendido hasta tomar la forma de recomendaciones para todos los niveles de gobierno e instancias gubernamentales en diversos países. Uno de ellos es el establecimiento de los mecanismos de control interno que surgieron en el sector privado como una serie de planes, programas y esquemas que impulsen a las instituciones hacia el logro de metas, así como para el eficiente y buen manejo de los recursos de las organizaciones.

Resulta importante señalar que cuando el control interno se aplica en el ámbito privado la lógica de la institución reside en generar mayores ganancias y hacer crecer a la empresa haciendo un uso eficiente de los recursos; mientras que en el sector público el control interno encamina a las instituciones a lograr sus metas y a utilizar los recursos de forma eficiente, pero el fin último no es el mayor beneficio de la institución. Sino que ésta cumpla con los objetivos que se dirigen hacia la población relacionados con brindar atención y servicios a la sociedad, la resolución de problemas públicos, velar por el bienestar general y no hacer el uso indebido de los recursos de los ciudadanos y combatir las diversas formas de corrupción.

> Se considera al control interno como herramienta que abarca el proceso integral efectuado por el titular, funcionarios y servidores de una entidad, diseñado para enfrentar los riesgos y para asegurar que se alcancen sus objetivos gerenciales. La aplicación del control interno requiere de parte de todos ellos, un compromiso, una planificación sistemática y la verificación del cumplimiento de las tareas asignadas (Mendoza, García, Delgado, & Barreiro, 2018).

De acuerdo con Serrano (2016) el proceso administrativo se integra a su vez de otros subprocesos: planeación, organización, dirección, control y evaluación. El control corrige desviaciones para lograr el cumplimiento de los objetivos organizacionales. Algunas formas en las que se puede ejercer el control son por medio de comprobar y verificar, regular, comparar con un patrón, ejercer autoridad (dirigir o mandar) e impedir acciones.

En el caso concreto de México, a partir de la publicación en 2013 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno por la Secretaría de la Función Pública, así como de la actualización del Marco Integrado de Control Interno emitido por el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway, la Auditoría Superior de la Federación publicó en 2014 el Marco Integrado de Control Interno (MICI) para el Sector Público. Dicho documento presenta un modelo de control gerencial que puede ser aplicado por todas las instituciones de la administración pública en los tres niveles de gobierno.

El documento define al CI como:

> un proceso que se efectúa por el órgano de gobierno, el titular, la administración y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción (Auditoría Superior de la Federación, 2014, pág. 8).

En el marco propuesto por la ASF el control interno se define como una estructura jerárquica con 5 componentes: ambiente de control, administración de riesgos, actividades de

control, información – comunicación y supervisión; en términos generales el MICI para el sector público da o pretende dar las pautas necesarias para que las instituciones logren sus objetivos.[14]

La existencia de mecanismos de control interno es un ejemplo de cómo desde el enfoque de la NGP se ha llevado a cabo la aplicación de herramientas del sector privado al ámbito gubernamental y que trata de orientar a las instituciones públicas para lograr el cumplimento de objetivos y metas bajo criterios disciplinarios de eficiencia y de supervisión.

Otro principio de la NGP es la división entre la técnica y la política. Se postula que las burocracias deben ser especializadas técnicamente para hacer mejor su trabajo (agente - principal en donde el gobierno electo es el principal y la burocracia el agente para lograr los objetivos de gobierno) y encontrarse lo más alejadas posible de las influencias políticas. Lo anterior dota de autonomía a ciertas instituciones públicas que deben contar con experiencia en diversas materias debido a su profesionalización que es mayor que la de los servidores públicos electos, o sea que los políticos.

Sin embargo, lo complicado es encontrar el equilibrio adecuado de la separación que debe existir entre las instituciones de la administración pública y el poder político, dado que también se corre el riesgo de generar burocracias tan fuertes que logren poner por encima del bienestar general sus propios intereses. Por lo que en el desempeño de las burocracias se debe hacer énfasis en los esquemas de rendición de cuentas y transparencia (Jaquez y Juárez Armenta, 2016).

A más de 30 años del surgimiento de la NGP que en la actualidad convive con otros modelos de políticas públicas (Dussauge, 2009). Resulta pertinente hacer un análisis para conocer en qué medida su implementación ha traído o no los resultados esperados. Varios autores (Aguilar, 2010; Arellano, 2004; Jaquez y Juárez Armenta, 2016) han señalado la particularidad de la adopción de la NGP en el quehacer gubernamental en países como los latinoamericanos en donde, por lo general, se cuenta con aparatos burocráticos poco vigilados, débiles esquemas de rendición de cuentas y transparencia, así como un inexistente servicio civil de carrera y en donde los servidores públicos de las administraciones públicas se encuentran altamente politizados (Jaquez & Juárez Armenta, 2016). Lo anterior complejiza que la implementación de los mecanismos de la NGP genere buenos resultados dado que esta tiende a descentralizar la supervisión y por ende aumenta

[14] La explicación de los componentes del control interno se encuentra en el anexo 1.

el grado de discrecionalidad de los servidores lo que finalmente se convierte, comúnmente, en abuso de autoridad y en actos de corrupción.

Son varias las deficiencias que se señalan de la NGP tales como dar por hecho una cultura de honestidad del servicio público, que los mecanismos de control responden más a resultados y por ende existe un amplio margen de discrecionalidad hacia los titulares de las administraciones públicas (Jaquez y Juárez, 2016), existe un debilitamiento de la rendición de cuentas y se complejizan los sistemas de control lo que dificulta medir el desempeño de las organizaciones. Entonces, su aplicación termina convirtiéndose en esquemas propicios para ser burlados, simulados y adaptados por los individuos y grupos.

Otra de las críticas a la NGP es que predomina el análisis técnico para la solución de problemas políticos en vez de poner mayor atención a las negociaciones y acuerdos políticos (Arellano, 2004). Se ha señalado como un enfoque contradictorio dado que dota de autonomía a los encargados de los procesos gerenciales y a la vez parte del supuesto del nuevo institucionalismo económico de que las personas son egoístas y buscan maximizar su propio interés, por lo cual se establecen controles a las prácticas de gestión.

Sin embargo, en su defensa se ha declarado que la NGP no es un conjunto determinado de procedimientos a seguir, sino un enfoque del cual se pueden tomar herramientas que pueden funcionar en la resolución de problemas concretos (Cejudo, 2011). Es así que para fines de esta investigación de adopta la idea de control interno como una herramienta aplicada desde la NGP en México para la mejora de la gestión pública.

1.2. Límites al ejercicio del poder público y controles a la acción discrecional de los servidores públicos

Partiendo de que tanto los individuos como las organizaciones a través del tiempo generan inercias por medio de las cuales ajustan sus funciones públicas para beneficio de sus propios intereses es que desde la filosofía política con Montesquieu se propone la idea de contrapesos institucionales al ejercicio del poder. Esa noción persiste con fuerza hasta la actualidad, en donde ya no es suficiente la división de poderes, si no que los controles a la acción discrecional de quienes detentan

el poder público se encuentran cada vez más entretejidos en el diseño de las instituciones políticas democráticas.

La noción de límites a la acción discrecional de los servidores públicos implica la existencia mecanismos para hacer efectivo el Estado de Derecho, o sea, que todos se encuentren sujetos a la Ley incluidos los servidores públicos "el Estado de Derecho tiene el propósito de establecer límites al poder público" (Flores, 2019, pág. 28). Para cumplirlo se requiere de la existencia de agencias y figuras "dotadas de autoridad legal que estén fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden ser calificadas como ilícitos" (O´Donnell, 2007, pág. 38).

Se puede decir que de forma general en la literatura se señalan tres tipos de contrapesos que limitan la acción discrecional de los funcionarios públicos: a) la división de poderes, b) instrumentos formales que se encuentran establecidos en los mecanismos bajo los cuales trabajan las agencias del gobierno y c) la vigilancia ciudadana, cuando se refieren a la existencia conjunta de dichos contrapesos se ha denominado como gobierno de calidad, tipos de accountability o prácticas de buena gobernanza.

Cejudo y Zabaleta (2010), retomando la propuesta de Rothstein y Teorell (2008) de que la calidad de gobierno significa gobernar bajo el principio de imparcialidad, proponen a su vez una propia definición en la cual un mejor gobierno es el que cuenta con controles a la acción discrecional de los servidores públicos tanto en la arquitectura institucional como en las prácticas habituales de gestión de las dependencias gubernamentales. La arquitectura institucional la señalan como la separación entre ejecutivo, legislativo y judicial, así como la restricción de la autoridad del ejecutivo ante la burocracia; por otra parte, las prácticas de gestión se refieren a todos los procesos administrativos dentro de las instituciones tales como gestión estratégica, de recursos humanos, financiera y de información.

Por su parte O´Donnell (2017) identifica tales mecanismos como los diferentes tipos de *accountability*; vertical y horizontal. El pilar principal, necesario más no suficiente, para sustentar un régimen democrático es la realización de elecciones libres, competitivas y transparentes, a este hecho es al que el autor denomina como *accountability* vertical electoral, tal tipo de *accountability* queda nulificada si una vez integrado el gobierno este no cuenta con dos mecanismos de

accountability horizontal: 1) de balance, que es la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y 2) asignada y que se refiere a las agencias del gobierno dotadas de autonomía, tales como auditorías, fiscalías y *ombudsman*.

Finalmente, está el *accountability* vertical societal que son mecanismos no electorales para el control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos, de movimientos sociales y sobre los medios de comunicación. Acciones que tienen como objetivo exponer los errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales (O´Donnell, 2007).

Hasta aquí se puede observar cómo además del clásico contrapeso de la división de poderes también es necesaria la existencia de mecanismos institucionales de vigilancia al interior de las administraciones públicas, ya sea se denomine control a la discrecionalidad en las prácticas de gestión o *accountability* horizontal asignada.

En contraste, Mungiu Pididi (2015) señala que los mecanismos de controles institucionales son insuficientes para una buena gobernanza[15], define a esta como todo lo opuesto a lo que genera corrupción. No existen recetas universales que nos digan cómo combatir la corrupción y generar mejores prácticas de gobierno dado que el hecho de que existan éxitos en algunos lugares no lo garantiza en otros debido a la especificidad contextual de cada caso, las posturas que pretenden hacerlo caen en un reduccionismo del fenómeno. Sin embargo, señala que de forma constante se observa la persistencia de algunas características en los casos exitosos, tales como la existencia de un servicio civil de carrera sólido y autónomo de influencia política, autonomía del poder judicial y la aplicación de sistemas de mérito en las instituciones públicas en las que se valora la experiencia y profesionalización de los funcionarios públicos.

La autora también expone que la sociedad tiene que actuar como un vigilante autónomo ante la rendición de cuentas de las acciones gubernamentales, este punto se vuelve complejo porque para que la sociedad decida actuar de esa forma deben ya existir *ex ante* una serie de características de dicha sociedad: valores de justicia y honestidad, un fuerte capital social que persiga objetivos

[15] La noción de buena gobernanza es normativa, por ende, pretende establecer criterios de tipos ideales de las formas en las que se debe ejercer el poder público.

comunes, sociedad civil organizada y conectada en redes, así como una cultura activa de participación e interés político.

Mungiu Pididi (2015) también señala la prioridad de contar la autonomía del poder judicial (a partir de la observación de los casos exitosos en disminuir la corrupción) para poder generar mejores prácticas de gobierno, así como una serie de características referentes a la gestión institucional como la profesionalización y alejamiento de la burocracia de la influencia política. Tanto para O´Donnell (2007) como para Mungiu (2015) la participación vigilante de la ciudadanía forma parte importante de los controles al ejercicio del poder, ciudadanía que ya debe estar organizada en redes y ser participativa.

En el caso de las administraciones públicas municipales de México uno de los mecanismos de accountability horizontal con que cuentan es la existencia de herramientas de control interno, sin embargo, se observa que entre mayor sea la aplicación de estas se da un aumento en la cantidad de quejas que se reciben, por lo que a continuación se presentan algunas alternativas teóricas que nos ayuden a comprender dicho fenómeno.[16] Cabe recordar que bajo el paradigma de la NGP el usuario/cliente tiene un papel fundamental dado que los bienes son generados para su consumo, por tal motivo es imperante que las administraciones públicas municipales se comprendan que impacto tiene el control interno sobre la cantidad de quejas recibidas.

1.3. Aplicación de control interno y cantidad de quejas recibidas en las Administraciones Públicas

Dentro del paradigma de la NGP también se encuentra presente como otro de los principios adoptados desde el sector privado el brindar servicios y bienes de calidad, por lo que el ciudadano se convierte en consumidor-usuario. Desde el interior de la administración pública es a partir de la cantidad de quejas o denuncias que las personas (funcionarios o usuarios) realizan que se puede dar cuenta de la efectividad de los mecanismos de control interno dado que lo esperado es que si la aplicación de las herramientas de control funciona va a existir una mejora en el desempeño de la organización que se reflejará en la eficiencia, eficacia, el control de riesgos de forma general. Lo

[16] El hallazgo ha sido encontrado por la autora de esta investigación al analizar de forma estadística los datos de control interno en los gobiernos municipales que proporciona el CNGMD 2017 publicado por INEGI.

que implica que los titulares, funcionarios y servidores públicos de las administraciones gubernamentales se encuentran comprometidos con la planificación y verificación del cumplimiento de las tareas asignadas (Mendoza, García, Delgado, & Barreiro, 2018).

Es importante señalar que en el sector privado la orientación de las acciones de la organización se dirige a la satisfacción del usuario y por ende las quejas que las organizaciones privadas reciban serán realizadas por estos usuarios. Sin embargo, desde el ámbito público lo anterior se complejiza dado que las quejas que se reciben en las administraciones públicas no sólo corresponden a la insatisfacción de los ciudadanos que son vistos como los usuarios, sino también pueden ser realizadas por otros servidores públicos, es por tal motivo que desde el control interno de las agencias del sector público las quejas recibidas no pueden ser consideradas directamente como la inconformidad del usuario-ciudadano. A pesar de ello saber la cantidad de quejas continúa siendo útil para que las administraciones públicas se aproximen a conocer los resultados de la aplicación del control interno dado que si nos hablan del funcionamiento de la organización y de la efectividad de las herramientas empleadas para tal fin.

En otras palabras, el control interno busca la mejora de la gestión por medio de aplicación de herramientas que aumenten la eficiencia, eficacia, uso adecuado de los recursos y combate a la corrupción, para tal fin se emplean una serie de mecanismos-herramientas que controlan las acciones y evalúan los riesgos, esto a partir de identificar riesgos externos (tales como el contexto en el que se encuentra la organización) e internos los cuales se abordan por los controles a las funciones y acciones de los servidores públicos.

Lo esperado es que si los mecanismos de control interno funcionan ayudan se reduce la cantidad de quejas que recibe la organización (ya sea respecto al servicio o a la actuación de los servidores públicos) sin embargo, el hecho de que dicha relación se muestre de forma negativa se ha abordado con anterioridad desde distintas perspectivas que se presentan a continuación.

1.3.1. Burocracias disfuncionales y de baja confianza

Una perspectiva teórica que suma a la comprensión de por qué los mecanismos de control interno pueden generar más quejas recibidas en las administraciones públicas es la de las burocracias de baja confianza. Las burocracias de baja confianza emergen de las sociedades de baja confianza en donde los lazos familiares y de amistad están por encima de las instituciones, son sociedades en las que existen problemas de desigualdad y corrupción que entorpecen el cumplimiento al Estado de Derecho (Peeters *et al.*, 2020). Es de esta forma que el exceso de controles tanto a servidores públicos como a usuarios puede derivar en descontento por parte de los usuarios que se encontraron ante grandes barreras burocráticas para acceder al bien o servicio solicitado y en donde una posible solución es incurrir en actos de corrupción (Flores, 2019).

De acuerdo con De Jong (2020) la disfunción burocrática es cuando el gobierno no logra atender a la población brindando los bienes y/o servicios solicitados por los usuarios. Es común que exista la disfunción dado que esta puede ser el resultado de formas o cambios estructurales dentro de las administraciones públicas, el problema es cuando no se logran solucionar las disfunciones por medio de un intercambio de opiniones y trabajo entre todos los afectados (pueden ser políticos, burócratas y ciudadanos).

En México la disfunción burocrática no sólo ocasiona que las administraciones públicas no brinden la atención que los usuarios esperan o buscan, sino que han funcionado como perpetuadoras de la gran desigualdad existente.[17] Al no cubrir de forma eficiente los servicios que la gente solicita se genera que los usuarios que cuentan con más recursos (económicos y de otro tipo como educación y capital social) se dirijan al sector privado y prescindan de sus servicios.

Quienes no tienen esa posibilidad recurren a organizaciones como los sindicatos para de esa forma ejercer presión y ser privilegiados siendo atendidos por las administraciones públicas. Finalmente, las personas que cuentan con menos recursos no tienen opción más que resignarse e insistir con la esperanza de que sus demandas algún día puedan ser atendidas o en su caso prefieren ni siquiera llegar a la solicitar el servicio ya que se sienten excluidos y que no cumplen los

[17] De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) México es el país dentro de la organización con más desigualdad "El 10% más rico de la población en México gana
20 veces más que el 10% más pobre, en tanto que en los países de la OCDE el promedies de cerca de 8 veces más" (OCDE, 2017)

requisitos suficientes para ser atendidos (Peeters & Nieto, 2020). A este hecho se le denominan cargas administrativas.

Las cargas administrativas son los costos de aprendizaje, psicológicos y de cumplimiento que experimentan los usuarios en su interacción con las administraciones públicas (Moynihan & Herd , 2020). Los costos de aprendizaje se refieren a la información con que debe contar el potencial usuario con respecto del servicio o programa al que desea acceder, esto conlleva tiempo para informarse y comúnmente está relacionado con el capital social y las redes ya que las personas cercanas a quienes otorgan los beneficios son los que se encuentran más informados para solicitarlos.

Los costos psicológicos se refieren al sentir de las personas: frustración cuando no pueden acceder al servicio o cuando ni siquiera logran ser tomados en cuenta para solicitarlo, así como el sentimiento de rechazo y exclusión por parte del gobierno lo cual finalmente erosiona la confianza hacia las instituciones gubernamentales.

Por último, los costos de cumplimiento se refieren al tiempo y energía que tiene que dedicar el usuario para solicitar y recibir el servicio, de forma general se ha observado que estos costos se reducen cuando existe la posibilidad de realizar los trámites por medios digitales como las páginas web, mientras que cuando los mecanismos de accesos cambian y se complejizan se refleja en menos acercamiento de los usuarios a las instituciones públicas (Moynihan & Herd , 2020).

La disfunción burocrática genera desproporcionadas cargas administrativas hacia los usuarios lo que se traduce en desconfianza hacia las administraciones públicas, a esto Peeters *et al.* (2020) lo denominan como burocracias de baja confianza, en estas el acceso a los servicios públicos se produce a partir de procesos poco confiables y niveles excesivos de control. En nuestro país los legados autoritarios del país (debido al tiempo en que únicamente gobernó un solo partido político, el Partido Revolucionario Institucional), la escaces de recursos y la poca profesionalización de los servidores públicos de las instituciones gubernamentales son los que propocian la generación de burocracias de baja confianza.

Las “burocracias de baja confianza se caracterizan porque el acceso a bienes y servicios públicos es difícil y poco fidedigno por los altos grados de control para usuarios y funcionarios públicos” (Peeters et al., 2020, págs. 163-164). Estas burocracias se pueden describir como un

circulo de desconfianza en donde los usuarios no confian en que el gobierno les otorge los derechos, bienes o servicios solicitados y saben que probablemente se enfrenten a una barrera administrativa donde la gran cantidad de trámites y requisitos les dificulte o impida el acceso. Por otra parte, las administraciones públicas no confian ni en los usuarios ni en sus funcionarios, por lo que se establecen muchos mecanismos de control interno y barreras para que los usuarios no accedan de forma ilegitima al bien o servicio. Es de esta forma que el exceso de controles tanto a servidores públicos como a usuarios puede derivar en una mayor cantidad de quejas por parte de los usuarios que se encontraron ante grandes barreras burocráticas para acceder al bien o servicio solicitado.

Es importante señalar que dentro de este exceso de trámites burocráticos en los que tanto servidores como usuarios se encuentran inmersos, resulta un terreno fértil para la corrupción, la abundancia de trámites que pretender poner control a la acción discrecional de los servidores públicos termina por paralizar la acción burocrática, lo que abre camino a los actos de corrupción que son vistos como una salida viable para que los usuarios accedan a lo que solicitan. Cabe mencionar que tampoco significa que lo anterior sea una regla invariable para todas las administraciones públicas, sino que es una explicación que pretende ser plausible para comprender el alto grado de prevalencia de corrupción municipal a pesar de la existencia de mecanismos de control, ya que esa tramitología excesiva intenta precisamente guiar la acción discrecional de los funcionarios públicos.

Lo anterior brinda otra alternativa teórica para comprender porque una mayor aplicación de controles internos en los municipios refleja un aumento en la cantidad de quejas, ya que el exceso de requisitos derivado de los controles puede generar la inacción o actos de corrupción por parte de los funcionarios. Este es el debate teórico en el que se encuentra esta investigación, ya que en contraste, la hipótesis que propongo es que cuando existe una mayor institucionalización del control interno y más quejas, esto es resultado de una mayor certidumbre en los procesos administrativos de los municipios urbanos del país. Esto se explica en el último apartado de este capítulo.

1.3.2. Sistemas débiles de control interno

Otro camino teórico sobre la relación que se plantea en esta tesis es que el objetivo principal de las administraciones públicas es generar bienestar a la población por medio de su adecuado funcionamiento, así como del uso de los recursos públicos. Para tal efecto dentro de las instituciones públicas se implementan mecanismos de control interno para ayudar a las organizaciones al logro de objetivos, metas relacionados con eficacia, eficiencia y combate a la corrupción. Dentro de esto se encuentra el trato a los usuarios ya que estos acudirán para solicitar bienes y servicios públicos. Si en el funcionamiento de una organización pública se ve un aumento en las quejas se puede inferir que los usuarios no están conformes o satisfechos con el trato recibido, lo anterior claramente puede ser un reflejo de una inadecuada implementación de los mecanismos de control interno.

De acuerdo con Marco H. Bonilla (2011) "Una de las formas de establecer sí el sistema de control interno de una organización es débil es observando la magnitud y criticidad de las quejas y reclamos de los usuarios" (Bonilla M. H., 2011). Las quejas suponen la falta de controles y procedimientos idóneos que se traducen en que la organización no tenga el funcionamiento adecuado ni los resultados esperados. El autor mencionado señala que una opción para disminuir las quejas puede ser desarrollar un sistema de quejas de calidad para responder al usuario.

En un informe publicado por la Federación Internacional de Contadores (IFAC, 2016) se establece que tanto los controles individuales como el sistema de control interno en su conjunto deben ser supervisados y evaluados frecuentemente (IFAC, 2016), esto genera la posibilidad de establecer sistemas de seguimiento conjunto. Además, la evidencia directa de eficacia son las tasas de error, la cantidad de quejas y las inconsistencias financieras.

Por su parte, Antonio Serrano (2016) expone que a pesar de la existencia de controles internos dentro de la Administración Pública Federal en México en la dimensión de los resultados no se observan cambios significativos respecto al control a la corrupción o a la mejora en la eficacia y eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos. Lo anterior es debido a que predomina un modelo administrativo de corte burocrático racional que sobreabunda en el legalismo y en la disciplina de los comportamientos: "debe existir una anomalía con la lógica que sustenta la creación

y ampliación del sistema de control interno, ya que no tiene la capacidad de incidir efectivamente en aquello que pretende lograr” (Serrano, 2016, pág. 104).

El autor señala dentro de sus hallazgos que los mecanismos de control interno han ayudado al cumplimiento de objetivos en su carácter formal más no material debido a que los servidores públicos hacen lo que los requerimientos de control le piden, aunque esto no implique la realización de lo necesario o lo que compete a su responsabilidad profesional y ética: “Hacer lo que se controla es estar sometido a un *checklist* frío, impersonal, propio de una racionalidad burocrática, con un escaso valor agregado, anacrónico para la era de la información y la comunicación, e incapaz de generar valor público” (Serrano, 2016, pág. 239). Sin embargo, el autor mencionado deja de lado la importancia de la institucionalización de dichos controles, ya que si bien en ocasiones resultan insuficientes si son un paso necesario para la mejora en el ejercicio del poder público. La aplicación de mecanismos de control interno no va a generar automáticamente una mejora en los bienes y servicios otorgados, sino más bien es la revisión de los sistemas de control lo que nos puede decir en qué medida estos son efectivos.

1.3.3. Institucionalización de un sistema de control interno

El último de los argumentos tomados en este capítulo para explicar la relación entre la cantidad de quejas recibidas y la aplicación de mecanismos de control interno en las administraciones públicas municipales es que cuando el control interno se encuentre en un proceso de institucionalización primero habrá un aumento en la cantidad de quejas y posteriormente si son gestionadas de forma adecuada tenderán a disminuir.

Toda la vida social está constituida por organizaciones de todo tipo. Una vez que el tiempo pasa, con la continuidad y persistencia de los mecanismos que adoptan las organizaciones éstas se van formalizando por medio de las instituciones, en ese momento surgen los campos organizacionales que son la institucionalización de un cierto tipo de organizaciones. Una vez constituido el campo organizacional surge una inercia entre las organizaciones que lo componen, una especie de mimetismo y las nuevas organizaciones que entran al campo tienden a ser muy similares a las que ya lo componen, además, pocas ocasiones se dan innovaciones y casi siempre

suelen estar relacionadas con el mejoramiento del desempeño organizacional (Powell & Dimaggio, 1999).

En el caso de las administraciones públicas, cuando no cumplen los estándares de eficacia y eficiencia, implica que se han constituido como un campo organizacional que ha logrado alinear su comportamiento para lograr metas y objetivos propios por encima de los objetivos encaminados al bienestar público. Entonces, puede ser que los mecanismos de control interno no funcionen simplemente porque así lo requiere los intereses del campo organizacional y que a lo largo del tiempo han adaptado los objetivos organizacionales a su propia inercia de permanencia. En tal sentido resulta un problema complejo romper con las dinámicas establecidas y consolidadas dentro de un cierto campo, estas falencias generalmente han tratado de ser resueltas por medio de diseños institucionales que generen contrapesos a la acción discrecional de los integrantes de las organizaciones, así como entre estas.

De acuerdo con Martín Castilla, Giner Rodríguez e Íñigo Marcos (2006) las quejas ayudan a las organizaciones bridando información sobre cuales son áreas con mayor deficiencia brindando así oportundiades de mejora, es normal que al implementar los sistemas de atención a quejas se reciban muchas y si no son gestionadas o no se les presta atención probablemente no disminuyan con el paso del tiempo.

En cuanto a la institucionalización de los sistemas de control interno muncipales en México, puede argumentarse que estos son recientes si tomamos en cuenta que los avances en materia de rendición de cuentas y transparencia en México comenzaron a inicios del siglo XXI. Además, apenas a partir del año 2014 se implementó la posibilidad de reelección para los integrantes del ayuntamiento por lo que la oportundidad de continuidad en los sistemas de control internos municipales es reciente y en términos estrictos se límita al periodo de gobierno en turno y máximo un periodo más.

De acuerdo con Robert E. Goodin (2003) las instituciones son patrones de conductas recurrentes, estables y valiosos, la instituconalización hace que los procedimientos adquieran valor y estabilidad. A través de las instituciones es que las organizaciones buscan moldear y hacer predecible el comportamiento humano para lograr objetivos deseados. Sin embargo, la complejidad misma de la realidad y la interacción humana hacen que sea una tarea complicada y minuciosa el diseñar instituciones que acerquen de forma efectiva a las organizaciones a lograr sus metas por tal

motivo estas se encuentran en constante modificación: "Las insituciones son importantes para establecer un marco para la acción, pero hay otras variables próximas, cómo los intereses políticos y las decisiones de los actores políticos individuales, que están más directamente vinculadas a las decisiones políticas." (Peters, 1999, pág. 122).

El paso que se ha dado en las administraciones públicas municipales desde la NGP para auxiliar a las organizaciones a cumplir sus objetivos es la aplicación de mecanismos de control interno, si bien los municipios ya son auditados por otros órganos y niveles de gobierno como los Estados y las auditorías estatales y federal, es imporante que se apliquen medidas encaminadas a conocer cuáles son sus debilidades y fortalezas.

Algunas de las herramientas de control interno que los municipios utilizan son: la creación de la controlaría interna y la aplicación de auditorias por parte de esta, que los servidores municipales rindan sus declaraciones patrimoniales, sistemas de atención a quejas y denuncias, así como sanciones a delitos. Todas estas herramientas de control son aplicadas en diferente medida en los distintos municipios del pais de acuerdo con los datos reportados en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2017) por lo que podemos encontrar que en cada administracipon municipal existe un grado diferente de institucionalización de mecanismos de control interno.

Si la existencia de sistemas de atención a quejas y denuncias es parte de la aplicación del control interno, la cantidad de quejas que los municipios reciban se encuentra en función de las personas que deciden denunciar ya sean usuarios u otros servidores públicos. El hecho de que existan estos sistemas de control interno en los municipios implica que pueden conocerse cuales son las deficiencias a las que hay que prestar atención y también es una forma de vigilancia de los servidores públicos quienes saben que de incurrir en un acto indebido pueden ser evidenciados. De esta manera es que por medio de la institucionalización del control interno se planea regular el comportamiento de los integrantes de una organización, en este caso de las administraciones públicas municipales.

A partir de lo señalado en este apartado se postula la hipótesis de que cuando una administración pública municipal cuenta con un sistema de control interno más institucionalizado habrá una mayor cantidad de quejas recibidas, no como el reflejo de un sistema de control interno deficiente sino que frente a la certidumbre de los procesos administrativos los mecanismos de

control reflejan una mayor vigilancia hacia los servidores públicos en particular y al municipio en general.

Conclusión

En esta sección se delineó la relación teórica entre las variables de la hipótesis: la aplicación de mecanismos de control interno y la cantidad de quejas que se reciben en los gobiernos municipales respecto a las actuaciones de sus servidores públicos. Estrictamente en el ámbito administrativo, el control interno es una de las herramientas que se han aplicado bajo el paradigma de la NGP ya que se importan herramientas administrativas del sector privado tales como la autonomía de los subsectores, presupuesto a resultados y una creciente tendencia a las auditorías y evaluaciones para medir el desempeño gubernamental.

La importancia del control interno radica en que busca regular el ejercicio del poder público. Limitando la discrecionalidad de los servidores públicos se dificulta utilizar medios públicos para objetivos particulares y de esta forma se desear alcanzar una mejora en la gestión pública y fortalecer el combate a la corrupción.

Los contrapesos son necesarios para la existencia de un régimen democrático, son los que la sostienen y también son las herramientas con las que podemos mejorarla por medio de su aplicación en las instituciones públicas. Sin embargo, resulta complicado encontrar el equilibrio adecuado entre aplicación de controles y eficacia gubernamental, tanto demasiados como nulos controles en las agencias del gobierno nos conducen a la ineficiencia y nos acercan a la corrupción, es necesario prestar atención al contexto particular de cada agencia pública para poder saber qué es lo que se requiere, si mayor o menor cantidad de trámites y controles para alcanzar los objetivos.

Capítulo 2. Control interno: expectativas y límites en los municipios urbanos de México

Introducción

En este apartado se describe cuáles son las características y variaciones de los municipios urbanos del país que de facto impactan sobre las posibilidades de que alcen una gestación eficaz y eficiente. Estas características corresponden a factores tanto territoriales como políticos.

El hecho de que los municipios logren implementar sistemas de control que alcancen eficacia y eficiencia para mejora de la gestión, depende de las capacidades con que estos cuenten. Capacidades que van a ser determinadas por los recursos que tengan: económicos, de infraestructura, profesionalización del personal e incluso su diseño electoral. Finalmente, se presentan las áreas de oportunidad en las que es necesario poner el foco de atención para que los gobiernos municipales urbanos alcancen mejores resultados en su gestión, incluida la aplicación de herramientas de control interno.

Las áreas de oportunidad de mejora en la gestión municipal corresponden a la necesidad de autonomía de las contralorías internas, así como a la importancia del fortalecimiento de la figura del síndico y a la generación de más contrapesos políticos a la figura del presidente municipal.

2.1. Variaciones territoriales en México

Antes de pasar al análisis de las características de los gobiernos municipales urbanos en el país, es importante tomar en cuenta las variaciones territoriales existentes. México es una república federal diversa y nuestro territorio se encuentra marcado por grandes diferencias económicas, políticas y sociales.

De acuerdo con datos presentados por el INEGI 2019, para el año 2018 únicamente cuatro entidades contribuyeron con más de 5% al Producto Interno Bruto total nacional: Ciudad de México (16.4%), Estado de México (8.8.%), Nuevo León (7.6%) y Jalisco (7.1%).[18]

[18] Información publicada por INEGI 2019. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/OtrTemEcon/PIBEntFed2018.pdf [fecha de consulta: 4 de mayo de 2020]

Por otro lado, de acuerdo con los resultados de la medición de pobreza publicados por Coneval para el año 2015, se observa que en Sonora, Chihuahua, Coahuila y Nuevo León existe una aglomeración de municipios con bajos niveles de pobreza, también existe esta aglomeración en municipios y delegaciones de la zona centro sur, centro norte y occidente del país. Mientras que en Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla y Yucatán predominan municipios con altos niveles de pobreza y pobreza extrema.[19]

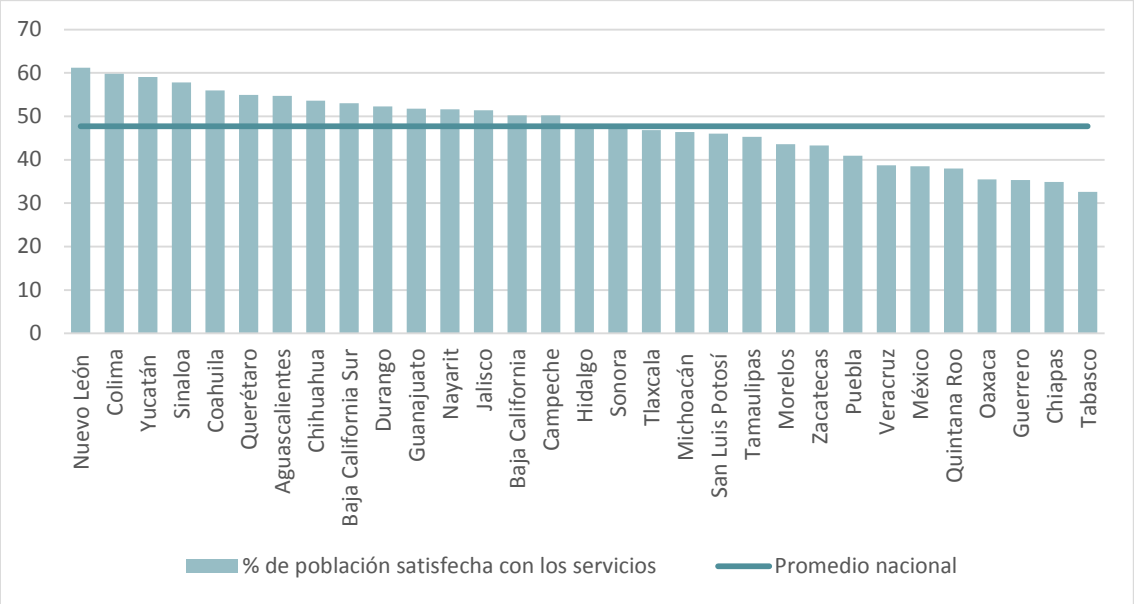
Tales diferencias socioeconómicas inevitablemente impactan en las capacidades de gestión municipal: en la eficacia de la gestión y las mejoras a esta por medio de los sistemas de control. De acuerdo con la ENCIG (INEGI, 2017), en México 47.7% de los habitantes de las áreas urbanas señalaron estar satisfechos con la calidad de los servicios públicos básicos (municipales) y los servicios públicos bajo demanda (estatales).[20]

En la gráfica 2.1 se observa el porcentaje de usuarios satisfechos con la calidad de los servicios públicos por entidad federativa, cabe resaltar que el promedio nacional señalado líneas antes resulta bajo ya que menos de la mitad de los usuarios aprueban la calidad de los servicios que proveen los gobiernos tanto municipales como estatales. La única entidad que rebasa 60% de satisfacción es Nuevo León y se aprecia que en general las entidades que presentan menor satisfacción con la calidad de los servicios son las mismas en las que se encuentra mayor cantidad de municipios en pobreza y pobreza extrema: Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guerrero y Puebla.

[19] Información publicada por Coneval en el informe de medición a la pobreza a nivel municipal 2015. Disponible en: [fecha de consulta: 4 de junio de 2020]

[20] La información de obtiene de una muestra nacional que ofrece datos a nivel entidad. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf [fecha de consulta: 4 de junio de 2020]

Gráfica 2.1 Porcentaje de usuarios satisfechos con la calidad de los servicios públicos por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCIG, 2017.

Después de los datos presentados sobre las diferencias socioeconómicas y políticas de las entidades y municipios de la república mexicana, en los siguientes apartados de este capítulo se presentan las características de los municipios urbanos mexicanos respecto a su funcionamiento administrativo y su diseño electoral. El control interno es una herramienta que busca la mejora de la gestión pública, sin embargo, en el caso concreto de los gobiernos municipales la efectividad de este se encuentra asociado a la existencia de contrapesos institucionales tanto en la dimensión política como administrativa de los municipios.

Es pertinente en este punto rescatar que la eficacia con la que los gobiernos municipales logren cumplir sus funciones se encuentra intrínsecamente asociada a la democratización ya que es en los regímenes democráticos en los que se reconoce la importancia de hacer efectivos los derechos de los ciudadanos en materia de servicios, educación, salud, justicia, etc., como dato cabe añadir que fue en el nivel de gobierno municipal en donde se dieron las primeras victorias en cuanto democracia electoral a mitad de la década de 1980 (Espinoza, 2002).

2.2. Características del control interno en los municipios urbanos de México.

De acuerdo con datos de INEGI en México 84.4% de los municipios nacionales son considerados urbanos (ya que cuentan con al menos 2,500 habitantes). Los municipios son la forma más básica en la que se ejerce el poder público (Lizardi, 2010) y el ayuntamiento es el órgano máximo del poder municipal (Polo, 2012) que se integra por el presidente municipal, síndico (s) y regidores.[21]

En la literatura (Polo, 2012; López, 2019; Cabrero; 2005; Hernández y Acedo, 2019 por mencionar algunos) ha sido constantemente señalado el sesgo de los sistemas electorales municipales que tienden a generar mayorías desproporcionales para la fuerza política ganadora (a la que pertenece el presidente municipal). Todas las entidades cuentan con el principio de representación proporcional en la integración de regidores y sólo cuatro en la de síndicos (Campeche, Coahuila, Hidalgo y Estado de México).

La integración del ayuntamiento en la mayoría de las entidades se realiza por medio de una planilla cerrada y bloqueada que postulan a votación los partidos políticos. Existen algunas excepciones como Baja California donde las listas no son cerradas y en Chihuahua donde el síndico se elige por medio de una planilla diferente.

El ayuntamiento es un órgano colegiado que delibera en las sesiones de cabildo. El presidente municipal es el ejecutor de las decisiones del ayuntamiento y su representante, también es el encargado de designar a los integrantes de algunas de las agencias municipales (como la contraloría interna). El (o los) síndico(s) es quien debe vigilar el uso adecuado de los recursos municipales y los regidores encabezan las diferentes comisiones municipales que se ocupan de los problemas concretos que atañen a cada municipio.

Las limitantes constantemente señaladas de los gobiernos municipales al momento de poder brindar a los usuarios servicios y atención de calidad son: una gran dependencia de los recursos federales (en forma de participaciones y aportaciones que son aproximadamente 65% de los recursos totales municipales), poseer poca infraestructura, bajo grado de profesionalización, no contar con capacidad de legislar más que generar reglamentos sobre los servicios que brinda el municipio tales como alumbrado público, policía y bando de buen gobierno, recolección de

[21] El número de síndicos y regidores varía en función de los establecido en cada constitución y códigos electorales estatales.

residuos, servicio de agua, pavimentación, etc.[22] Tampoco pueden modificar sus correspondientes estatutos tributarios a menos que lo aprueben las legislaturas estatales y tienen un déficit de contrapesos horizontales que limiten de forma efectiva el ejercicio del poder público (Cabrero, 2005).

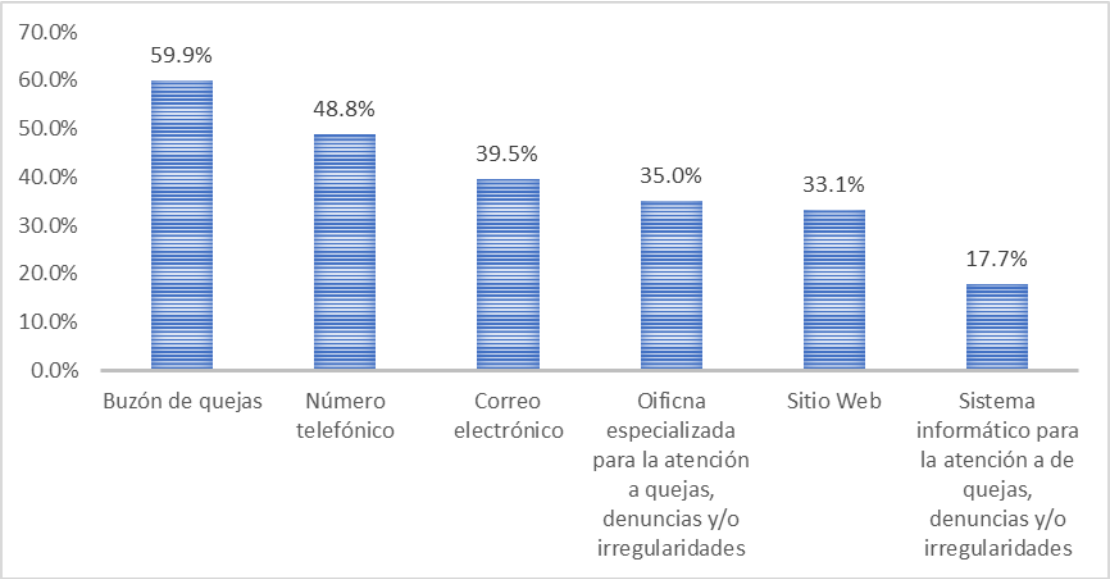
El hecho de que los medios digitales sean subutilizados por las administraciones públicas municipales no sólo nos habla de la falta de infraestructura tecnológica, sino también de la necesidad de que los integrantes de estas adquieran nuevas capacidades sobre el manejo de la información tanto para recolectarla como para ponerla a disposición de los ciudadanos. Meza (2019) a partir de su intervención en un proyecto de acompañamiento para la mejora de la gestión municipal, menciona los retos del rediseño institucional al que se enfrentan los municipios que busquen una mejora en la rendición de cuentas y combate a la corrupción:

- *Visión clara:* alcanzar objetivos reales bajo la normatividad establecida, o sea tomando en cuenta las limitaciones organizacionales.
- *Apoyo de las autoridades:* cualquier intento de reforma tendrá mayor impacto si las autoridades municipales se encuentran a favor de esta.
- *Cambio de paradigma en la cultura organizacional:* implica transformar prácticas como archivar información y ponerla a disposición de los usuarios que la soliciten.
- *Nuevas capacidades, nuevos procedimientos y estructuras y capacidad para el dinamismo:* estás incluyen la capacitación necesaria para almacenar la información con formatos estandarizados adecuados, en medios digitales y tener una capacidad de respuesta para cambiar los mecanismos que no están brindando los resultados esperados.

Sin embargo, es importante tomar en consideración la falta de consolidación de las capacidades institucionales en la mayoría de los municipios urbanos de México, ya que no sólo cuentan con facultades limitadas para la implementación de estrategias de desarrollo e innovación (Cabrero, 2005), sino que además su dependencia financiera no les ha permitido generar mejoras en infraestructura. En la gráfica 2.2 se observa el porcentaje de cobertura de elementos de atención a quejas con que cuentan los municipios urbanos del país.

[22] En el capítulo tres de la investigación se detallan cuáles son los 16 temas en que los municipios tienen la capacidad de reglamentar.

Gráfica 2.2 Porcentaje de municipios urbanos que cuentan con cada uno de los elementos de atención a quejas

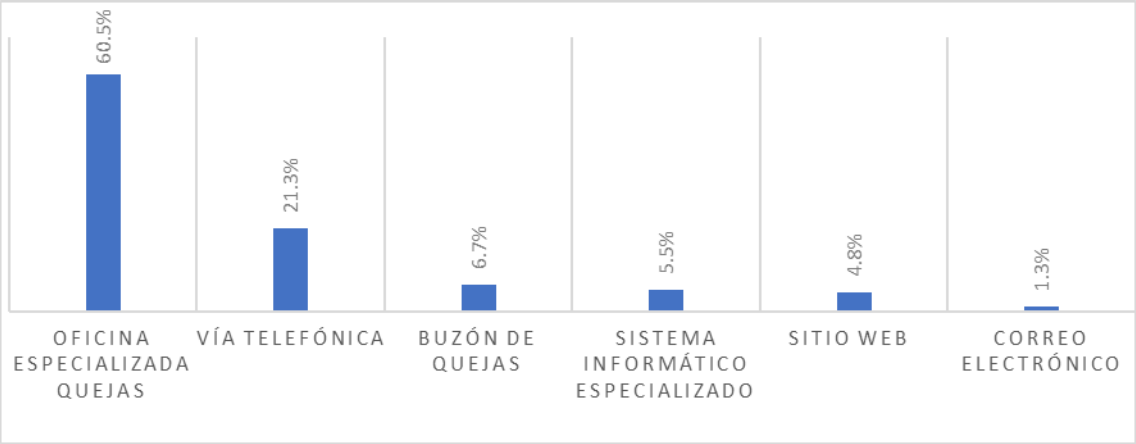


Fuente: Elaboración propia con datos del CNGMD, INEGI 2017.

Sin duda todas las situaciones arriba señaladas son factores que también inciden en la capacidad de desarrollo del control interno municipal. En la gráfica 2.3 podemos observar por qué medio se realizaron las quejas respecto a la actuación de los servidores públicos municipales. Prácticamente 88.5% se realizaron entre la oficina especializada de atención a quejas y por vía telefónica. El hecho de que las denuncias realizadas en medios electrónicos sean tan pocas probablemente correspondan a la poca infraestructura con la que cuentan los municipios del país, también es importante señalar que 60.5% de las quejas se realizaron de forma presencial lo que elimina la posibilidad de que sean quejas anónimas.[23]

[23] Ya que en la oficina especializada de atención a quejas municipales o en la contraloría interna se solicita al denunciante llenar un formato y presentar una copia de su identificación oficial. Información disponible en: http://sistemas2.edomex.gob.mx/TramitesyServicios/Tramite?tram=1779&cont=0

Gráfica 2.3 Medio por el que se realizaron las quejas en las administraciones públicas municipales.



Fuente: Elaboración propia con datos del CNGMD, INEGI 2017. Únicamente se utilizó la información correspondiente a los municipios urbanos de acuerdo con la clasificación de INEGI.
*Quejas recibidas por las actuaciones de los servidores públicos de las Administraciones Públicas Municipales.

Cabe mencionar que otra limitante muy señalada en el pasado con respecto a la calidad de la gestión municipal es el corto periodo que los servidores públicos electos permanecen en funciones, por ende, se da una excesiva rotación del personal que no permite la profesionalización más que en el caso de los trabajadores sindicalizados por lo que no existe un seguimiento de las políticas a mediano plazo. En el año 2014 la constitución del país se reformó en su artículo 115 para hacer posible la reelección por un periodo más de los presidentes, síndicos y regidores; sin embargo y dado los calendarios electorales aún no es posible conocer en qué medida esta reforma logrará o no los resultados esperados.

Ahora bien, ¿Cuál es la situación actual del control interno municipal? De acuerdo con la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) ha existido un detrimento del control interno municipal en México para el año 2017 con respecto al año 2015. En el informe “El Control Interno en el ámbito Municipal: avances y expectativas” (2019) concluyen que se encontró “suficiente evidencia para determinar que las capacidades para el control interno en los gobiernos municipales se han reducido, para la mayoría de los gobiernos municipales en el país” (ASEJ, 2019, pág. 45).

El informe se divide en dos partes una que revisa datos de la ASF referentes a la fiscalización de los gobiernos municipales y otra en que la operacionalizan los 5 componentes del control interno[24] a partir de los datos publicados por el CNGMD 2015 y 2017.

En general todas las actividades de control interno disminuyeron con respecto al censo del 2015, la cantidad de servidores públicos que presentaron declaración patrimonial fue menor al igual que el número total de auditorías realizadas por las contralorías internas y el número de mecanismos de atención a quejas aplicados. Cabe destacar que hubo un aumento en el establecimiento de los objetivos, indicadores y metas de los planes anticorrupción, aunque también debemos tener presente que únicamente 6.8% de los gobiernos municipales cuentan con este elemento.

A pesar de que en el informe publicado por la ASEJ el panorama es pesimista respecto al retroceso de las capacidades de control interno municipales, queda pendiente aún saber cuál es el estado del CI en los municipios que son urbanos, ya que el informe mencionado analiza a todos los municipios en su conjunto y de esta forma puede generarse un sesgo por ser unidades de observación diferentes.

2.3 Control interno y cantidad de quejas recibidas en los municipios urbanos de México

En las administraciones públicas de México (distintas dependencias y niveles de gobierno) se han implementado una serie de iniciativas que parten del paradigma de la NGP "los primeros intentos de aplicación a nivel nacional ocurrieron durante las administraciones de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón. Dicha estructura, impulsada por la Secretaría de Hacienda — intentaba un control por resultados del presupuesto—" (Jaquez & Juárez Armenta, 2016). Sin embargo, en algunos casos municipales los primeros pasos hacia la NGP se dieron desde principios de la década de 1990 (Cejudo , 2011).

Retomando lo que se discute en el capítulo uno, el control interno es una herramienta del paradigma de la NGP. Dentro de una organización implica que exista una adecuada administración

[24] Mencionados en el capítulo uno: ambiente de control, administración de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y finalmente, evaluación.

de riesgos tanto internos como externos para que se pueda alcanzar el cumplimiento de las metas y objetivos de la organización, para ello debe existir compromiso por parte de los integrantes de la organización (Mendoza, García, Delgado, & Barreiro, 2018). La aplicación de este control en las administraciones públicas se enfoca en lograr que se cumplan los objetivos y metas bajo criterios de eficacia, eficiencia del uso de los recursos públicos y el combate a la corrupción (ASF, 2014).

Las administraciones públicas municipales del país cuentan con herramientas de control interno como apoyo al desempeño de su gestión gubernamental, tales como la existencia de una contraloría interna, la aplicación de auditorías, esquemas de investigación y sanciones a servidores públicos municipales, registro de las declaraciones patrimoniales de los servidores, entre otros.

Dado las diferencias que existen en los municipios nacionales este trabajo toma como unidades de análisis a los urbanos, ya que las diferencias entre municipios urbanos y rurales son sustantivas respecto a la aplicación de control interno.[25] De acuerdo con datos reportados por el CNGMF 2017 realizado por INEGI, en México en promedio los municipios rurales del país cuentan con un elemento de control interno y recibieron menos de una queja 0.31 para el año 2017. En contraste, los municipios urbanos cuentan en promedio con 3 elementos de control interno y 19 quejas con respecto a la actuación de los servidores públicos.

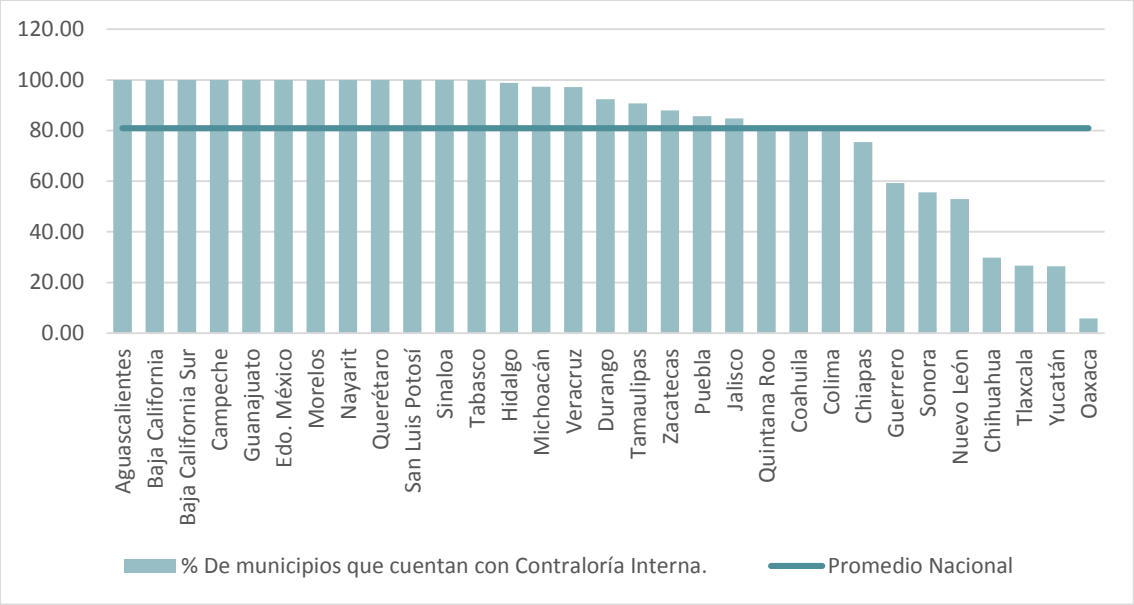
El criterio para determinar cuándo un municipio es urbano o rural es el propuesto por INEGI que establece que un municipio con 2500 habitantes o más es considerado como urbano y para poder seleccionar las unidades de observación se tomaron los datos poblacionales del conteo intercensal realizado por el INEGI en 2015.[26] Bajo este criterio en México (y de acuerdo con el CNGMD) existen 2,063 municipios urbanos y 379 rurales.[27]

En la gráfica 2.4 se observa que 81% de los municipios urbanos de las entidades federativas cuentan con una contraloría interna. La creación de la contraloría, así como la designación del órgano que la integra corresponde a la decisión del presidente municipal. Observando la variación a nivel nacional se encuentra que únicamente en 4 entidades la existencia porcentual de las

[25] Se explican más detalles al respecto de estas diferencias entre municipios urbanos y rurales en el capítulo tres.
[26] En el anexo 2 se presenta la cantidad de municipios por entidad y su proporción entre urbanos y rurales.
[27] Cabe destacar que de este análisis se excluyeron a las 16 alcaldías del distrito federal ya que no son consideradas constitucionalmente como un orden de gobierno a diferencia de los municipios. Información disponible en los artículos 115 y 122 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

contralorías municipales es menor de 50%: Oaxaca, Yucatán, Tlaxcala y Chihuahua, puede decirse entonces que el control interno es una práctica recurrente en los municipios urbanos.

Gráfica 2.4 Porcentaje de Municipios urbanos que declaran la existencia de una Contraloría Interna, agrupados por Entidad Federativa, 2017



Fuente: elaboración propia. Únicamente se utilizó la información correspondiente a los municipios urbanos de acuerdo con la clasificación de INEGI[28], CNGMD, 2017.[29]

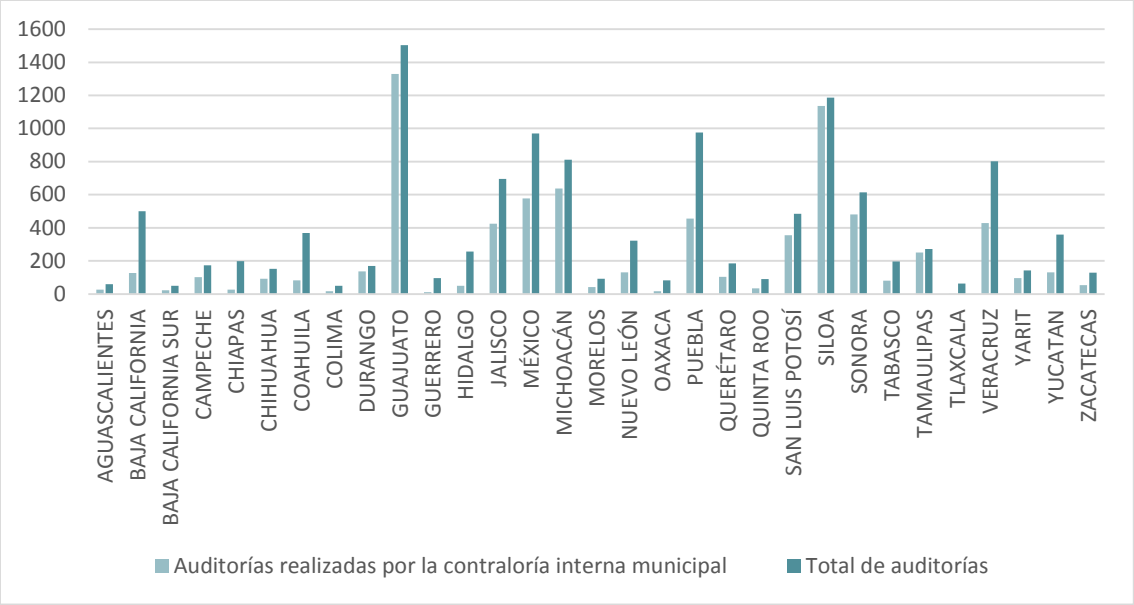
Por otra parte, existen cifras que llaman la atención respecto a la aplicación de auditorías a los gobiernos municipales. En la gráfica 2.5 podemos observar que la mayoría de las auditorías a los municipios urbanos fueron realizadas por las contralorías internas u homólogas. Por medio de una correlación se encontró que existe una relación positiva de .96 entre la cantidad de auditorías realizadas por las contralorías internas y la cifra total de auditorías realizadas en los municipios, lo

[28] La clasificación de INEGI para establecer el tipo de localidad municipal depende del número de habitantes, menos de 2500 habitantes se considera localidad rural mientras que de 2500 habitantes en adelante es urbana.

[29] Censo Nacional a Gobiernos Municipales y Delegaciones, INEGI 2017. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/ [fecha de consulta: 9 de febrero de 2020].

que bien puede hablarnos de indicadores de un mismo fenómeno, o sea que prácticamente la contraloría interna es el principal ente supervisor del municipio.[30]

Gráfica 2.5 Cantidad de auditorías realizadas por las Contralorías internas municipales y cantidad total de auditorías realizadas a las Administraciones Públicas Municipales Urbanas, 2017



Fuente: elaboración propia, únicamente se utilizó la información correspondiente a los municipios urbanos de acuerdo con la clasificación de INEGI, CNGMD, 2017.

En contraste, y a pesar de que en casi todos los municipios urbanos del país existe una contraloría interna, la prevalencia de actos de corrupción en los trámites municipales aumento de 11.8% en 2015 a 18.5% para el año 2016 de acuerdo con cifras de la ENCIG[31], 2017.

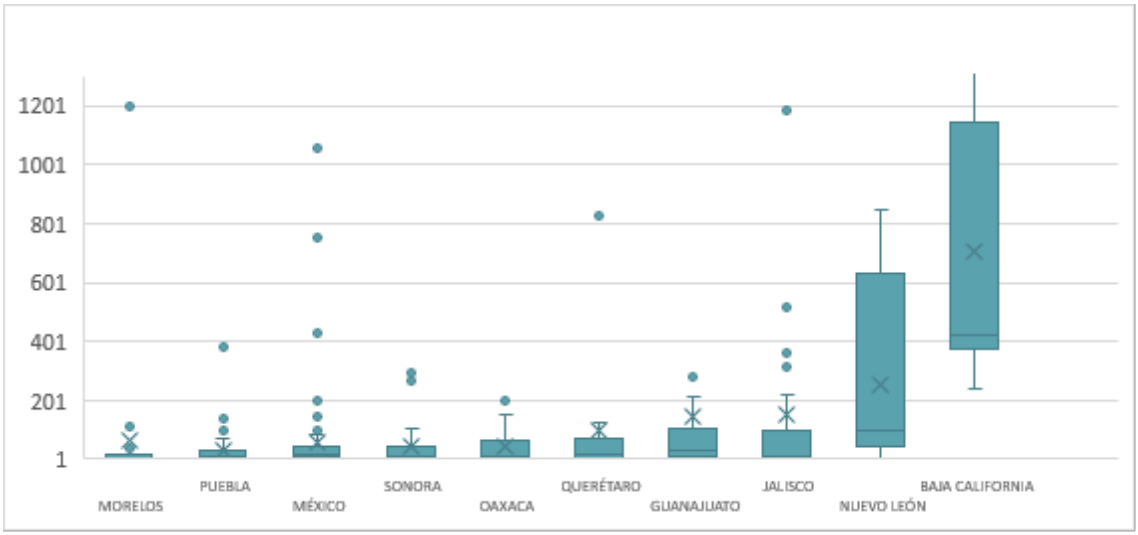
Por otra parte, en el CNGMD 2017 se da a conocer la cantidad de quejas recibidas en las Administraciones públicas municipales, los datos se presentan en las siguientes gráficas que

[30] El resultado se encuentra en el anexo 3.

[31] Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, INEGI. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/ [fecha de consulta: 14 de marzo de 2020].

agrupan en tres partes de acuerdo con la cantidad de quejas recibidas en los municipios respecto a la actuación de los servidores públicos.[32]

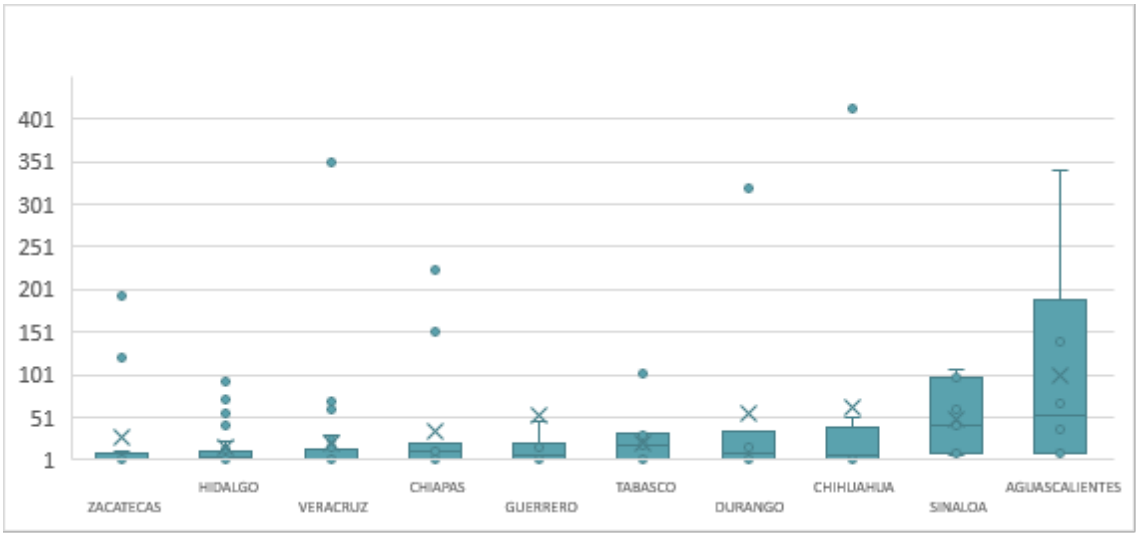
Gráfica 2.6 Grupo 1 – Municipios urbanos con mayor cantidad de quejas recibidas: de una hasta 1,200, agrupados por entidad federativa, 2017



Fuente: elaboración propia con datos del CNGMD, INEGI 2017.
*Se omiten 3 datos atípicos: El municipio de Mexicali en Baja California reportó 1821 quejas, Quitupan en Jalisco 2100 y el municipio de León en Guanajuato 4051.

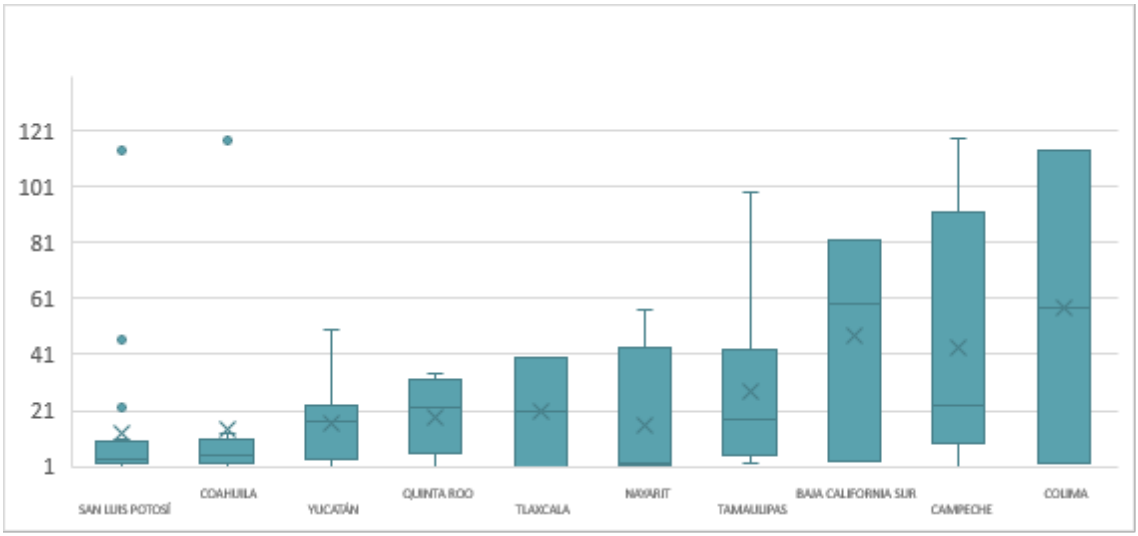
[32] Es importante resaltar que los datos se agruparon en tres grupos para tener una mejor apreciación de la variación en la cantidad de quejas, ya que al generar una sola gráfica las entidades con más quejas recibidas minimizan las disparidades en las entidades con menor cantidad de quejas.

Gráfica 2.7 Grupo 2 – Municipios urbanos que recibieron hasta 412 quejas, agrupados por entidad federativa, 2017



Fuente: elaboración propia con datos del CNGMD, INEGI 2017.

Gráfica 2.8 Grupo 3 – Municipios urbanos que recibieron hasta 120 quejas, agrupados por entidad federativa, 2017



Fuente: elaboración propia con datos del CNGMD, INEGI 2017.

En las tres gráficas anteriores se puede observar la variación de quejas recibidas en las Administraciones públicas municipales con respecto a los actos de los servidores públicos. Baja California y Nuevo León son las entidades cuyos municipios muestran una mayor variación de los rangos en cuanto a la cantidad de quejas recibidas y también más cantidad, en general la mayoría de los municipios reciben menos de 200 quejas y los demás son municipios que presentan cantidades atípicas de denuncias como Jalisco o el Estado de México.

En el grupo dos Aguascalientes es la entidad que presenta más variación debido a que 75% de los datos se encuentran en el rango de una a 200. En la tercera gráfica se observan menos casos atípicos, San Luis Potosí es la entidad cuyos municipios en general reciben menor cantidad de quejas respecto a la actuación de los servidores públicos. También se puede observar que 72% de las entidades cuenta con menos de 800 denuncias totales por municipio lo que resulta una cantidad baja tomando en cuenta que la información corresponde a un total de 2063 municipios urbanos y también la elevada cifra de prevalencia de corrupción en trámites municipales (34,535.33 víctimas de actos de corrupción por cada cien mil habitantes, de acuerdo con los datos de la ENCIG 2017).

Cabe mencionar que el censo no establece específicamente cuál es la conducta señalada en cada una de las quejas presentadas, solo establece cuales son las acciones que ameritan una queja y la cantidad recibida en cada medio de atención. Las actuaciones pueden ser: abuso de autoridad, cohecho, enriquecimiento ilícito, concusión, tráfico de influencias, peculado, malversación u otras.

En el caso concreto de las Administraciones públicas municipales, gracias a los datos proporcionados por INEGI a través del CNGMD 2017, podemos saber que en los gobiernos locales sí cuentan con el componente de administración de riesgos tomando en cuenta los elementos para la atención a quejas, denuncias y/o irregularidades derivadas de la actuación de los servidores públicos locales. Sin embargo, a pesar de que existen 8 tipos de elementos de denuncia, el promedio nacional con el que cuentan los municipios urbanos del país es de 3.5, o sea cuentan con menos de la mitad de los elementos posibles para conocer el grado de insatisfacción/satisfacción de la actuación de los servidores públicos frente a los trámites municipales por lo que no se están abriendo canales de comunicación dirigidos hacia los usuarios de sus servicios.

2.4 Contralorías internas como mecanismo de rendición de cuentas municipal

Las contralorías municipales pueden ser consideradas como un contrapeso horizontal al ejercicio del poder público municipal. Sin embargo, dicha función debe ser matizada considerando que en la gran mayoría de los municipios del país es el presidente municipal quien designa al personal que integrará la contraloría y además, este órgano rinde cuentas ante el mismo presidente que lo designa. Por lo que bien pueden ser consideradas como una aproximación al desempeño del presidente municipal.

Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos (2009) postulan que los municipios de México cuentan con diferentes mecanismos supervisores horizontales y verticales para que sus acciones vayan en concordancia con la normatividad establecida. El municipio cuenta dentro de su propia estructura interna con tres entes (rendición de cuentas horizontal) que vigilan las acciones de la administración pública municipal: la tesorería, el síndico y la contraloría interna. El órgano que integrará la tesorería es designado por votación en el cabildo, mientras que el de la contraloría interna lo designa directamente el presidente municipal. El síndico debe trabajar en conjunto con ambos, con la tesorería y la contraloría interna. De forma vertical los gobiernos municipales deben rendir cuentas ante las legislaturas estatales, en ocasiones a instituciones federales (como la ASF) y ante la ciudadanía (Cejudo & Ríos, 2009).

La tesorería se encarga de recaudar impuestos y crear la cuenta pública que se entrega a la legislatura estatal. Por su parte, la contraloría interna se encarga de vigilar el funcionamiento de la administración municipal, gran parte de su trabajo tiende a ser la realización de auditorías. Con lo anterior se evidencia el complejo entramado para la rendición de cuentas horizontal a nivel municipal ya que a pesar de que el síndico y la tesorería rinden cuentas ante el cabildo, la contraloría interna lo hace al presidente municipal (Cejudo & Ríos, 2009).

Otro factor que puede incidir en la efectividad de la contraloría interna municipal es que la figura del síndico quien (quien trabaja junto con la contraloría interna) y quien es el encargado de vigilar la hacienda pública municipal y el adecuado manejo de los recursos municipales carece de autonomía frente a la figura del presidente municipal. Esto se debe a que los sistemas electorales municipales favorecen la integración de cabildos mayoritarios en los que predomina una fuerza política.

López (2019) y Meza (2015) señalan que en 77% de las entidades el principio de mayoría relativa corresponde a más de 60% de la integración de los cabildos municipales, por lo que el síndico no cuenta con ese apoyo político para funcionar como un contrapeso frente al presidente municipal, lo cual puede detener el desarrollo de un mejor manejo de la contraloría interna.

Ahora bien, las contralorías internas municipales son consideradas un mecanismo de rendición de cuentas dado que vigilan que los servidores públicos de la administración municipal no trabajen al margen de la ley y uno de los instrumentos a los que más recurren estas son las auditorias.

Cómo señalan David Arellano y Raúl Coronilla (2018), comúnmente las auditorías son vistas como un instrumento que combate a la corrupción, sin embargo, es necesario tomar en cuenta que la corrupción es un fenómeno complejo cuya principal característica es que ha encontrado la forma de operar clandestinamente, burlar las reglas y procedimientos volviéndose prácticamente invisible para ser documentada. Sin embargo, las auditorías si son una herramienta que nos puede dar pistas para comenzar procesos de investigación, estas pueden ser consideradas como:

> una técnica de control que permite examinar y evaluar la eficiencia de los resultados de un organismo social en relación con las metas fijadas; los recursos humanos, financieros y materiales empleados; los métodos y controles establecidos y su forma de operar (…) la auditoría realiza un examen independiente de las diferentes facetas de la actividad organizacional para contribuir a la consolidación de procesos eficientes en todo el sistema (Arellano & Coronilla, 2018).

Si bien las auditorías no son un instrumento suficiente para detectar casos de corrupción son necesarias para llegar a estos. Para analizar cuál es el estado de la cuestión en torno a la relación entre las auditorias y los mecanismos de control interno en los municipios urbanos de México, en el cuadro 2.1 se presentan las correlaciones entre el total de procedimientos disciplinarios aplicados a los servidores públicos municipales por las contralorías municipales, el total de las declaraciones patrimoniales realizadas por los servidores públicos municipales, el total de sanciones y el total de auditorías realizadas por la contraloría interna.

Se observa que las declaraciones patrimoniales se relacionan en mayor medida con las sanciones y los procedimientos disciplinarios más que con la cantidad de auditorías, por lo que efectivamente pudiera inferirse que las auditorías funcionan como un requisito previo necesario, pero no suficiente, que puede dar luz sobre la investigación de actos de corrupción, en este caso con el enriquecimiento ilícito. Ya que encontrar inconsistencias en las declaraciones patrimoniales por medio de las auditorías no implica que invariablemente se proceda a iniciar un proceso disciplinario o a una sanción, de acuerdo con los datos analizados.

Cuadro 2.1 Correlación entre la cantidad de auditorías realizadas por la contraloría interna, cantidad de declaraciones patrimoniales de servidores públicos municipales, el total de procesos disciplinarios realizados y el total de sanciones. (datos de los municipios urbanos del país, 2017).

	Auditorías de la Contraloría Interna y homóloga	Cantidad de Procedimientos disciplinarios	Total sanciones
Declaración patrimonial	0.307 0.0000 589	0.4261 0.0000 530	0.5367 0.0000 529

Fuente: elaboración propia con datos del CNGMD, INGEI 2017. [33]

Estrechamente relacionado con el tema de las declaraciones patrimoniales se encuentra la reforma al Sistema Nacional Anticorrupción. Blanca Acedo y Jaime Hernández (2019) señalan que a pesar de las reformas en materia los municipios han quedado relegados ya que sólo pueden ser observadores en los comités coordinadores. Por lo que a pesar de que los gobiernos municipales pueden trabajar coordinadamente con otras instancias y niveles de gobierno, han quedado prácticamente relegados para mejorar sus facultades en materia de trasparencia y combate a la corrupción.

[33] La tabla completa de correlaciones de adjunta en el anexo 3.

2.5. ¿Existe tramitología excesiva en los municipios de México?

Hasta aquí se han mencionado las características particulares de las contralorías internas municipales y su funcionamiento. Sin embargo, también es importante reconocer el contexto bajo el que las administraciones públicas municipales deben realizar su trabajo. En México prevalece una sociedad de baja confianza que ha generado burocracias con esta misma característica (el concepto se explica en el capítulo uno de esta investigación).

No sólo es cuestión de que en los gobiernos municipales no existe una arquitectura institucional que genere contrapesos al ejercicio del poder público y que pueda mermar el desarrollo del control interno. Además, puede decirse que dichos controles internos no se han aplicado de forma adecuada, puesto que el objetivo principal de su creación no corresponde a brindar de forma efectiva y eficiente los bienes y servicios públicos a los usuarios, sino que están estructurados para no permitir la actuación indebida de servidores públicos ni de usuarios por lo que al final entorpecen la meta principal del gobierno que es atender las necesidades de su población.

Fernando Nieto (2020) realiza un análisis aleatorio de los casos enviados para el concurso realizado por la Secretaría de la Función Pública en 2009 para identificar el trámite más inútil. El fin del concurso es conocer cuáles son las características de los procesos burocráticos a partir de las experiencias de los usuarios para poder generar una mejora en los trámites. Se recibieron experiencias con respecto a los 3 niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. El autor identificó 5 tipos de disfunción en los trámites:

1. Diseño imperfecto y controles excesivos - Son los requisitos que deben cumplir los usuarios, este tipo de controles que son excesivos aumentan la carga administrativa de los usuarios.
2. Redundancias – Cuando existe falta de coordinación entre instancias y oficinas y la documentación se pide en más de una ocasión.
3. Demoras – Es el tiempo que tarda un usuario en ser atendido el cuál suele ser significativo, ya sea que el proceso sea lento y el usuario tenga incertidumbre respecto al avance de su trámite, o también cuando hay un exceso de solicitud del servicio en la institución gubernamental lo que hace al usuario regresar varias ocasiones hasta poder ser atendido.

4. Opacidad – No es clara la información con respecto a los tiempos que tardará el trámite ni en los momentos que este puede llegar a ser rechazado, la opacidad genera incertidumbre respecto al proceso y los resultados.
5. Captura del proceso – Esto se refiere al momento en que el proceso únicamente es realizable mediante actos de corrupción ya que resulta prácticamente imposible hacerlo de acuerdo con la normativa institucional. (Nieto, 2020)

De lo anterior se puede decir que, en términos generales, en las burocracias mexicanas (en los tres niveles de gobierno) el exceso de trámites es un factor incide sobre la relación que se da entre las administraciones públicas y los usuarios (Nieto, 2020).

Existen dos indicadores que pueden brindar una aproximación de la cantidad de controles a la discrecionalidad a los que se encuentran sometidos tanto los servidores públicos como los usuarios. Una es por medio de la cantidad de mecanismos de control interno que la administración pública municipal aplica y el otro por la cantidad de reglamentos con los que cuentan los gobiernos municipales. Si bien los reglamentos están establecidos para generar un control sobre la acción discrecional, también implican una serie de procesos que los usuarios deben cumplir para requerir algún servicio correspondiente a las competencias de los gobiernos municipales.

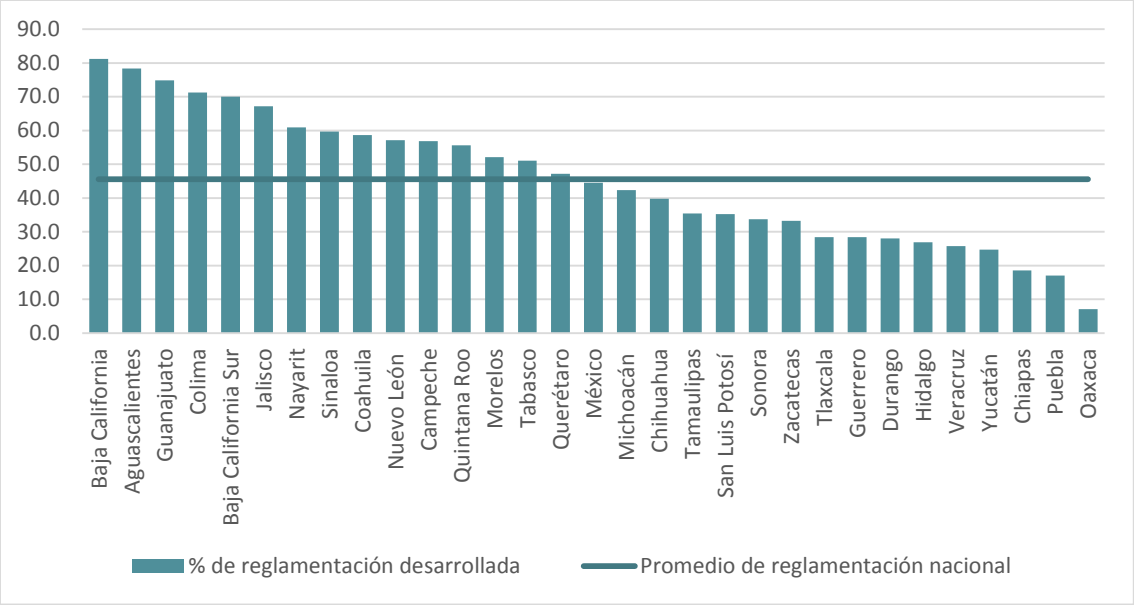
En la gráfica 2.9 podemos observar el desarrollo de la reglamentación municipal agrupado por entidad. Baja California, Aguascalientes y Guanajuato son algunos de los estados que cuentan con mayor reglamentación municipal. En contraste Oaxaca, Puebla y Chiapas cuentan con menos reglamentos. El porcentaje promedio nacional del desarrollo de reglamentación municipal es de 45.5% o sea que de los 16 reglamentos[34] que tienen la facultad los gobiernos municipales de emitir, únicamente se están generando 8 de estos. Con lo anterior queda claro el alto grado de discrecionalidad que se encuentra presente en las acciones de las administraciones públicas municipales del país.

Por otra parte, Flores (2019) encuentra por medio de varios modelos estructurales correspondientes a tres tipos de tramites locales en México (vehiculares, registro civil y ministerio público) que ciertas características de los procesos burocráticos tales como la información relevante con que debe contar el usuario, los requisitos excesivos así como la ventanilla “kafkiana” (cuando

[34] Los municipios cuentan con la facultad de emitir reglamentos en los ámbitos de su competencia, los cuales se presentan a detalle en el siguiente capítulo.

el usuario pasa por varias ventanillas sin conseguir realizar su trámite) influyen en la probabilidad de que el usuario experimente un acto de corrupción.

Gráfica 2.9 Porcentaje de reglamentación desarrollada en los municipios urbanos, agrupada por entidad federativa, 2016



Fuente: elaboración propia correspondiente a los 2063 municipios urbanos del país, datos del Índice de reglamentación municipal, INAFED 2016.

En varias investigaciones (Nieto, 2020; Flores, 2019) se ha postulado que una excesiva cantidad de controles y trámites a los que son sometidos tanto los servidores públicos como los usuarios se traducen en descontento y frustración por parte el usuario cuando este no logra recibir lo solicitado y se vuelve una opción incurrir en actos de corrupción. Se ha señalado que las burocracias nacionales están permeadas por mecanismos que en el afán de limitar el mal uso discrecional del poder público paralizan a las administraciones públicas al momento de otorgar los servicios para los que fueron creadas.

El exceso de trámites se traducen en cargas administrativas para el usuario, cuyo descontento lo hace enfrentarse a una serie de alternativas, la cual va a elegir de acuerdo con los recursos y posibilidades con las que cuente: solicitar el servicio en el sector privado, unirse a otros

usuarios organizados formalmente (como en un sindicato) para ejercer presión política y recibir el servicio, resignarse y continuar bajo la lógica burocrática, prescindir del servicio completamente o que el usuario presente una queja ante las instancias correspondientes para denunciar la actitud del servidor público misma que percibe como inadecuada al no recibir la atención solicitada (Moynihan y Herd , 2020).

2.6. Áreas de oportunidad para la mejora de la gestión municipal en materia de control interno.

En general existe un consenso de que la mayoría de los municipios urbanos del país cuentan con pobre infraestructura, así como con pocas capacidades institucionales (Meza, 2019; Hernández & Acedo, 2019; Cabrero, 2005) lo que limita la forma en que pueden implementar mejoras a la gestión. El control interno cuenta con mecanismos que pueden incidir sobre el combate a la corrupción tales como las auditorías y las declaraciones patrimoniales, aunque no lo hacen de forma directa. También es una herramienta que puede ayudar con el cumplimento de metas y objetivos que se han planteado los gobiernos municipales.

En México 84% de las Administraciones públicas municipales han quedado relegadas del SNA dado que la ley federal delegó su coordinación a las entidades y estas limitaron su participación a tener voz, pero no voto. Partiendo del grave problema de corrupción México surge el cuestionamiento: ¿queda alguna posibilidad de que las administraciones municipales puedan mejorar su gestión y dar respuesta a los problemas públicos que les atañen mientras continúen siendo terreno fértil para la corrupción? La propuesta de esta tesis es que la institucionalización de un sistema de control puede ser clave para la mejora de la gestión pública, partiendo de que la certidumbre en los procesos administrativos genera una mayor tendencia a presentar una queja cuando dichos procesos no se siguen de la forma establecida.

De forma reiterada ha sido señalado en la literatura la falta de contrapesos en el ejercicio del gobierno municipal para limitar y/o regular la discrecionalidad del presidente municipal, tales como: la falta de autonomía de la contraloría interna, el poco apoyo político con que puede llegar a contar el síndico municipal y la falta de institucionalización de sistemas de participación

ciudadana en los municipios. La falta de estos contrapesos institucionales en los municipios incide directamente en la efectividad que se logre alcanzar en materia de control interno.

Sin embargo, todas estas carencias en realidad son áreas de oportunidad que de ser transformadas sumarían al desarrollo de una mejor gestión pública municipal. El hecho de que las contralorías internas municipales carezcan de autonomía ha sido explicado líneas arriba, esto es el resultado de que el presidente municipal decida quien integrará dicho órgano. También se mencionó la situación de los síndicos que al ser encargados de la hacienda y los recursos municipales resulta deseable que este realmente sea un contrapeso ante la figura del presidente municipal.

De acuerdo con Humberto Polo (2012) únicamente en cuatro entidades se integran a los cabildos síndicos por el principio de representación proporcional: Campeche, Coahuila, Hidalgo y el Estado de México. Sin embargo, tras analizar los códigos electorales de dichas entidades se encuentra que en todos los casos existe un síndico primero que pertenece a la primera mayoría y que cuentan con atribuciones importantes respecto a la vigilancia de la hacienda pública y los recursos municipales, mientras que los síndicos segundos (y/o terceros en caso de existir) han sido relegados a los asuntos jurídicos y a cuestiones acotadas de vigilancia.

Por otra parte, en Chihuahua se elige al síndico por medio de una planilla distinta a la del presidente municipal y los regidores. Pero, hasta el momento en la entidad no se ha observado una mejora en el control interno y anticorrupción dado que de acuerdo con datos del CNGMD 2017 de INEGI es una de las entidades en las que menos auditorias realizan las contralorías internas municipales. Quizá lo que sea pertinente revisar es en qué medida los síndicos municipales pertenecen o no a la misma fuerza política que el presidente municipal y que la mayoría de los regidores. Hernández y Acedo (2019) hacen un llamado a poner énfasis en la urgencia de la reforma municipal en México ya que es necesario dotar de independencia a la figura del síndico, así como cambiar la forma en la que se establece el órgano que integrarán las contralorías municipales.

Respecto a la poca institucionalización de la participación ciudadana municipal Reséndiz (2016) señala que son bastantes los límites que existen hacia el involucramiento de la ciudadanía con respeto a la normatividad establecida en los municipios. En algunas entidades como Nayarit piden a cualquier iniciativa ciudadana que cuente con más del 5% de firmas del padrón electoral, ese mismo porcentaje en varias ocasiones no es alcanzado por las fuerzas políticas que integran los

cabildos. Además, “actualmente solo dos tercios de los estados cuentan con una normatividad que contemple el referéndum o plebiscito para el ámbito municipal y solo una tercera parte contempla las consultas populares” (Reséndiz, 2016, pág. 206).

El autor también señala la necesidad de que los gobiernos municipales pongan a disposición la información pública para que la sociedad pueda realizar dicho escrutinio, lo cual implica un esfuerzo mayor dado que no existe una cultura organizacional enfocada a archivar, mantener y abrir la información municipal (Jiménez, 2019).

A pesar de que se señala la importancia de que la sociedad se presente de forma organizada para exigir cuentas a los gobernantes (Jiménez, 2019) también resulta necesario desde el ámbito de control interno conocer en qué medida los usuarios se encuentran o no satisfechos con el trámite, bien o servicio recibido por parte de la administración pública municipal, por lo que no debe demeritarse la evaluación que usuarios (sin estar organizados) puedan realizar a la gestión municipal o la opinión que estos expongan mediante las quejas.

Como ejemplo, los municipios británicos que han tenido avances en la participación ciudadana por medio de la evaluación a los servicios públicos:

> Se trata de escuchar la voz de los usuarios de los servicios públicos y utilizarla para mejorar la calidad en la prestación de servicios (…) Así, el uso de encuestas de opinión y de grupos de discusión (incluyendo en algunos casos a usuarios, trabajadores y gestores del servicio) son ya una práctica habitual en muchos municipios británicos, como mecanismos que permiten ir conociendo la valoración ciudadana de los servicios municipales (Font, 2004).

De tal forma que la información recibida en las quejas respecto los servicios y/o trámites municipales nos está hablando de la forma en que el usuario valora el bien o servicio que le está brindando la administración pública municipal y dicha información es valiosa para saber cuáles son las oportunidades de mejora en la gestión. Este es un elemento que puede ser de gran ayuda sobre todo en municipios como los mexicanos que precisamente no cuentan con una intervención y vigilancia ciudadana sólida.

Finalmente, otra de las posibilidades para la mejora de la gestión pública municipal es poner énfasis en el funcionamiento y perfeccionamiento de los sistemas de control implementados. De

acuerdo con Bonilla (2016) hay ciertos aspectos claves a considerar para el mejoramiento del desempeño de la organización por medio de las herramientas de control interno. Algunas de estas son el fortalecimiento de humano (promoviendo una cultura de ética), planeación estratégica (de acuerdo con los recursos disponibles), análisis de datos e información, simplificar los trámites y restar particular atención a las quejas presentadas por los usuarios.

En el caso concreto de los municipios urbanos de México, es importante resaltar los huecos existentes en la literatura de control interno municipal como resultado de haber sido poco explorado en este nivel de gobierno, pero no por eso dejan de ser visibles las oportunidades de mejora existentes.

Conclusión

En este apartado se mostró información municipal reciente para conocer cuál es el estado de la aplicación de herramientas de control interno en las administraciones públicas de los municipios urbanos del país, así como de algunos otros elementos que guían la acción discrecional de los servidores públicos como la reglamentación municipal.

Un exceso de controles plasmados en reglamentación y trámites puede generar también ineficiencia burocrática por priorizar los controles sobre la solución de asuntos o servicios públicos solicitados. Se encontró que prácticamente en las administraciones públicas municipales existe una escasez de contrapesos al ejercicio del poder público, la figura del presidente municipal, al menos en su diseño institucional. Lo anterior es debido a que el propio presidente municipal es quien elige al contralor interno municipal, esto quita autonomía a la contraloría interna y puede llegar a entorpecer su adecuado funcionamiento.

Capítulo 3. Metodología

Introducción

En este capítulo se presenta la operacionalización de las variables dependiente, independiente y de control para poder hacer la contrastación empírica de la hipótesis. También se plantea la forma en que la puede ser analizada la información. La hipótesis de esta investigación es que cuando existe una mayor institucionalización del sistema de control interno municipal existe un aumento en la cantidad de quejas que se reciben respecto a la actuación de los servidores públicos. En otras palabras: la certidumbre de los procesos administrativos genera una mayor vigilancia hacia los empleados municipales.

Para contrastar la hipótesis a continuación se presenta información respecto a las unidades de observación, la operacionalización de las variables dependiente, independientes y de control con sus respectivos indicadores y fuentes.

3.1. Unidades de observación

Esta investigación se centra en conocer los mecanismos de control interno de las administraciones públicas municipales y su relación con la cantidad de quejas recibidas respecto a la actuación de los servidores públicos en los gobiernos municipales urbanos.

Las unidades de análisis son las Administraciones públicas municipales Urbanas. Su elección corresponde a consideraciones tanto cuantitativas como de corte estadístico. En la literatura encontramos que ciertas características de los municipios como la forma en que se integran los ayuntamientos y la aplicación de mecanismos de control interno se llevan a la práctica de forma diferente en los municipios en municipios rurales y urbanos. Como ejemplo acudo a los municipios de usos y costumbres a los cuales en el artículo segundo de la constitución política mexicana se les dota de autonomía para poder autogobernarse, esto es que ellos deciden la forma en que se norma la vida de la comunidad.

Otra razón importante es que en los municipios que cuentan con menos de 2,500 habitantes (umbral establecido por INEGI para determinar si un municipio es rural o urbano) las

administraciones públicas municipales cuentan con menos recursos, en términos de infraestructura, económicos, recursos humanos, etc.

En promedio los municipios urbanos cuentan con tres elementos de control interno mientras que en los rurales existe uno y medio de acuerdo con los datos del CNGMD, INEGI 2017. Por otra parte, mientras en los municipios urbanos se recibieron en promedio 19 quejas por municipio durante el año 2016, el promedio de quejas en los municipios rurales fue de menos de una con un total de 0.31. A partir de la exploración es que se descartan los gobiernos municipales rurales como unidades de observación para esta investigación pues cuentan con muy poca presencia de las variables a analizar en contraste con los municipios urbanos, así como por sus particulares características.

3.2. Variable dependiente: cantidad de quejas recibidas en las Administraciones públicas municipales

La variable por explicar es la cantidad de quejas recibidas en los gobiernos municipales respecto a las conductas inadecuadas de los servidores públicos. La información correspondiente a las quejas se obtiene del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, INEGI 2017. Los datos se encuentran disponibles en el módulo dos del censo: Administración Pública Municipal o Delegacional, del tema Control interno y anticorrupción. El censo es de cobertura nacional desglosada por municipio, el levantamiento de la información se realizó del 27 de febrero al 14 de julio del 2017, cuenta con una cobertura temporal del periodo 2015-2017 y la unidad de análisis son las 16 delegaciones y 2442 municipios.

Cuadro 3.1 Operacionalización de quejas recibidas en las Administraciones públicas municipales respecto a la actuación de los servidores públicos municipales

Variable Dependiente: Quejas de los usuarios con respecto a la actuación de los servidores públicos Municipales.	Descripción	Indicador (es)
Total de quejas recibidas en las Administraciones Públicas Municipales derivadas de las actuaciones de los servidores públicos.	La cantidad total corresponde a la suma de la cantidad de quejas de acuerdo con el medio de denuncia: 1.Oficina especializada para la atención a quejas 2. Sistema informático para la atención a quejas 3. Buzón de quejas 4. Sitio web 5.Vía telefónica 6. Correo electrónico 7. Otro	Cantidad total de quejas recibidas en la administración pública municipal. • Base de datos QUEJAREC • No. De campo: 2

Fuente: elaboración propia con información del CMGMD 2017.

3.3. Variable independiente: mecanismos de control interno municipal

Para esta variable se tomarán dos dimensiones de control municipal: el control interno y la reglamentación. Ambos sirven para delinear la acción discrecional de los servidores públicos.

Para operacionalizar el control interno municipal se tomó como referencia conceptual el MICI para la gestión pública propuesto por la ASF (2014) en donde se define al CI como una estructura jerárquica integrada por 5 componentes[35]:

[35] Los componentes se describen en el capítulo uno de esta investigación.

1. Ambiente de control.
2. Administración de riesgos.
3. Actividades de control.
4. Información y comunicación.
5. Supervisión.

Una vez analizados conceptualmente en el capítulo uno los componentes del control y los indicadores para operacionalizarlos y medirlos se encontraron también en el módulo dos del CNGMD 2017.

Los datos de los indicadores se obtuvieron de las 9 bases de datos que conforman el tema de interés (control interno y anticorrupción), en el cuadro 6 se presentan los 5 componentes, su descripción, así como el indicador para medir los componentes y la fuente. Cabe destacar que únicamente se toma la información de los municipios urbanos que de acuerdo con la clasificación de INEGI son 2063 en el país los municipios que cuentan con 2500 o más habitantes.

Cuadro 3.2 Operacionalización de control interno

Variable Independiente: Dimensión: Control interno de la administración pública municipal. Componentes:	Descripción	Indicador (es)
Ambiente de control	Es la base del control interno. Proporciona disciplina y estructura para apoyar al personal en la consecución de los objetivos institucionales.	Total de elementos de control interno con que cuentan las Administraciones públicas municipales • Base de datos INSTCRL • No. De campo: 2 ELEM_CTR

Administración de riesgos	Es el proceso que evalúa los riesgos a los que se enfrenta la institución en la procuración del cumplimiento de sus objetivos	Total de elementos para la atención a quejas, denuncias yo/ irregularidades derivadas de la actuación de los servidores públicos de las Administraciones públicas municipales. • Base de datos INSQUEJ • No. De campo: 2 ELEM_QUE
Actividades de control	Son aquellas acciones establecidas, a través de políticas y procedimientos, por los responsables de las unidades administrativas para alcanzar los objetivos institucionales y responder a sus riesgos asociados, incluidos los de corrupción y los de sistemas de información.	La cantidad del personal de las Administraciones públicas municipales obligado a presentar declaración patrimonial. • Base de datos CTRLANTI • No. De campo: 15 TOTALCA3
Información y comunicación	Es la información de calidad que la Administración y los demás servidores públicos generan, obtienen, utilizan y comunican para respaldar el sistema de control interno y dar cumplimiento a su mandato legal.	Porcentaje de avance del Plan o Programa anticorrupción. • Base de datos ELE_PROG • No. De campo: 8 TOTALPO1
Supervisión	La supervisión es responsabilidad de la Administración en cada uno de los procesos que realiza, y se apoya, por lo general, en el área de auditoría interna o unidades específicas para llevarla a cabo.	Total de Auditorías realizadas. Total de Auditorías realizadas a las Administraciones públicas municipales. Total de sanciones a servidores Públicos de las ADM. • Base de datos APLIAUDI • No. De campo: 4 TOTALCA1

Fuente: elaboración propia con información del CNGMD, 2017.

El CNGMD 2017 forma parte del Sistema de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), dicho sistema es creado por el INEGI por mandato constitucional y se integra de 4 subsistemas que agrupan los campos de información de interés nacional:

1. Subsistema Nacional de Información Demográfica y Social.
2. Subsistema Nacional de Información Económica.
3. Subsistema Nacional de Información Geográfica y del Medio Ambiente.
4. Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

Es al cuarto subsistema al que corresponde la información del CNGMD, el objetivo del censo es "generar información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones públicas que integran las Administraciones Públicas Municipales y Delegacionales". (INEGI, 2017, pág. 4).

El censo consta de 716 preguntas integradas en 6 módulos, para realizar el levantamiento se utilizó la estructura regional del instituto y servidores públicos de las administraciones públicos participaron como informantes básicos y/o complementarios en la etapa de levantamiento de la información. Concretamente para el caso del módulo 2 Administración Pública Municipal o Delegacional los informantes fueron:

- Titular de la Secretaría del Ayuntamiento.
- Dirección General del Gobierno.
- Administración o finanzas u homólogo.

Además, se añaden los informantes del tema 6 Control Interno y Anticorrupción:

- Titular de la Contraloría Interna o de la Secretaría de la Contraloría de la Administración Pública Municipal o Delegacional u Homóloga.
- y/o el titular de la Unidad de Administración y/o Información de la Contraloría Interna y/o Secretaría de la Contraloría de la Administración Pública Municipal o Delegacional u homóloga.

Dimensión: Reglamentación municipal

La reglamentación de un municipio nos puede hablar de la capacidad institucional del mismo. La institucionalización de las administraciones públicas es una propiedad que se asocia con "un mayor reconocimiento y formalización de ciertas maneras de tomar decisiones y hacerlas cumplir" (Scartascini & Tommasi, 2012, pág. 3). Además, la facultad de emitir reglamentación es la que le otorga el grado gobierno a los municipios del país.[36] El hecho de que existan determinados pasos a seguir en los diversos asuntos de competencia municipal también nos puede acercar a conocer en qué medida se toman las decisiones municipales con mayor o menor grado de discrecionalidad.

El grado de reglamentación se operacionaliza por medio del índice de reglamentación 2016 publicado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), el instituto se encarga de presentar datos financieros, económicos y sociodemográficos de los municipios mexicanos que pueden ser de utilidad para la toma de decisiones de los funcionarios públicos, así como en materia de investigación respecto al ámbito local.

El índice de reglamentación se encuentra en los indicadores de desempeño institucional. Los municipios tienen la facultad de expedir hasta 16 reglamentos que entran dentro del ámbito de su competencia:

1. Reglamento de la Administración Pública Municipal
2. Bando de buen gobierno
3. Reglamento de cementerios
4. Limpia, recolección y manejo de residuos
5. Reglamento de mercados
6. Reglamento de obras públicas
7. Reglamento de rastro
8. Reglamento de seguridad pública y tránsito
9. Reglamento de vialidad y transporte
10. Reglamento de participación ciudadana
11. Reglamento de protección civil
12. Reglamento de agua potable

[36] Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf [fecha de consulta: 16 de marzo de 2020].

13. Reglamento de ecología
14. Reglamento de catastro
15. Reglamento de Espectáculos y diversiones públicas
16. Reglamento para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

El INAFED crea el índice de reglamentación municipal con el porcentaje de desarrollo de la reglamentación con que cuenta cada municipio respecto de los 16 reglamentos que puede expedir. Los datos que procesa el instituto con la información correspondiente también pertenecen al CNGMD 2017[37].

3.4. Variables de control

Se añaden algunas variables de control, mismas que pueden también influir en la variable dependiente:

- Tamaño de la administración pública municipal.

La principal variable de control a tomar en cuenta es el tamaño de la administración municipal medida por la cantidad de personal adscrito a los municipios para descartar que las quejas recibidas con respecto a la actuación de los servidores públicos sean únicamente en función de la cantidad de empleados municipales. Los datos se obtienen del CNGMD 2017 del módulo dos: Administración Pública Municipal o Delegacional, tema: Estructura organizacional y Recursos Humanos.

[37] Algunas preguntas del censo corresponden a información del año 2016, el censo tiene una cobertura periódica de 2015-2017.

Cuadro 3.3 Operacionalización

Variable:	Descripción	Indicador (es)
Cantidad de trabajadores municipales.	La cantidad total corresponde a la suma del total de trabajadores por sexo y por régimen de contratación: 1.Confianza 2.Base o sindicalizado 3.Eventual 4.Honorarios 5.Otros 9.No especificado	Cantidad total de servidores públicos municipales. • Base de datos PERCONTR • No. De campo: 2-6

Fuente: elaboración propia con información del CMGMD 2017.

- Marginación municipal

La marginación es un fenómeno estructural que se relaciona con las posibilidades de desarrollo, así como con las oportunidades económico-sociales con las que cuentan los individuos. (CONAPO, 2010). En tal sentido resulta relevante controlar por las características propias de los municipios en este caso el índice de marginación desarrollado por el Consejo Nacional de Población, nos brinda datos en conjunto sobre las características de la población municipal tales como educación e ingresos, y otras que corresponden a la infraestructura con la que cuentan los hogares y que además se relacionan con las atribuciones que corresponden a los gobiernos municipales: la existencia de drenaje, agua entubada y energía eléctrica.

Para medir esta variable de control se utiliza el índice de Marginación Municipal 2010 realizado por Consejo Nacional de Población (CONAPO). El índice está concebido con el interés particular de ser una medida que dé cuenta de las carencias que padece la población, y se realiza con datos del Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI) y se compone de 4 dimensiones:

1. Educación.
2. Vivienda.
3. Distribución de la población.

4. Ingresos por trabajo.

Cuadro 3.4 Indicadores que dan a conocer la intensidad global de la marginación socioeconómica

Concepto	Dimensiones socioeconómicas	Formas de exclusión	Indicador para medir la intensidad de la exclusión.
Fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios	Educación	Analfabetismo	Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta
		Población sin primaria completa	Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa
	Vivienda	Viviendas particulares sin drenaje ni excusado	Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado
		Viviendas particulares sin energía eléctrica	Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica
		Viviendas particulares sin agua entubada	Porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada
		Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento	Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento
		Viviendas particulares con piso de tierra	Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra
	Distribución de la población	Localidades con menos de 5 000 habitantes	Porcentaje de población en localidades con menos de 5 000 habitantes
	Ingresos monetarios	Población ocupada que percibe hasta 2 salarios	Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos

Fuente: tomado de CONAPO 2010.

En el cuadro 3.4 se observan los indicadores que integran al Índice de Marginación Municipal, que se realiza mediante la técnica estadística de componentes principales y para esta investigación se ha tomado en su escala 0 a 100 reportada por CONAPO. Entre mayor sea el valor del índice existe más grado de marginación en los municipios del país.

3.5. Análisis de variables

Para analizar la posible relación entre una variable dependiente y varias explicativas (independientes) se puede utilizar el modelo de regresión múltiple, el modelo en este caso supone un análisis de corte transversal. Un supuesto del modelo es que la relación entre variables se debe de presentar en forma lineal lo cual para este análisis ya se comprobó por medio de los coeficientes de correlación.[38]

Comúnmente se utiliza el análisis de regresión múltiple (OLS) para la identificación de variables explicativas y en la detección de interacciones. El mínimo de observaciones requerido por cada variable es de 20 (Harrell, 2015). Otros supuestos necesarios para que pueda ser correctamente aplicado el modelo de regresión múltiple es que es los residuos deben de ser pequeños y los datos deben mostrar una distribución normal. También se debe ser cuidadoso con las observaciones atípicas y verificar la no presencia de colinealidad entre variables. [39]

La expresión matemática del modelo de regresión múltiple se establece como:

$$\gamma_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \cdots + \beta_k X_{ki} + u_i$$

en donde Y es la variable dependiente (cantidad total de quejas recibidas), el subíndice i se refiere a cada municipio respecto a la observación de la variable dependiente, β_0 es el coeficiente del intercepto, los demás betas son los parámetros que ponderan los coeficientes de las variables independientes X (independientes y de control) y finalmente, u_i es la perturbación aleatoria

[38] Los resultados se presentan en el capítulo cuatro.
[39] Colinealidad se denomina a la presencia de una relación fuerte entre dos variables explicativas.

(Gujarati & Porter, 2009). Por tal el modelo para comprobar la hipótesis de esta investigación se define como:

$$Total\ ln_Quejas_{i} = \beta_0 + \beta_1\ (ln_Total\ Declara.\ Patri)_{1i} + \beta_2\ (ln_Tot.\ Auditorías)_{2i} + \beta_3\ (Control\ 1\ ln_cantidad\ de\ personal)_{3i} + \beta_4\ (Control\ 2\ índice\ de\ marginación)_{4i} + \beta_3\ (Control\ 3\ reglamentación)_{5i} + u_i$$ [40]

Recapitulando brevemente, lo esperado es que las herramientas de control influyan sobre la cantidad de quejas recibidas. Los indicadores para medir las herramientas de control son los indicadores de los 5 componentes de control interno y el desarrollo de la reglamentación municipal.

Se controla con la cantidad de trabajadores por municipio, ya que si no existiría un sesgo dado que en las administraciones municipales más grande es lógico exista una mayor cantidad de aplicación de las herramientas de control. Por otra parte, y de acuerdo con la literatura (Peeters, *et al*., 2020) señalan que entre más marginación es menos probable que los usuarios de los servicios públicos presenten una queja como resultado de las cargas administrativas que no pueden sustentar.

[40] Para brindar mayor estabilidad al modelo, concretamente para mejorar la estabilidad de la relación lineal entre las variables se transformaron a logaritmo algunas variables del modelo: la cantidad de quejas (variable dependiente), total de declaraciones patrimoniales y el total de auditorías (que son los indicadores de la variable independiente) y la variable de control cantidad de personal de las administraciones públicas municipales.

Capítulo 4. Contrastación empírica: relación entre control interno municipal y las quejas que se reciben respecto a la actuación de los servidores públicos

Introducción

En este capítulo se presenta la descripción de las unidades de observación tomadas para la contrastación empírica, así como los resultados del análisis por medio de una regresión lineal múltiple. Posteriormente, se plantea una reflexión sobre los resultados.

4.1. Descripción de las unidades de observación

Para el análisis de los datos se cuenta con información correspondiente a los municipios urbanos del país. Sin embargo, a pesar de que los datos de las variables dependiente e independiente se obtienen del CNGMD e Inafed 2017 no existe información disponible de todos los municipios considerados como urbanos en el país, al ser el personal de las Administraciones públicas municipales quienes responden y envían a INEGI el cuestionario del censo no se recauda la información para todas las preguntas del cuestionario correspondiente a todos los municipios. Para el presente análisis se cuenta con la información correspondiente a 518 municipios urbanos del país[41] para los que existen datos completos disponibles de la aplicación del control interno municipal.

Si bien no se cuenta con la información de todos los municipios urbanos del país, si existe información municipal para todas las entidades federativas lo que permite mantener una investigación de corte subnacional, en el cuadro 4.1 se presenta la información municipal disponible para el análisis. Aunque es un censo y no se tiene la información completa por diversas razones, los datos pueden tratarse como una gran encuesta, donde se desconocen los sesgos implícitos.

[41] Se muestra la lista de los 518 municipios en el anexo 5.

Cuadro 4.1 Información de control interno municipal por entidad federativa (municipios urbanos)

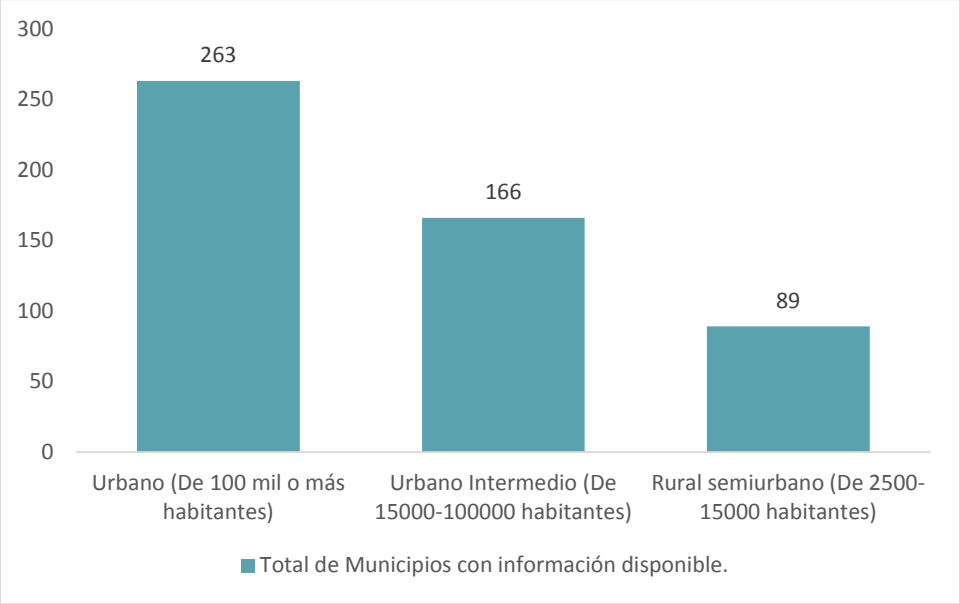
Entidad	*Total de municipios urbanos con info.*	*Total municipios urbanos*	*Cobertura de información municipal*
Guanajuato	43	46	93%
Baja California	4	5	80%
Querétaro	14	18	78%
México	92	125	74%
Tabasco	12	17	71%
Baja California Sur	3	5	60%
Quintana Roo	6	10	60%
Sonora	23	40	58%
Aguascalientes	6	11	55%
Campeche	6	11	55%
Morelos	18	33	55%
Coahuila	13	31	42%
Jalisco	41	122	34%
Sinaloa	6	18	33%
San Luis Potosí	19	58	33%
Michoacán	33	113	29%
Puebla	52	195	27%
Hidalgo	20	84	24%
Colima	2	10	20%
Nayarit	4	20	20%
Zacatecas	10	52	19%
Nuevo León	7	42	17%
Tamaulipas	6	39	15%
Veracruz	30	208	14%
Durango	5	37	14%
Yucatán	12	95	13%
Chihuahua	6	54	11%
Chiapas	12	117	10%
Guerrero	7	81	9%
Tlaxcala	1	60	2%
Oaxaca	5	306	2%
Total info. mun.	**518**		

Fuente elaboración propia con datos del CNGMD 2017, INEGI, INAFED 2016, SHCP 2016 y CONAPO 2010. Información correspondiente a 518 municipios urbanos del país.

En el cuadro 4.1 se observa que existe una gran variación por entidad en cuanto a la información disponible de municipios urbanos sobre la cantidad de quejas recibidas respecto a la actuación de los servidores públicos, así como de los indicadores de control interno.[42] En 11 entidades se reporta más del 50% de la información municipal.

Por otra parte, para conocer las características de los municipios urbanos de los que hay información completa, en la gráfica 4.1 se presenta la clasificación de los municipios por tamaño de población. Se utilizaron los intervalos de población propuestos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2007). Se observa que existe mayor cantidad de información disponible para los municipios más poblados, esto puede responder a que las localidades más urbanizadas cuentan con mayor infraestructura y capacitación a sus funcionarios ya que estos factores propician la disponibilidad de información pública.

Gráfica 4.1 Tipo de municipios por población de acuerdo con la OCDE. (Municipios urbanos que brindaron información de control interno en el CNGMF 2017

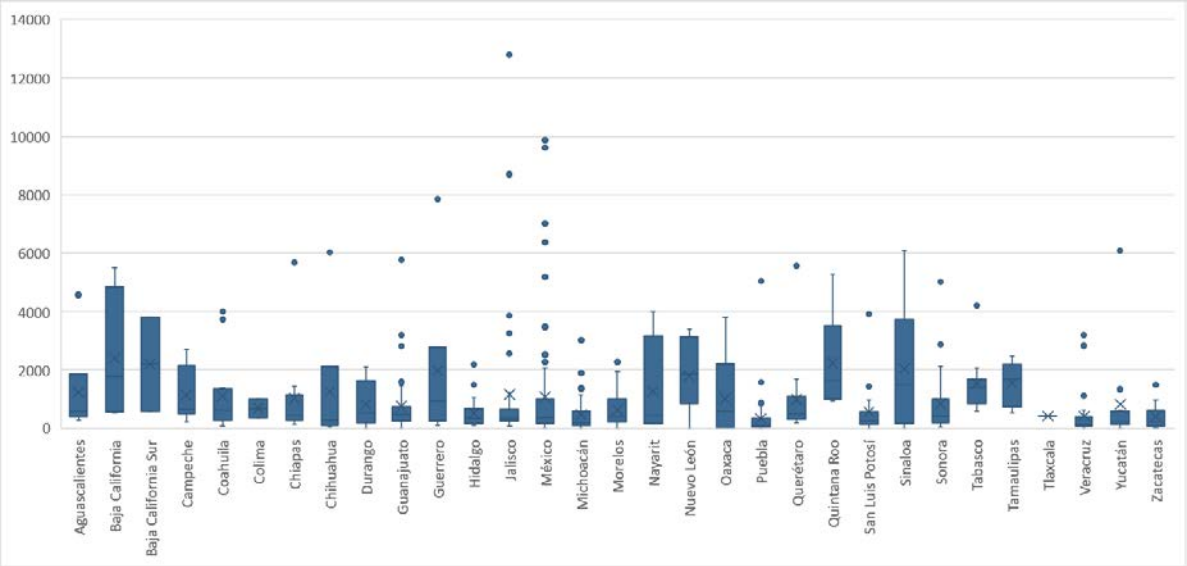


Fuente: elaboración propia con información de OCDE 2017 y datos de INEGI 2015 correspondiente a 518 municipios urbanos del país.

[42] Es importante señalar que como se muestra en el cuadro diez del capítulo tres si se cuenta con la información completa correspondiente a los 2063 municipios urbanos del país para las variables de control, en este caso es la información correspondiente a la cantidad de quejas y a los indicadores de control interno en la que se encuentra la ausencia de información lo que corresponde a que los municipios no declararon los solicitado cuando recibieron el CNGMD 2017.

A continuación, en la gráfica 4.2 se presenta la clasificación de los municipios de acuerdo con la cantidad de personal que labora en las administraciones públicas municipales y se muestra la suma de los trabajadores de base y de confianza declarado por el personal de municipal que realizó el llenado del cuestionario censal. En cuanto al tamaño de la administración municipal en la gráfica se observa la variación en la cantidad de empleados por municipio en las entidades federativas. Aunque las diferencias son grandes en términos generales los municipios cuentan en general con menos de seis mil empleados y únicamente en las observaciones atípicas, particularmente en Jalisco se registran más de doce mil empleados y diez mil en el Estado de México.

Gráfica 4.2 Cantidad de empleados de base y de confianza de las Administraciones Públicas Municipales urbanas de las que se cuenta con información respecto al control interno en el CNGMD 2017



Fuente: elaboración propia con datos del CNGMD, INEGI 2017 e información correspondiente a 518 municipios urbanos del país.

4.2. Selección de indicadores

En el apartado anterior se establecieron los indicadores para operacionalizar las variables de la hipótesis propuesta: un mayor grado de institucionalización de la aplicación de herramientas de control interno generará un aumento en la cantidad de quejas que las Administraciones públicas municipales reciban con respecto a la actuación de sus servidores públicos. A continuación, se presentan los estadísticos descriptivos de los indicadores de control interno y de la cantidad de quejas.

Cuadro 4.2 Estadísticos descriptivos

Variable	***Obs***	***Media***	***Std. Dev.***	***Min***	***Max***	***Rango***
Total de quejas recibidas con respecto a la actuación de los servidores públicos municipales	600	65.66	240.02	1	4051	4050
Auditorías realizadas por la contraloría interna	594	12.54	52.95	1	1043	1042
Total de auditorías realizadas a las Administraciones públicas municipales	1,433	8.40	37.05	1	1046	1045
Cantidad de procedimientos disciplinarios iniciados	1,961	10.06	71.28	0	2596	2596
Cantidad de servidores públicos Municipales que realizaron su declaración patrimonial	1,989	96.20	366.31	0	6393	6393
Total de delitos denunciados	103	7.61	23.28	0	219	219

Porcentaje de avance del Plan anticorrupción	149	66.17	31.41	0	100	100
Total de elementos de control interno municipales	2,063	3.52	2.14	1	8	7
Total de elementos para la atención a quejas	2,063	2.62	1.73	1	7	6
Reglamentación municipal	2,053	5.20	4.65	0	16	16
Total de sanciones aplicadas.	532	17.15	61.63	1	1124	1123

Fuente: elaboración propia con datos del CNGMD, INEGI 2017.

Una vez establecidos los indicadores de los componentes de control municipal, así como de la variable dependiente se realizó una correlación de Pearson.[43] La información corresponde a cantidades totales y de esta forma podemos saber cuáles son los mecanismos de control interno que se encuentran más relacionados con la cantidad de quejas recibidas en las Administraciones públicas municipales.

En el cuadro 4.3 se observa que los resultados arrojan que los indicadores de control interno que más relacionan[44] con la cantidad de quejas son el total de auditorías, el total de servidores públicos que realizaron su declaración patrimonial y el total de reglamentos existentes. Por tal motivo esos son los indicadores de control interno que se seleccionan para contrastar la hipótesis propuesta.

Por otra parte, la cantidad de servidores públicos que realicen su declaración patrimonial puede corresponder con el tamaño de la administración pública municipal entonces se controlará por la cantidad de trabajadores con que cuentan las Administraciones públicas municipales. Cabe resaltar que de acuerdo con Cabrero y Arellano (2011) en general todas las administraciones públicas municipales han aumentado en tamaño (tanto los municipios pequeños como los grandes)

[43] La correlación de Pearson es un instrumento utilizado en probabilidad y estadística, esta nos indica la fuerza y la dirección de una relación lineal entre dos variables cuantitativas de escala continua. El índice de Pearson va de -1 a 1, donde 0 es que no existe relación alguna y 1 es una correlación perfecta.

[44] Dado el coeficiente de correlación y el nivel de significancia.

como resultado de las transferencias federales que reciben los gobiernos municipales y no en función de la población.

> El número de servidores públicos ha aumentado de forma sistemática, sin guardar una relación constante con el tamaño de la población de los municipios (…) el tamaño de la estructuras municipales ha mostrado un claro incremento en los últimos quince años, por lo que hoy contamos con más empleados públicos para cada mil habitantes (Cabrero & Arellano , 2011, pág. 67)

Cuadro 4.3 Correlaciones entre indicadores de la variable independiente con el indicador de la variable dependiente

Indicadores de la variable control Interno (variable independiente)	***Total de quejas recibidas con respecto a la actuación de los servidores públicos municipales (Variable dependiente)***
Auditorías realizadas por la contraloría interna	0.3674 0.0000 309
Total de auditorías realizadas a las Administraciones públicas municipales	0.3929 0.0000 530
Cantidad de procedimientos disciplinarios iniciados	0.1266 0.0020 593
Cantidad de servidores públicos Municipales que realizaron su declaración patrimonial	0.4991 0.0000 594

Total de delitos denunciados	0.0206 0.8595 76
Porcentaje de avance del Plan anticorrupción	-0.0337 0.7758 74
Total de elementos de control interno municipales	0.0874 0.0323 600
Elementos para la atención a quejas	0.1361 0.0008 600
Total de sanciones aplicadas.	0.1710 0.0013 350
Cantidad de reglamentos municipales existentes.	0.2134 0.000 599

Fuente: elaboración propia con datos del CNGMD, INEGI 2017.[45]

[45] La tabla de correlaciones completa se encuentra en el anexo 3

Para el modelo de regresión múltiple expuesto en el capítulo tres se establecieron dos variables de control a considerar ya que también influyen sobre la cantidad de quejas que reciben las administraciones públicas municipales: el tamaño de la administración municipal, o sea la cantidad de empleados por municipio y el índice de marginación municipal.

En el siguiente cuadro se presentan los estadísticos descriptivos de las variables de control:

Cuadro 4.4 Estadísticos descriptivos (variables de control)

Variable	***Obs***	***Media***	***Std. Dev.***	***Min***	***Max***	***Rango***
Cantidad de servidores públicos que forman parte de las Administraciones públicas municipales.	1,983	455.86	1033.79	1	15333	15332
Índice de marginación.	2,062	27.11	11.42	2.08	76.97	74.88

Fuente: elaboración propia con datos del CNGMD, 2017 y Conapo, 2010.

En el cuadro 4.5 se presentan las correlaciones entre los indicadores de las variables dependiente e independiente con las de control. Se observa que el índice de marginación se correlaciona de forma significativa con la cantidad de quejas. Respecto a la relación entre marginación y quejas esta resulta negativa por lo que a mayor marginación menos quejas lo cual es congruente con la teoría de que los sectores más desfavorecidos de la sociedad no pueden cubrir con las cargas administrativas que impone solicitar un servicio público. Por otra parte, la relación entre reglamentación y tamaño de la administración pública es positiva, o sea que a mayor cantidad de empleados más desarrollo de reglamentación. Sin embargo, la relación entre reglamentación y marginación es negativa, lo que implica que entre mayor marginación existe una menor capacidad para generar controles que dirijan la acción discrecional de los servidores públicos municipales.

Cuadro 4.5 Correlación entre indicadores de las variables independiente, dependiente y de control

	Indicadores de la variable independiente			
Variables de control	**Total quejas**	**Total auditorías**	**Declaración patrimonial**	**Cantidad de reglamentos municipales.**
Cantidad de servidores públicos que forman parte de las Administraciones públicas municipales.	0.4027 0.0000 589	0.3931 0.0000 1390	0.7986 0.0000 1932	0.4164 0.000 1980
Índice de marginación	-0.1845 0.0000 599	-0.1621 0.0000 1432	-0.2815 0.0000 1988	-0.4610 0.000 2052

Fuente: elaboración propia con datos de INAFED 2016, CNGMD 2017 y CONAPO 2010.[46]

Es importante mencionar que al momento de realizar la investigación se buscó contar con la información más actual en cuanto a los datos de control interno municipal, por esa razón se tomó el censo de INEGI a los gobiernos municipales del año 2017 y con base a este se trató de homologar la información del resto de variables, como el tamaño de la administración pública municipal que se encuentra en el mismo censo, así como el índice de reglamentación 2016 ya que la recolección de información del censo abarca temporalidad: 2015, 2016 y 2017, la única variable que no fue posible encontrar fue la del índice de marginación por lo que se tomó la correspondiente al año 2010 que es el año en que se publicó con información del nivel municipal.[47]

[46] La tabla completa se adjunta en el anexo 3.

[47] Es importante mencionar que realizar un análisis transversal resultó una opción más viable que uno de tipo panel debido a la disponibilidad de datos del censo, ya que el universo se acotaría porque no hay información disponible para todos los municipios en todos los años que se ha publicado el CNGMD: 2011, 2013, 2015, 2017 y 2020.

4.3. Resultados y discusión

Se procedió a la realización del modelo de regresión múltiple planteado en el capítulo tres para contrastar la hipótesis propuesta: cuando existe una mayor institucionalización de los mecanismos de control interno se da un aumento en las quejas recibidas en las administraciones públicas municipales con respecto a la actuación de los servidores públicos. Los resultados se presentan a continuación:

Cuadro 4.6 Resultados del modelo de regresión lineal, OLS para el ln de las quejas.

	Modelo de regresión lineal múltiple Variable dependiente: lnTotal_quejas
lnDeclaración_patrimonial	.2405173*** (0.0582)
Total_auditorías	.0047339*** (0.0018)
Reglamentación	.0285623* (0.0156)
lnTotal_personal	.1440137* (0.0847)
Índice_marginación	-.8347766*** (0.1569)
Intercepto	2.787983*** (0.7638)
Obs	509
Adj R-squared	.3528
Prob > F	0.0000

Fuente: elaboración propia con datos de INAFED 2016, CNGMD 2017 y CONAPO 2010 e información correspondiente a 518 municipios urbanos del país.

Nota: la regresión se realizó con 509 de los 518 municipios con información disponible ya que 9 de los municipios no cuentan con la información respecto a la cantidad total de empleados municipales, aunque si existe información correspondiente al control interno municipal.

Nivel de significancia estadística: *** cuando p < 0.01, ** cuando p < 0.05, y * cuando p < 0.10.

En el cuadro 4.6 se observan los resultados del modelo de regresión, cabe mencionar que se realizaron pruebas de heteroscedasticidad, multicolinealidad y autocorrelación, así como la linealidad de la relación por medio de las correlaciones presentadas en el capítulo anterior.[48] En la variable dependiente, en algunos indicadores de la independiente y en una de control se utilizó su logaritmo para brindar mayor estabilidad al modelo.

El modelo presentado explica 35% de la varianza en la cantidad de quejas recibidas en los municipios con respecto a la actuación de los servidores públicos municipales, los coeficientes más altos son para la cantidad de personas que realizan su declaración patrimonial ya que por cada punto porcentual que aumente esta variable se da un aumento de prácticamente el 24% en la cantidad de quejas recibidas respecto a la actuación de los servidores públicos. También en el índice de marginación se observa que, por cada punto porcentual que aumenta el grado de marginación disminuye la cantidad de quejas en un 83%, De esto se puede inferir que a mayor marginación disminuyen los controles y por ende existe menor vigilancia por parte de los usuarios y/o servidores públicos hacia los empleados municipales.

La cantidad total de auditorías hechas a los municipios influye en la cantidad de quejas, aunque su coeficiente resulta muy bajo, mientras que la variable de control tamaño de la administración pública municipal induce a un aumento del 14% en la cantidad de quejas recibidas.[49] La reglamentación también produce un aumento de prácticamente 3% en la cantidad de quejas recibidas con cada reglamento que es emitido.

Entonces, en términos generales, podemos hablar de dos hallazgos importantes: el primero es que la mayor aplicación de ciertos mecanismos de control interno municipal como las

[48] Las pruebas se presentan en el anexo 4 y son necesarias para saber si los datos están sesgados que de ser así los hallazgos no provienen de una distribución normal. La prueba de heteroscedasticidad verifica que la varianza de las observaciones no siga algún patrón lo cual es lo esperado para una muestra aleatoria.
La multicolinealidad y autocorrelación nos hablan del sesgo que puedan tener las observaciones, la primera es una dependencia muy alta entre dos o más variables explicativas lo que podría significar que en realidad es una misma variable medida con más de un indicador; y la autocorrelación nos dice que tato depende que una observación este influida por las demás en el tiempo y espacio.
Finalmente, la linealidad se comprobó en las correlaciones exploratorias para saber si es pertinente analizar los datos por medio de una regresión múltiple.

[49] Se reitera que debido al carácter exploratorio de la investigación no hay evidencia *ex ante* de cómo se comportan todas las variables de control respecto a la variable dependiente en el caso de los municipios urbanos mexicanos, por tal motivo se les presta atención en la interpretación de los resultados.

declaraciones patrimoniales y la reglamentación influyen en un aumento en la cantidad de quejas recibidas respecto a la actuación de los trabajadores municipales. El segundo es que en donde exista mayor marginación habrá menos quejas, lo anterior implica que en los municipios donde cuenten una institucionalización de ciertas prácticas de control interno aumentaran las quejas, pero no como resultado de un precario sistema de control interno, si no como el resultado de la activa vigilancia hacia los servidores públicos cuando existe mayor certidumbre de los procesos administrativos a seguir.

Con lo anterior no decimos que los municipios con más quejas generen mejores resultados o que sus empleados estén más controlados, sino que hay más vigilancia en el sentido de que conocemos mejor el descontento de los usuarios y/o servidores públicos con respecto a la actuación de los trabajadores municipales, aunque desconocemos en qué medida son corregidas o sancionadas las acciones que motivan la queja.

Ahora bien, que aumenten las quejas cuando más trabajadores realizan su declaración patrimonial puede ser entendido como efecto de un mismo fenómeno, una misma variable precedente: una deficiencia del control interno municipal, ya que, aunque se apliquen de forma constante mecanismos de regulación del personal las quejas no disminuyen. Sin embargo, dado el coeficiente observado en la reglamentación municipal, más bien se puede argumentar que cuando existe más certidumbre en los procesos de control es que se ve un aumento en la cantidad de quejas (al menos para el periodo observado).

Se toma en consideración los coeficientes de las variables de control ya que, aunque sabemos que estas influyen sobre la dependiente, no conocemos en qué sentido. Como se mencionó en el capítulo uno de esta tesis, desde la teoría existen dos posturas respecto a cómo influyen las variables de control marginación y reglamentación sobre la cantidad de quejas recibidas. Dado el carácter pionero de esta investigación es que no hay un precedente empírico de si estas variables influyen positiva o negativamente en la cantidad de que quejas recibidas en las administraciones públicas municipales, por lo que la relación no se encuentra planteada *ex ante*.

De acuerdo con Castilla, Rodríguez & Marcos (2006) las quejas son una valiosa fuente de información respecto a las oportunidades de mejora con que cuentan las organizaciones públicas y para aprovecharlas es importante desarrollar un sistema de gestión de quejas para que no se queden únicamente como muestra de inconformidad por parte de los usuarios.

Lo esperado desde esa postura, es que al momento de implementar los sistemas de atención a quejas estas sean recibidas, procesadas y con el tiempo disminuyan, como resultado de su adecuada gestión. Observar un aumento de las quejas en municipios que someten a sus trabajadores a declaraciones patrimoniales puede hablar de un proceso de institucionalización de control interno por parte de la organización municipal. Cabe destacar que dentro de la operacionalización de control interno propuesta en el capítulo tres de esta investigación, la cantidad de personal municipal que realizó su declaración patrimonial corresponde al componente denominado "actividades de control", por lo que se puede hablar en estricto sentido de aplicación de mecanismos de control.

La otra alternativa que podría plantearse es que en municipios con tramitología excesiva existen más quejas por parte de los usuarios y también los empleados son sometidos a más procesos, estos controles excesivos pueden llegar a paralizar el quehacer gubernamental y generar la insatisfacción de usuarios y/u otros servidores públicos. Sin embargo, a pesar de que en el modelo se encuentra que la existencia de más reglamentos municipales si genera una mayor recepción de quejas recibidas en los municipios, hay que recordar que la reglamentación es una herramienta que delimita la acción discrecional de los funcionarios públicos y que su existencia no implica por si misma un aumento en la cantidad de trámites. Entonces, los hallazgos aquí señalados refuerzan el argumento de que una mayor institucionalización de los procesos de control entendida esta como mayor certidumbre en los procesos administrativos genera un aumento en las quejas como mecanismo de vigilancia.

Cabe mencionar que los hallazgos encontrados no corresponden a una muestra aleatoria ya que un sesgo de los datos corresponde a la capacidad de los municipios para proporcionar la información completa de control interno solicitada por el censo. Por lo que los resultados no se pueden generalizar a todos los municipios urbanos del país y únicamente dan cuenta sobre los municipios analizados en el modelo y cuyo listado se encuentra en el anexo 5.

En los resultados se observa que efectivamente, un mayor grado de institucionalización de los controles internos municipales, entendida como mayor certidumbre en los procesos administrativos generan un aumento en la cantidad de quejas recibidas respecto a la cactuación de los servidores públicos. En concreto y para ilustrar con algunos casos, los cinco municipios con mayor institucionalización de las herramientas de control para sus servidores públicos son: Puebla (Puebla), Zapopan (Jalisco), San Luis Potosí, Acapulco de Juárez (Guerrero) y Celaya

(Guanajuato); estos municipios cuentan con los 16 reglamentos municipales que pueden ser expedidos y también son los municipios en los que los servidores públicos realizaron más declaraciones patrimoniales. En contraste existen diez municipios urbanos de los que puede decirse prácticamente no cuentan con desarrollo de un sistema de control municipal, ya que no cuentan con ningún reglamento, estos municipios además reportan haber realizado muy pocas declaraciones patrimoniales a sus empleados el promedio de estas se ubica en 19, dichos municipios se encuentran en las entidades de Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Veracruz, Chihuahua y Puebla.[50]

Principales Hallazgos

Son varios los hallazgos de esta investigación sobre la gestión del control interno a nivel municipal, el primero como se refirió en el apartado anterior es que cuando exista una mayor institucionalización del control interno municipal, entendida como mayor certidumbre de los procesos administrativos y la existencia de límites a la acción pública en las administraciones públicas municipales se observa un aumento en la cantidad de quejas recibidas respecto a la actuación de los servidores públicos. También se reitera un fenómeno aceptado y es que la institucionalización es necesaria (aunque no suficiente) para poder modificar pautas de las organizaciones públicas y alcanzar una mejora en la gestión. Los gobiernos municipales de México requieren poner el foco de atención en reformas institucionales en dimensiones diferentes pero entrelazadas: la política y la administrativa. Es pertinente alcanzar un mayor contrapeso en el poder político de la integración del cabildo, así como dotar de autonomía a la controlaría municipal en el ámbito administrativo. Finalmente, también resulta deseable que los gobiernos puedan tener atribuciones de acuerdo con sus capacidades para aprovechar su potencial.

Una mayor certidumbre en los procesos administrativos municipales fomenta que cuando tanto los usuarios como otros servidores públicos señalen más las actuaciones de los empleados municipales que consideran no son adecuadas. El control interno es una herramienta que auxilia a las organizaciones a lograr de forma más eficaz sus objetivos, en el ámbito público esos objetivos

[50] Para conocer a detalle el listado del grado de institucionalización de los sistemas de control municipal revisar el anexo 5.

están relacionados con un adecuado manejo de los recursos públicos y de brindar bienes y servicios a la población. Entonces el objetivo del control interno en el sector público es aumentar la eficiencia, eficacia y reducir los índices de corrupción.

El control interno es una herramienta para regular la acción pública municipal por lo que también es un tipo de contrapeso al ejercicio del poder público. Sin embargo, también son necesarios otros tipos de accountability horizontal en los gobiernos municipales como brindar autonomía a la contraloría y a la figura del síndico, ya que de no ser así cualquier norma institucional que pretenda regular la gestión pública puede quedar en un mero requisito a manera de *checklist* pero sin garantía de que se esté ejerciendo de forma adecuada o eficaz.

En el capítulo uno se señaló a diversos autores (O´Donnell (2007), Mungiu (2015), Cabrero (2005), entre otros) que han postulado la necesaria existencia de contrapesos en la gestión pública para que los recursos públicos sean vigilados y utilizados de manera adecuada. Es en este punto donde se encuentra un debate, sobre todo en torno a medidas de control aplicadas al sector público desde el paradigma de la NGP. Ya que a pesar de su aplicación, en América Latina en general y en México en particular, estos controles no han generado los resultados esperados en cuanto a un mejor manejo de la gestión pública y disminución de la corrupción. Sin embargo lo que se puede concluir a partir de esta investigación es que la institucionalización es una condición si bien no suficiente, si necesaria y por ende primordial para logar una mejora en la gestión pública municipal.

Lo observado es que en los municipios con sistemas de control interno más consolidados en donde hacen que sus servidores realicen su declaración patrimonial y cuyo margen de acción está guiado por la reglamentación influye en el aumento de las quejas que se reciben respecto a la actuación de estos, lo que puede ser entendido como el reflejo de que una mayor institucionalización de mecanismos de control a las autoridades municipales generará una vigilancia más activa por parte de usuarios y de servidores públicos hacia estos. Sin embargo, para alcanzar una mejora en la gestión pública municipal aún queda pendiente analizar y conocer (para lo que es necesario contar con más información disponible de los municipios del país) en qué medida las quejas son atendidas y analizadas para su solución y a largo plazo pueda observarse una disminución.[51]

[51] Lo cual se dificulta al menos con los datos proporcionados por el CNGMP, ya que la información está sujeta a la respuesta de las administraciones públicas municipales.

Lo esperado es que cuando se implementa un sistema de atención a quejas estas tengan un volumen mayor al inicio y al paso del tiempo disminuyan. Sin embargo, el hecho de que se logre con el paso del tiempo esa disminución depende de una adecuada gestión de la información proveniente de las quejas (Castilla , Rodríguez, & Marcos, 2006), lo cual se dificulta a los gobiernos municipales dado que la continuidad de un sistema de control esta sujeta a que el cabildo que se integra cada tres años decida continuar consolidando un sistema de control interno ya establecido. Esto podría resolverse dotando a la controlaría interna de autonomía y cuyo órgano integrante no esté sujeto a la decisión del presidente municipal.

En esta investigación no se analiza ese factor temporal mencionado para tratar de inferir si las quejas son gestionadas adecuadamente o no por dos razones, la primera es que los periodos de los gobiernos municipales son cortos por lo que sería conveniente realizar el análisis en los municipios que se dé la reelección para poder contar con un periodo más amplio que dé cuenta sobre la disminución o aumento de las quejas en periodos más grandes. La segunda razón es la disponibilidad de información ya que habría que encontrar información disponible para los mismos municipios urbanos del país para periodos más amplios lo cual implica un enorme reto dado la poca información municipal existente.

Las instituciones moldean las conductas de los individuos por medio de la existencia de contrapesos y alineando los intereses individuales a los intereses colectivos de una organización (Peters, 1999). En los hechos, en sociedades con altos índices de corrupción los individuos han demostrado poder burlar los controles institucionales del sector público para utilizar tanto el poder como los recursos públicos en favor de su beneficio personal (Arellano & Coronilla, 2018). Por lo que la institucionalización de un sistema de control interno a nivel municipal es el primer paso para ayudar a los gobiernos municipales a lograr sus metas y objetivos con eficacia y eficiencia. Sin embargo, esto no resulta suficiente ya que al no existir recetas universales cada administración pública municipal debe encontrar el mejor sistema de control interno de acuerdo con sus características y tomando en consideración los recursos con que cuenta cada gobierno municipal.

Otras deficiencias señaladas en la literatura de los gobiernos municipales es la falta de recursos legales; por ejemplo, los municipios más urbanizados no cuentan con facultades para promover el desarrollo en sus municipios con mayores márgenes de maniobra ya que se encuentran limitados a generar reglamentación (Cabrero, 2005). Además, cuentan en general con pocas

capacidades de infraestructura así como con bajos niveles de profesionalización, lo que al final dificulta que se cumplan criterios de transparencia establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Meza, 2019). En el caso concreto de control interno en los municipios más grandes (con más de 100 mil habitantes) cuentan con más herramientas de control interno que en los más pequeños.[52]

[52] Información presentada en el anexo 6.

Capítulo 5. Conclusiones

En este trabajo se presentan las características de los gobiernos municipales en torno a sus capacidades, a su diseño institucional y a su gestión por medio de la aplicación de las herramientas de control interno. El control interno forma parte del ejercicio del poder público en las administraciones de los gobiernos municipales en México y busca regular la acción de los servidores públicos por medio de diversas herramientas como las auditorías, la declaración patrimonial, la atención a quejas, entre otras. Este trabajo se centra en aproximarnos al desempeño del gobierno municipal poniendo el foco de atención en las quejas que reciben los municipios con respecto a las actuaciones de los servidores públicos. Esta variable se encuentra estrechamente relacionada con la aplicación del control interno en las organizaciones de las administraciones públicas municipales y la forma en que se da esta relación entre variables ha sido abordada desde diversas perspectivas teóricas.

Algunos autores como Flores (2019), Nieto (2020) y Peeters et. al (2020) han señalado que un exceso de controles a los funcionarios públicos (que casi siempre se observa junto con la presencia de una tramitología excesiva) en los procesos burocráticos se traduce en disgusto e impotencia por parte de los usuarios que no logran acceder al servicio o bien público solicitado, lo que finalmente puede propiciar un aumento en la cantidad de quejas que se registran respecto a la actuación de los servidores públicos así como de aumentar la posibilidad de que los usuarios accedan a incurrir en actos de corrupción para conseguir lo solicitado de una forma incluso más eficiente.

En contraste, desde el ámbito de la auditoría y la aplicación de herramientas de control interno en las organizaciones se postula que la cantidad de quejas que reciba una organización nos brinda información tanto de la eficiencia del control interno, como de las áreas débiles de la organización en las que se tiene que prestar atención para lograr una mejora en la gestión. Cuando dentro de un sistema de control interno se introduce la herramienta de atención a quejas lo esperado es que estas sean recibidas y si a través del tiempo fueron solucionadas o se les prestó atención van a disminuir.

En torno al debate sobre los resultados obtenidos en Latinoamérica de las herramientas de la NGP en el sector público se puede señalar que entonces la institucionalización es necesaria en mecanismos de control interno de una forma multidimensional, ya que no solo es contar con

elementos de control interno institucionalizados, sino que estos converjan con otros factores relacionados con la existencia de contrapesos en la arquitectura institucional municipal, lo que implica entonces controles al ejercicio del poder tanto político como administrativo. Lo señalado por Arellano (2004) en cuanto a los límites de las herramientas de la NGP en Latinoamérica es plenamente observado en el nivel de gobierno municipal en México (concretamente en los municipios urbanos analizados en esta investigación) ya que no existen las condiciones necesarias en los gobiernos municipales para que el control interno sea aplicado de forma plenamente efectiva. En este trabajo ya se observó que las Administraciones públicas municipales con mayor aplicación de controles internos inducen a un aumento en las quejas recibidas, pero el cómo se gestionen estas corresponde a otras dimensiones del control interno lo que inevitablemente involucra a la propia arquitectura institucional municipal que tiene alcances limitados en la creación de contrapesos políticos.

En el capítulo dos se señalaron deficiencias de las administraciones públicas municipales en México como la ausencia de contrapesos institucionales en el ejercicio del poder. La creación de la contraloría interna al inicio de cada periodo de gobierno es determinada por el presidente municipal y no existe la figura de un síndico fuerte, con excepción de Chihuahua donde se elige por medio de una boleta diferente. En el resto de las entidades se vota por una sola planilla. Este punto resulta de vital importancia recordando que el síndico es el encargado de vigilar los recursos de la hacienda municipal. Además, sólo ocho entidades adoptan el principio de representación proporcional en más de 40% en la integración del cabildo, mientras que seis entidades se encuentran por debajo del umbral de 30% de dicho principio. Finalmente, no existe suficiente institucionalización de la participación ciudadana, lo que elimina una forma de accountability vertical. Todas las características señaladas influyen en la forma en que puede darse la aplicación del control interno y se encuentran estrechamente ligadas a su funcionamiento y a la institucionalización que pueda alcanzar.

En México sabemos que los gobiernos municipales cuentan con herramientas de control interno como auxiliares para la mejora de su gestión y uno de los objetivos de esta investigación es contribuir brindando información al respecto.

¿La aplicación de mecanismos de control interno propicia un aumento o una disminución en las quejas que reciben las administraciones públicas municipales respecto a la actuación de sus

servidores públicos? en el caso concreto de los municipios urbanos en México encontramos que cuando el control se encuentra más consolidado en el sentido de brindar más certidumbre a los procesos administrativos se observa un aumento en la cantidad de quejas que señalan la actuación de los trabajadores municipales. Por lo que este trabajo contribuye al debate teórico existente sobre la relación entre control interno y cantidad de quejas apoyándose y rescatando la importancia de la institucionalización de ciertas prácticas administrativas que brinden certidumbre de los procesos gubernamentales como necesarias para la mejora de la gestión pública.

Explorando la información disponible sobre los municipios urbanos en México se encuentra que en promedio por entidad federativa 81% de los municipios urbanos del país tienen una contraloría interna y todos cuentan con al menos un elemento de control interno, a partir de eso es que surgió el cuestionamiento de ¿cómo está funcionando ese control interno? y también ¿Qué está generando respecto a las quejas recibidas sobre la actuación de los servidores públicos municipales?

La respuesta es que es visible que la institucionalización de dichas formas de control al ejercicio del poder público municipal aumenta la vigilancia hacia los servidores públicos, si bien esto no va a generar directamente una mejora en la gestión municipal si es un primer paso para lograrlo.

La limitación de la alternativa propuesta en este trabajo es clara, ya que no postula que al haber mayor vigilancia esta se traduce directamente en una mejor gestión pública con menos corrupción y más eficiencia, ya que eso responde más a la forma en que se gestionen las quejas y como trabaja la organización en general. La explicación se encuentra más en el sentido de que al percibir que la administración pública municipal aplica más controles los usuarios y/u otros servidores públicos, denuncian más por lo que se genera una vigilancia más activa hacia los empleados municipales cuando existe certidumbre sobre los procesos administrativos a cumplir.

Finalmente, otro punto a reflexionar es que las propias condiciones de los municipios delinean su capacidad tanto en la aplicación del control interno como en su gestión en general. Las limitantes con que en muchas ocasiones cuentan, como la falta de contrapesos al ejercicio del poder y la poca profesionalización e infraestructura, no solo socavan las posibilidades que tienen como gobierno para cumplir sus funciones, sino que también limitan la posibilidad de su análisis como

resultado de la poca capacidad que tienen (en términos generales) para brindar información pública sobre su gestión.

En las administraciones públicas municipales de México (concretamente los municipios urbanos analizados) las instituciones importan por dos cuestiones: porque sus procesos dan certidumbre y márgenes de conducta y su diseño determina los alcances de estos. Es necesaria la existencia de contrapesos horizontales que regulen el ejercicio del poder previo a la aplicación de mecanismos de control organizacionales. No tiene sentido dotar a una organización pública de controles internos si al final va a trabajar por el interés particular de un individuo o un grupo de actores que no son controlados y vigilados por otra agencia o agente. En el caso de los municipios de México si bien existe la institucionalización de ciertas prácticas que generan contrapesos y dan certidumbre de los procesos administrativos aún queda mucho por mejorar en materia de arquitectura institucional: mayor generación de contrapesos administrativos y dotar de más facultades a las administraciones públicas municipales con más capacidades y recursos.

Bibliografía

Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar.* Cuidad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad Proyecto México.

Alburquerque, A. D. (2017). Teoría de la Organización y Nuevo Institcionalismo en el Anáisis organizacional. *Organizaciones*, 15-33.

Arellano, D. (2004). *Más allá de la reinvención del gobierno: fundamentos de la Nuevas Gestión Pública y Presupuestos por resultados en Amércia Latina.* Ciudad de México: CIDE.

Arellano, D., & Coronilla, R. (2018). La corrupción institucionalizada en México. Un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla: el caso de las auditorías. En D. Arellano, *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance* (pág. libro digital). Ciudad de México: CIDE.

ASEJ. (2019). *El Control Interno en el ámbito Municipal: avances y expectativas.* Guadalajara: Auditoría Superior del Estado de Jalisco.

Auditoría Superior de la Federación. (2014). *Marco Integrado de Control Interno.* Ciudad de México: Auditoría Superor de la Federación y la Secretaría de la Función Pública.

Bonilla, M. (30 de junio de 2016). *AUDITOOL*. Obtenido de Red Globla de Conocimientos en Auditoría y Control Interno: https://www.auditool.org/blog/control-interno/4357-decalogo-para-fortalecer-el-control-interno-en-las-organizaciones

Bonilla, M. H. (06 de enero de 2011). *AUDITOOL*. Obtenido de Red Global de Conocimientos en Auditoría y Control Interno: https://www.auditool.org/blog/control-interno/274-la-atencion-al-usuario-reto-del-control-interno

Cabrero, E. (2005). *Acción Públia y desarrollo local.* Ciudad de México: CIDE.

Cabrero, E., & Arellano , D. (2011). *Los Gobiernos Municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009.* Ciudad de México : CIDE .

Castilla , M., Rodríguez, G., & Marcos, I. (2006). *Giúas de apoyo a la caliidad en la gestión pública local. Guía 7.* Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Cavalleri, N. (13 de mayo de 2011). *Blogspot*. Obtenido de Psicobiología: http://psicobloga.blogspot.com/2011/05/diferencia-entre-institucion-y.html

Cejudo, G. (2011). *Nueva gestión pública .* Ciudad de México: BBAP & Siglo veintínuno editores.

Cejudo, G., & Ríos, A. (2009). *La rendición de cuentas del gobierno municipal en México.* Ciudad de México: CIDE.

Cetina, J. A. (2017). Reseña Alina Mungiu-Pippidi, The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption, Cambridge. *Gestión y Política Pública* , 577-583.

Coneval. (2015). *Medición a la pobreza a nivel municipal* . Obtenido de Medición a la pobreza a nivel municipal : https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx

Dussauge, M. I. (2009). ¿Todos los caminos llevan a la nueva gestión pública? tres argumentos sobre las reformas en los países en desarrollo/transición. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 23-51.

Espinoza, V. A. (2002). Alternancia política y gobiernos locales en México. *Estudios Sociológicos*, 67-89.

Flores, F. U. (2019). *¿Por qué persiste la corrupción en México? Gobiernos ineficientes o ciudadanos corruptos.* Ciudad de México: INAP.

Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (págs. 23-41). Ciudad de México: UNAM.

Gobierno del Estado de México. (2017). *Ventanilla única electrónica*. Obtenido de http://sistemas2.edomex.gob.mx/TramitesyServicios/Tramite?tram=1779&cont=0

González de Aragón, A. (2009). *Para entender La Auditoría Superior de la Federación.* Cuidad de México: Nostra Ediciones.

Goodin, R. E. (2003). Las instituciones y su diseño. En R. E. Goodin, *Teoría del diseño institucional* (págs. 13-74). Barceloma: Gedisa.

Grandet, C., & Resendiz, C. (2015). Corrupción en gobiernos municipales: el poder de la información . En IMCO, *La corrupción en México: transamos y no avanzamos* (págs. 71-76). Ciudad de México: IMCO.

Gujarati, D., & Porter, D. (2009). *Econometría. Quinta edición. .* Ciudad de México: Mc Graw Hill.

Harrell, F. (2015). *Regression modeling strategies.* New York: Springer .

Hernández, J., & Acedo, B. (2019). El municipio en la estrategia de combate a la corrupción. La urgencia de un nuevo debate sobre la reforma municipal en México. En J. Hernández , & M. Merino, *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México* (págs. 245-274). Ciudad de México: CIDE.

IFAC. (2016). *Evaluar y mejorar el control interno en las organizaciones.* México: IFAC & Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

INEGI. (2017). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017. Memoria de actividades.* Aguascalientes: INEGI.

INEGI. (2018). *Presentación de resultados de la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.* Obtenido de Presentación de resultados de la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental 2017: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf

INEGI. (2019). *PIB por entidad federativa*. Obtenido de PIB por entidad federativa: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/OtrTemEcon/PIBEntFed2018.pdf

Jaquez, M. E., & Juárez Armenta, M. A. (2016). La Nueva Gestión Pública en el contexto mexicano. *Vertiente Pública e Internacional*, 58-69.

Jiménez, R. J. (2019). Los sistemas municipales anticorrupción: una posible estrategia frente a la corrupción local. En M. Merino , & J. Hernández , *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México* (págs. 83-108). Ciudad de México: CIDE.

Lizardi, J. J. (2010). *Las Elecciones Municipales.* Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Mendoza, W., García, T., Delgado, M., & Barreiro, I. (2018). El control interno y su influencia en la gestión administrativa del sector público. *Revista Científica Dominio de las Ciencias2*, 206-240.

Moynihan, D., & Herd , P. (2020). Cargas administrativas. Los costos que el Estado impone a los ciudadanos. En R. Peeters, & F. Nieto, *La máquina de la desigualdad: Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza* (págs. 41-70). Ciudad de México: CIDE.

Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.* Cambridge: Cambridge University Press.

Nieto, F. (2020). La experiencia burocrática del mexicano. Hacia una anatomía del trámite inútil. En R. Peeters, & F. Nieto, *La máquina de la desigualdad: Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza* (págs. 112-138). Ciudad de México: CIDE.

O´Donnell, G. (2007). Hacia un Estado de y para la Democracia. En PNUD, *Democracia, Estado y Ciudadanía* (págs. 25-65). Lima: PNUD.

OCDE. (2007). *Estudios de política rural- México.* México: OCDE, SAGARPA & INCA Rural.

OCDE. (2017). *Estudios Económicos de la OCDE. México .* México: OCDE.

Peeters, R., Trujillo Jiménez, H., O'Connor, E., Ogarrio Rojas, P., González Galindo, M., & Morales Tenorio, D. (2020). Burocracia de baja confianza Una exploración de los mecanismos y costos de las cargas administrativas en México. En R. Peeters, & F. Nieto, *La máquina de la desigualdad: Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza* (págs. 143-176). Ciudad de México: CIDE.

Peeters, R., & Nieto, F. (2020). *La maquina de la desigualdad: Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza.* México: CIDE.

Peters, B. G. (1999). *En nuevo institucionalismo.* España: Gedisa Editorial.

Pipidi, A. M. (2015). *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.* Cambridge: Cambridge University Press.

Polo, H. (2012). *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales.* Ciudad de México: INAP.

Powell, W. W., & Dimaggio, P. J. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organiacional.* Ciudad de México: Fondo de cultura económica.

Power, M. (1997). *The audit society. Rituals of Verification.* New York: Oxford University Press Inc.

Reséndiz, C. (2016). Reelección municipal y rendición de cuentas: ¿cómo lograr el círculo virtuoso? En IMCO, *La reelección en México en los tiempos de la partidocracia* (págs. 201-209). Ciudad de México: IMCO.

Santistevan, M. E. (2016). La teoría organizacional: análisis de su enfoque en una administración pública y su diferencia en una administración privada. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 127-143.

Scartascini, C., & Tommasi, M. (2012). *Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas.* BID.

Serrano, J. A. (2016). *El control interno de la Administración Pública: ¿elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?* Ciudad de México: INAP.

Transparencia Internacional. (2019). *Índice de percepción de corrupción 2018*. Obtenido de Índice de percepción de corrupción 2018: Índice de percepción de corrupción 2018

Normatividad consultada.

Código electoral del Estado de Hidalgo (2018). Disponible en: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/06Codigo%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf [fecha de consulta: 17 de noviembre de 2019].

Código electoral del Estado de México (2012) Disponible en: http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig005.pdf [fecha de consulta: 17 de noviembre de 2019].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2020). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf [fecha de consulta: 6 de junio de 2020]

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche (2017I). Disponible en: http://www.ieec.org.mx/transparencia/doctos/art74/i/leyes/local/ley_de_instituciones_y_procedimientos_electorales.pdf [fecha de consulta: 17 de noviembre de 2017]

Ley del régimen municipal para el Estado de Baja California (2018). Disponible en: http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/22062018_Leyregimenmpal.pdf [fecha de consulta: 5 de noviembre de 2019]

Ley Electoral del Estado de Baja California (2015). Disponible en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Baja%20California/wo105717.pdf [fecha de consulta: 17 de noviembre de 2019].

Ley Electoral del Estado de Chihuahua (2015). Disponible en: http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1173.pdf [fecha de consulta: 5 de diciembre de 2019].

Ley orgánica de los municipios del Estado de Campeche. (2019). Disponible en: http://www.ieec.org.mx/transparencia/doctos/art74/i/leyes/local/ley_organica_de_los_municipios_del_estado_de_campeche.pdf [fecha de consulta: 17 de noviembre de 2019].

Ley orgánica municipal del Estado de México. (2018). Disponible en: https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf [fecha de consulta: 5 de noviembre de 2019]

Anexos.

Anexo 1. Descripción de los componentes de control interno.

En el marco propuesto por la Auditoría Superior de la Federación el control interno se define como una estructura jerárquica con 5 componentes que se integran por 17 principios, se describen a continuación:

Primer componente: Ambiente de control.

-La existencia de una actitud de respaldo y compromiso con la legalidad, valores éticos y normas de conducta que promuevan la prevención de irregularidades administrativas y de corrupción.

- El titular y la administración son responsables de supervisar el funcionamiento del CI a través de unidades que se establezcan para tal efecto.

- Asignar responsabilidades y delegar autoridad para alcanzar los objetivos institucionales.

- El titular y la administración son responsables de promover los medios necesarios para contratar, capacitar y retener a profesionales competentes.

-La administración debe evaluar el desempeño del CI de la institución y hacer responsables a los servidores públicos por sus obligaciones específicas en materia de control interno.

Segundo componente: Administración de riesgos.

-La existencia de un plan estratégico para el logro de objetivos.

-Identificar, analizar y responder a los riesgos asociados al cumplimiento de objetivos.

- Considerar la posibilidad de ocurrencia de actos de corrupción, fraude, abuso, desperdicio de los recursos públicos y otras irregularidades.

- Identificar, analizar y responder a los cambios significativos que puedan impactar el CI.

Tercer componente: Actividades de control.

-Diseñar, actualizar y garantizar la suficiencia e idoneidad de las actividades de control establecidas para lograr los objetivos institucionales y responder a riesgos.

- La administración debe diseñar los sistemas de información institucional y las actividades de control relacionadas con dicho sistema, a fin de alcanzar los objetivos y responder a los riesgos.

- Se deben implementar las actividades de control a través de políticas, procedimientos y otros medios de similar naturaleza.

Cuarto componente: Información y comunicación.

- La administración debe implementar los medios que permitan a cada unidad administrativa elaborar información pertinente y de calidad para la consecuencia de los objetivos institucionales.

- También es responsable de que cada unidad administrativa comunique internamente por los canales apropiados y de conformidad con las disposiciones aplicables la información de calidad necesaria para contribuir a la consecución de objetivos institucionales y de la gestión financiera.

- La información de calidad concerniente mencionada en el apartado anterior, también debe darse a conocer externamente.

Quinto componente: Supervisión.

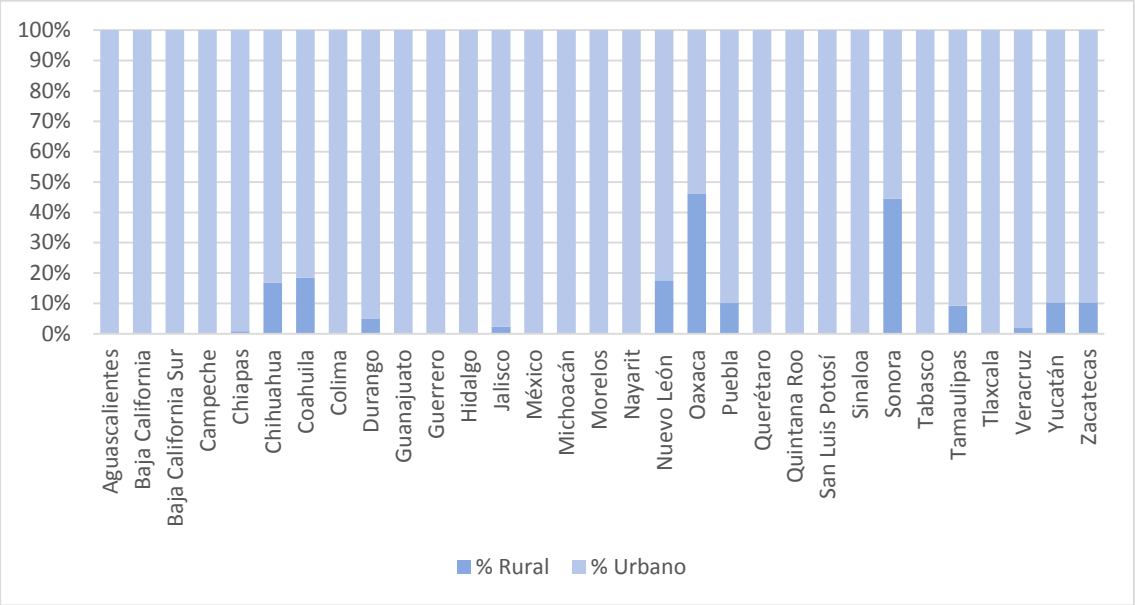
- La administración debe establecer actividades para la adecuada supervisión del CI y la evaluación de sus resultados en todas las unidades administrativas de la institución conforme a las mejores prácticas en la materia, en dichas actividades de supervisión contribuye generalmente el área de auditoría interna, que debe reportar sus resultados directamente al titular, o en su caso, al órgano de gobierno.

- La administración es responsable de que se corrijan oportunamente las deficiencias del CI detectadas.[53]

[53] Resumen de los componentes del Control Interno publicado por la Auditoría Superior de la Federación, 2014.

Anexo 2. Total de municipios por entidad federativa.

Gráfica 2.1. Proporción de municipios urbanos y rurales por entidad federativa, 2015.



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI 2015 y el CNGMD 2017.

Cuadro 2.1. Municipios por entidad y la proporción existente entre municipios urbanos y rurales.

Entidad	% Rural	% Urbano	No. De municipios
Aguascalientes	0.0%	100.0%	11
Baja California	0.0%	100.0%	5
Baja California Sur	0.0%	100.0%	5
Campeche	0.0%	100.0%	11
Chiapas	0.8%	99.2%	118
Chihuahua	16.9%	83.1%	65
Coahuila	18.4%	81.6%	38
Colima	0.0%	100.0%	10
Durango	5.1%	94.9%	39
Guanajuato	0.0%	100.0%	46
Guerrero	0.0%	100.0%	81
Hidalgo	0.0%	100.0%	84
Jalisco	2.4%	97.6%	125

México	0.0%	100.0%	125
Michoacán	0.0%	100.0%	113
Morelos	0.0%	100.0%	33
Nayarit	0.0%	100.0%	20
Nuevo León	17.6%	82.4%	51
Oaxaca	46.0%	54.0%	567
Puebla	10.1%	89.9%	217
Querétaro	0.0%	100.0%	18
Quintana Roo	0.0%	100.0%	10
San Luis Potosí	0.0%	100.0%	58
Sinaloa	0.0%	100.0%	18
Sonora	44.4%	55.6%	72
Tabasco	0.0%	100.0%	17
Tamaulipas	9.3%	90.7%	43
Tlaxcala	0.0%	100.0%	60
Veracruz	1.9%	98.1%	212
Yucatán	10.4%	89.6%	106
Zacatecas	10.3%	89.7%	58

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI 2015 y el CNGMD 2017.

Anexo 3. Correlaciones de los indicadores de las variables dependiente, independiente y de control.

	Auditorías de la contraloría interna	Total auditorías	Procedimientos disciplinarios	Declaraciones patrimoniales	Total delitos denunciados	% plan anticorrupción	Elementos de control interno
Auditorías de la contraloría interna	1						
	594						
Total auditorías	0.967	1					
	0.0000						
	594	1433					
Procedimientos disciplinarios	0.0508	0.0948	1				
	0.2186	0.0004					
	588	1408	1961				
Declaraciones patrimoniales	0.307	0.3465	0.4261	1			
	0.0000	0.0000	0.0000				
	589	1417	1938	1989			
Total delitos denunciados	-0.0184	0.0018	0.1721	0.0429	1		
	0.8968	0.9866	0.0837	0.6698			
	52	91	102	101	103		
% plan anticorrupción	-0.0394	-0.0215	-0.011	-0.005	-0.0283	1	
	0.7355	0.8086	0.8945	0.9514	0.9172		
	76	130	147	148	16	149	

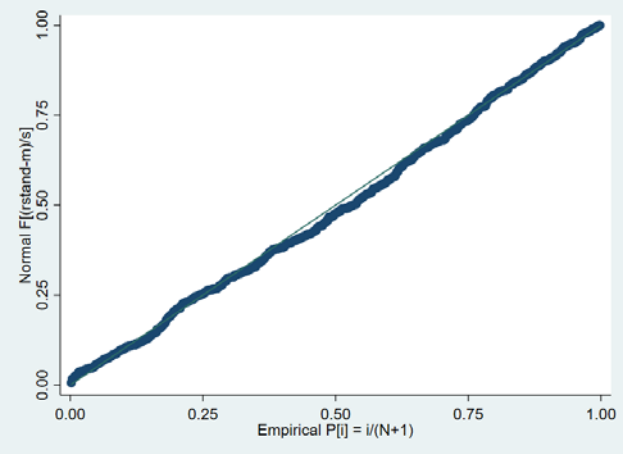
Elementos de control interno	0.1224	0.1481	0.1451	0.2547	-0.0175	0.1278	1
	0.0028	0.0000	0.0000	0.0000	0.8608	0.1203	
	594	1433	1961	1989	103	149	2063
Elementos de atención a quejas	0.0721	0.1135	0.1351	0.2769	0.2011	0.2605	0.6173
	0.0792	0.0000	0.0000	0.0000	0.0416	0.0013	0.0000
	594	1433	1961	1989	103	149	2063
Total sanciones	0.0709	0.0919	0.4723	0.5367	-0.0117	0.0082	0.1122
	0.2517	0.0457	0.0000	0.0000	0.9288	0.948	0.0096
	263	473	530	529	61	66	532
Total quejas	0.3674	0.3929	0.1266	0.4991	0.0206	-0.0337	0.0874
	0.0000	0.0000	0.002	0.0000	0.8595	0.7758	0.0323
	309	530	593	594	76	74	600
Total personal municipal	0.3257	0.3931	0.3757	0.7986	0.0958	-0.0351	0.3207
	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.3381	0.676	0.0000
	575	1390	1906	1932	102	144	1983
Reglamentación, Inafed (2016)	0.1566	0.1677	0.1404	0.3149	0.124	0.0535	0.3964
	0.0001	0.0000	0.0000	0.0000	0.2121	0.517	0.0000
	589	1425	1951	1979	103	149	2053
índice de marginación Conapo (2010)	-0.1753	-0.1621	-0.1507	-0.2815	-0.1371	-0.0228	-0.36
	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.1672	0.7824	0.0000
	593	1432	1960	1988	103	149	2062

	Elementos de atención a quejas	Total sanciones	Total quejas	Total personal municipal	Reglamentación, Inafed (2016)	índice de marginación Conapo (2010)
Elementos de atención a quejas	1					
	2063					
Total sanciones	0.1271	1				
	0.0033					
	532	532				
Total quejas	0.1361	0.171	1			
	0.0008	0.0013				
	600	350	600			
Total personal municipal	0.3327	0.4144	0.4027	1		
	0.0000	0.0000	0.0000			
	1983	519	589	1983		
Reglamentación, Inafed (2016)	0.3873	0.1529	0.2134	0.4164	1	
	0.0000	0.0004	0.0000	0.0000		
	2053	530	599	1980	2053	
índice de marginación Conapo (2010)	-0.3714	-0.194	-0.1845	-0.3773	-0.461	1
	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	
	2062	531	599	1982	2052	2062

Anexo 4. Pruebas del modelo de regresión múltiple.

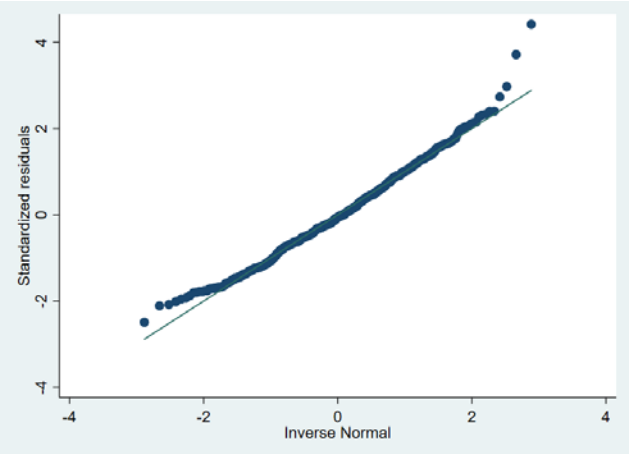
Normalidad de los residuales.

Gráfica 4.1. Distribución de los residuales.



Fuente: elaboración propia con datos de INAFED 2016, CNGMD 2017 y CONAPO 2010 e información correspondiente a 518 municipios urbanos del país.

Gráfica 4.2. Distribución de los residuales.



Fuente: elaboración propia con datos de INAFED 2016, CNGMD 2017 y CONAPO 2010 e información correspondiente a 518 municipios urbanos del país.

Heteroscedasticidad.

El coeficiente es mayor a la significancia de .05 por lo que no hay presencia de heteroscedasticidad.

chi2(1 =	2.28
Prob > chi2 =	0.1989

Fuente: elaboración propia con datos de INAFED 2016, CNGMD 2017 y CONAPO 2010 e información correspondiente a 518 municipios urbanos del país.

Multicolinealidad.

Dado que todos los coeficientes del variance inflation factor (VIF) son menores a 10 no existe multicolinealidad lo que significa que no existe dependencia lineal fuerte entre las variables.

Variable	***VIF***	***1/VIF***
lnDeclaración_patrimonial	2.47	0.405495
Total_auditorías	1.16	0.865009
lnTotal_personal	3.10	0.322426
Índice_marginación	1.71	0.584912
Reglamentación	1.52	0.655773
Mean VIF	1.99	

Fuente: elaboración propia con datos de INAFED 2016, CNGMD 2017 y CONAPO 2010 e información correspondiente a 518 municipios urbanos del país.

Autocorrelación.

Los datos arrojan la no existencia de autocorrelación, o sea que no existe dependencia entre las observaciones de las variables, para el caso de nuestros datos al ser transversales se habla de la ausencia de autocorrelación espacial dado el coeficiente estimado de la prueba Durbin-Watson:

Number of gaps in sample:	9
Durbin-Watson d-statistic(6, 506) =	1.848953

Fuente: elaboración propia con datos de INAFED 2016, CNGMD 2017 y CONAPO 2010 e información correspondiente a 518 municipios urbanos del país.

Anexo 5. Información correspondiente a las unidades de observación para el modelo de regresión.

Como se menciona en el capítulo cuatro de esta investigación para la realización del modelo de regresión múltiple únicamente se encontró información completa correspondiente a 518 municipios urbanos del país de un universo de 2063 respecto a las variables dependiente: cantidad de quejas recibidas en las administraciones públicas municipales con respecto a la actuación de los servidores públicos municipales, e independiente: aplicación de mecanismos de control interno municipal. Por lo que las unidades de observación del estudio se redujeron prácticamente al 25% del total de municipios urbanos del país.

A pesar de lo anterior se pudo mantener el carácter subnacional de la investigación dado que existe información de al menos un municipio para cada una de las 31 entidades federativas en este análisis. A continuación, se presenta la lista de los municipios con información disponible completa para ser analizados pero ordenados de acuerdo con el grado de institucionalización de control interno con que cuentan.

En esta investigación se entienda la institucionalización del control interno la certidumbre institucional para la aplicación de los procesos y controles administrativos en los gobiernos municipales urbanos de México.

A continuación, se presentan los municipios que tienen una mayor institucionalización de sus prácticas de control interno. Ordenados por entidad, cantidad de declaraciones patrimoniales realizadas y total de reglamentación desarrollada.

Unidades de observación del modelo de regresión múltiple.

Entidad	Clave Mun.	Municipio	Declaración patrimonial	Total de auditorías	Reglamentos básicos existentes, 2016 Inafed
Aguascalientes	1005	JESUS MARIA	952	3	16
Aguascalientes	1011	SAN FRANCISCO DE LOS ROMO	80	3	15
Aguascalientes	1007	RINCON DE ROMOS	60	12	16
Aguascalientes	1001	AGUASCALIENTES	54	23	13
Aguascalientes	1002	ASIENTOS	52	5	16

Aguascalientes	1003	CALVILLO	23	6	15
Baja California	2002	MEXICALI	2369	65	12
Baja California	2001	ENSENADA	962	3	11
Baja California	2005	PLAYAS DE ROSARITO	860	9	15
Baja California	2003	TECATE	540	1	12
Baja California Sur	3004	LORETO	244	20	12
Baja California Sur	3003	LA PAZ	243	9	15
Baja California Sur	3005	LOS CABOS	86	2	13
Campeche	4003	CARMEN	875	56	16
Campeche	4002	CAMPECHE	370	34	13
Campeche	4005	HECELCHAKAN	91	26	2
Campeche	4001	CALKINI	87	8	5
Campeche	4011	CANDELARIA	75	10	12
Campeche	4004	CHAMPOTON	43	7	10
Chiapas	7101	TUXTLA GUTIERREZ	334	24	13
Chiapas	7019	COMITAN DE DOMINGUEZ	158	5	7
Chiapas	7078	SAN CRISTOBAL DE LAS CASAS	91	2	13
Chiapas	7065	PALENQUE	80	5	2
Chiapas	7059	OCOSINGO	64	6	6
Chiapas	7102	TUXTLA CHICO	56	1	0
Chiapas	7057	MOTOZINTLA	49	3	5
Chiapas	7003	ACAPETAHUA	45	1	3
Chiapas	7071	VILLA COMALTITLAN	36	3	6
Chiapas	7061	OCOZOCOAUTLA DE ESPINOSA	24	5	14
Chiapas	7066	PANTELHO	19	3	1
Chiapas	7039	HUITIUPAN	18	1	1
Chihuahua	8037	JUAREZ	2530	79	13
Chihuahua	8017	CUAUHTEMOC	39	10	10
Chihuahua	8059	SAN FRANCISCO DEL ORO	23	3	7
Chihuahua	8009	BOCOYNA	16	1	14
Chihuahua	8025	GOMEZ FARIAS	11	4	0
Chihuahua	8044	MATAMOROS	0.1	4	7
Coahuila	5035	TORREON	1148	10	15
Coahuila	5030	SALTILLO	475	47	14
Coahuila	5017	MATAMOROS	322	23	11
Coahuila	5002	ACUÑA	203	5	9
Coahuila	5025	PIEDRAS NEGRAS	173	27	10
Coahuila	5018	MONCLOVA	73	38	11
Coahuila	5010	FRONTERA	72	28	7

Coahuila	5027	RAMOS ARIZPE	68	17	8
Coahuila	5004	ARTEAGA	40	22	11
Coahuila	5003	ALLENDE	37	1	13
Coahuila	5038	ZARAGOZA	35	10	15
Coahuila	5036	VIESCA	33	7	10
Coahuila	5019	MORELOS	23	1	9
Colima	6007	MANZANILLO	119	3	13
Colima	6005	CUAUHTEMOC	73	3	14
Durango	10007	GOMEZ PALACIO	221	6	16
Durango	10012	LERDO	125	37	16
Durango	10032	SANTIAGO PAPASQUIARO	49	2	7
Durango	10022	POANAS	44	2	3
Durango	10033	SUCHIL	26	2	7
Guanajuato	11020	LEON	6393	610	15
Guanajuato	11017	IRAPUATO	2066	70	14
Guanajuato	11007	CELAYA	1670	114	16
Guanajuato	11015	GUANAJUATO	1175	88	12
Guanajuato	11003	ALLENDE	760	7	16
Guanajuato	11037	SILAO	742	8	15
Guanajuato	11004	APASEO EL ALTO	480	6	11
Guanajuato	11002	ACAMBARO	476	4	14
Guanajuato	11042	VALLE DE SANTIAGO	466	12	13
Guanajuato	11031	SAN FRANCISCO DEL RINCON	417	18	16
Guanajuato	11009	COMONFORT	416	31	13
Guanajuato	11023	PENJAMO	376	26	14
Guanajuato	11026	ROMITA	288	1	14
Guanajuato	11001	ABASOLO	281	33	12
Guanajuato	11033	SAN LUIS DE LA PAZ	280	6	12
Guanajuato	11027	SALAMANCA	278	15	12
Guanajuato	11028	SALVATIERRA	267	7	14
Guanajuato	11025	PURISIMA DEL RINCON	229	4	14
Guanajuato	11035	SANTA CRUZ DE JUVENTINO ROSAS	214	9	12
Guanajuato	11032	SAN JOSE ITURBIDE	185	1	14
Guanajuato	11008	MANUEL DOBLADO	168	11	12
Guanajuato	11012	CUERAMARO	160	3	14
Guanajuato	11030	SAN FELIPE	129	3	13
Guanajuato	11019	JERECUARO	128	17	14
Guanajuato	11029	SAN DIEGO DE LA UNION	112	19	14
Guanajuato	11021	MOROLEON	112	17	12

Guanajuato	11016	HUANIMARO	110	13	10
Guanajuato	11013	DOCTOR MORA	105	10	11
Guanajuato	11043	VICTORIA	99	2	7
Guanajuato	11039	TARIMORO	96	39	12
Guanajuato	11010	CORONEO	77	20	11
Guanajuato	11038	TARANDACUAO	69	6	13
Guanajuato	11046	YURIRIA	56	30	9
Guanajuato	11044	VILLAGRAN	56	3	12
Guanajuato	11011	CORTAZAR	52	10	14
Guanajuato	11041	URIANGATO	51	11	7
Guanajuato	11005	APASEO EL GRANDE	45	132	9
Guanajuato	11014	DOLORES HIDALGO	44	4	7
Guanajuato	11036	SANTIAGO MARAVATIO	39	2	6
Guanajuato	11018	JARAL DEL PROGRESO	36	12	14
Guanajuato	11045	XICHU	34	12	4
Guanajuato	11034	SANTA CATARINA	31	4	10
Guanajuato	11040	TIERRA BLANCA	26	14	12
Guerrero	12001	ACAPULCO DE JUAREZ	1800	11	16
Guerrero	12029	CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	161	12	5
Guerrero	12055	TAXCO DE ALARCON	129	5	4
Guerrero	12028	CHILAPA DE ALVAREZ	101	2	5
Guerrero	12035	IGUALA DE LA INDEPENDENCIA	74	2	7
Guerrero	12066	TLAPA DE COMONFORT	58	5	1
Guerrero	12024	CUALAC	23	1	7
Hidalgo	13048	PACHUCA DE SOTO	1046	13	14
Hidalgo	13069	TIZAYUCA	228	1	4
Hidalgo	13029	HUICHAPAN	136	4	9
Hidalgo	13077	TULANCINGO DE BRAVO	132	109	12
Hidalgo	13028	HUEJUTLA DE REYES	101	5	5
Hidalgo	13051	MINERAL DE LA REFORMA	99	9	1
Hidalgo	13061	TEPEAPULCO	95	1	2
Hidalgo	13063	TEPEJI DEL RIO DE OCAMPO	43	1	9
Hidalgo	13030	IXMIQUILPAN	36	4	2
Hidalgo	13056	SANTIAGO TULANTEPEC DE LUGO GUERRERO	35	2	2
Hidalgo	13044	NOPALA DE VILLAGRAN	21	2	7
Hidalgo	13054	SAN SALVADOR	14	5	2
Hidalgo	13041	MIXQUIAHUALA DE JUAREZ	14	2	12
Hidalgo	13024	HUASCA DE OCAMPO	12	2	5
Hidalgo	13034	LOLOTLA	11	5	2

Hidalgo	13066	VILLA DE TEZONTEPEC	11	4	5
Hidalgo	13064	TEPETITLAN	11	4	3
Hidalgo	13065	TETEPANGO	11	4	2
Hidalgo	13037	METZTITLAN	11	2	4
Hidalgo	13005	AJACUBA	11	1	4
Jalisco	14039	GUADALAJARA	4744	41	15
Jalisco	14120	ZAPOPAN	2104	43	16
Jalisco	14097	TLAJOMULCO DE ZUÑIGA	1956	8	15
Jalisco	14098	TLAQUEPAQUE	1286	17	11
Jalisco	14101	TONALA	1104	69	16
Jalisco	14067	PUERTO VALLARTA	903	12	15
Jalisco	14053	LAGOS DE MORENO	363	11	13
Jalisco	14023	ZAPOTLAN EL GRANDE	355	16	16
Jalisco	14093	TEPATITLAN DE MORELOS	293	34	12
Jalisco	14015	AUTLAN DE NAVARRO	225	3	16
Jalisco	14063	OCOTLAN	208	2	9
Jalisco	14030	CHAPALA	195	55	10
Jalisco	14035	ENCARNACION DE DIAZ	180	3	11
Jalisco	14124	ZAPOTLANEJO	166	4	13
Jalisco	14008	ARANDAS	162	86	11
Jalisco	14006	AMECA	129	2	8
Jalisco	14121	ZAPOTILTIC	108	4	13
Jalisco	14119	ZACOALCO DE TORRES	104	3	11
Jalisco	14085	TAMAZULA DE GORDIANO	101	2	12
Jalisco	14002	ACATLAN DE JUAREZ	100	3	12
Jalisco	14094	TEQUILA	100	2	11
Jalisco	14118	YAHUALICA DE GONZALEZ GALLO	94	8	12
Jalisco	14077	SAN MARTIN DE HIDALGO	92	3	10
Jalisco	14003	AHUALULCO DE MERCADO	84	6	9
Jalisco	14116	VILLA HIDALGO	81	5	12
Jalisco	14084	TALPA DE ALLENDE	80	12	13
Jalisco	14047	JAMAY	80	1	12
Jalisco	14064	OJUELOS DE JALISCO	79	4	5
Jalisco	14079	GOMEZ FARIAS	79	2	7
Jalisco	14001	ACATIC	62	2	9
Jalisco	14123	ZAPOTLAN DEL REY	56	2	7
Jalisco	14055	MAGDALENA	54	2	7
Jalisco	14109	UNION DE SAN ANTONIO	52	1	11
Jalisco	14012	ATENGUILLO	47	2	3

Jalisco	14104	TOTATICHE	42	4	10
Jalisco	14016	AYOTLAN	35	5	12
Jalisco	14083	TALA	33	1	11
Jalisco	14107	TUXCUECA	25	3	7
Jalisco	14069	QUITUPAN	24	4	13
Jalisco	14032	CHIQUILISTLAN	17	5	15
Jalisco	14082	SAYULA	1	4	12
México	15058	NEZAHUALCOYOTL	6046	22	12
México	15057	NAUCALPAN DE JUAREZ	4808	11	13
México	15033	ECATEPEC DE MORELOS	3202	45	15
México	15121	CUAUTITLAN IZCALLI	3161	173	12
México	15106	TOLUCA	2447	53	15
México	15104	TLALNEPANTLA DE BAZ	2409	25	6
México	15122	VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD	1461	9	8
México	15109	TULTITLAN	1251	5	12
México	15013	ATIZAPAN DE ZARAGOZA	1222	8	15
México	15031	CHIMALHUACAN	1133	7	6
México	15081	TECAMAC	1085	3	8
México	15039	IXTAPALUCA	970	5	8
México	15060	NICOLAS ROMERO	868	4	11
México	15054	METEPEC	804	14	13
México	15099	TEXCOCO	786	1	6
México	15070	LA PAZ	759	7	9
México	15020	COACALCO DE BERRIOZABAL	709	17	11
México	15029	CHICOLOAPAN	572	5	11
México	15024	CUAUTITLAN	547	1	4
México	15025	CHALCO	495	2	13
México	15045	JILOTEPEC	464	6	13
México	15037	HUIXQUILUCAN	463	8	9
México	15118	ZINACANTEPEC	441	13	10
México	15108	TULTEPEC	428	5	8
México	15002	ACOLMAN	425	1	5
México	15095	TEPOTZOTLAN	423	5	10
México	15091	TEOLOYUCAN	387	4	9
México	15035	HUEHUETOCA	386	7	11
México	15087	TEMOAYA	372	9	1
México	15062	OCOYOACAC	346	3	3
México	15120	ZUMPANGO	325	47	2
México	15014	ATLACOMULCO	303	5	8

México	15051	LERMA	295	49	2
México	15124	SAN JOSE DEL RINCON	286	72	7
México	15076	SAN MATEO ATENCO	278	9	6
México	15047	JIQUIPILCO	267	4	12
México	15101	TIANGUISTENCO	264	1	2
México	15110	VALLE DE BRAVO	253	2	10
México	15112	VILLA DEL CARBON	249	6	11
México	15115	XONACATLAN	221	2	6
México	15043	XALATLACO	220	1	5
México	15040	IXTAPAN DE LA SAL	219	5	10
México	15067	OTZOLOTEPEC	214	7	3
México	15003	ACULCO	214	6	15
México	15059	NEXTLALPAN	202	1	9
México	15042	IXTLAHUACA	201	20	9
México	15074	SAN FELIPE DEL PROGRESO	201	14	16
México	15005	ALMOLOYA DE JUAREZ	194	80	1
México	15092	TEOTIHUACAN	193	1	14
México	15009	AMECAMECA	185	6	2
México	15068	OZUMBA	181	2	10
México	15048	JOCOTITLAN	173	4	6
México	15114	VILLA VICTORIA	169	1	12
México	15023	COYOTEPEC	167	15	5
México	15053	MELCHOR OCAMPO	167	1	6
México	15113	VILLA GUERRERO	144	14	5
México	15021	COATEPEC HARINAS	140	2	16
México	15084	TEMASCALAPA	137	1	8
México	15085	TEMASCALCINGO	136	8	5
México	15011	ATENCO	134	1	4
México	15016	AXAPUSCO	132	2	2
México	15075	SAN MARTIN DE LAS PIRAMIDES	120	2	9
México	15001	ACAMBAY DE RUIZ CASTAÑEDA	116	5	8
México	15036	HUEYPOXTLA	115	3	12
México	15093	TEPETLAOXTOC	114	2	7
México	15022	COCOTITLAN	106	1	4
México	15010	APAXCO	105	1	5
México	15100	TEZOYUCA	100	3	7
México	15050	JUCHITEPEC	96	1	1
México	15026	CHAPA DE MOTA	92	11	3
México	15096	TEQUIXQUIAC	92	1	14

México	15069	PAPALOTLA	89	3	16
México	15125	TONANITLA	84	2	1
México	15006	ALMOLOYA DEL RIO	82	1	7
México	15107	TONATICO	81	3	6
México	15083	TEMAMATLA	81	2	1
México	15063	OCUILAN	80	6	3
México	15034	ECATZINGO	80	1	16
México	15065	OTUMBA	72	2	4
México	15117	ZACUALPAN	71	2	1
México	15119	ZUMPAHUACAN	70	2	2
México	15032	DONATO GUERRA	70	1	7
México	15012	ATIZAPAN	69	2	5
México	15089	TENANGO DEL AIRE	64	2	7
México	15111	VILLA DE ALLENDE	63	1	4
México	15027	CHAPULTEPEC	60	2	3
México	15078	SANTO TOMAS	54	1	4
México	15064	EL ORO	53	6	1
México	15061	NOPALTEPEC	53	1	11
México	15098	TEXCALYACAC	52	1	5
México	15072	RAYON	40	3	14
México	15088	TENANCINGO	19	2	1
Michoacán	16053	MORELIA	1109	89	16
Michoacán	16102	URUAPAN	786	5	16
Michoacán	16112	ZITACUARO	500	2	6
Michoacán	16034	HIDALGO	388	3	16
Michoacán	16050	MARAVATIO	230	5	12
Michoacán	16107	ZACAPU	168	56	7
Michoacán	16108	ZAMORA	135	12	13
Michoacán	16045	JIQUILPAN	135	6	16
Michoacán	16076	SAHUAYO	120	6	9
Michoacán	16093	TLALPUJAHUA	95	1	5
Michoacán	16022	CHARO	83	7	6
Michoacán	16041	IRIMBO	79	14	7
Michoacán	16004	ANGAMACUTIRO	73	3	6
Michoacán	16073	QUIROGA	69	4	11
Michoacán	16052	LAZARO CARDENAS	60	15	10
Michoacán	16083	TANCITARO	60	8	15
Michoacán	16010	ARTEAGA	54	14	4
Michoacán	16043	JACONA	52	1	10

Michoacán	16049	MADERO	52	1	7
Michoacán	16077	SAN LUCAS	51	5	3
Michoacán	16025	CHILCHOTA	50	5	5
Michoacán	16068	PERIBAN	50	1	7
Michoacán	16109	ZINAPARO	45	7	9
Michoacán	16037	HUANIQUEO	41	1	2
Michoacán	16056	NAHUATZEN	39	2	0
Michoacán	16032	ERONGARICUARO	37	3	1
Michoacán	16048	LAGUNILLAS	37	2	5
Michoacán	16105	VISTA HERMOSA	35	5	16
Michoacán	16017	CONTEPEC	32	14	4
Michoacán	16065	PARACHO	27	20	9
Michoacán	16091	TINGÜINDIN	24	1	12
Michoacán	16099	TUZANTLA	23	1	2
Michoacán	16024	CHERAN	15	3	0
Morelos	17007	CUERNAVACA	576	8	14
Morelos	17006	CUAUTLA	109	11	11
Morelos	17028	XOCHITEPEC	70	4	13
Morelos	17004	AYALA	67	13	9
Morelos	17029	YAUTEPEC	60	1	9
Morelos	17008	EMILIANO ZAPATA	57	11	7
Morelos	17012	JOJUTLA	44	7	9
Morelos	17030	YECAPIXTLA	41	6	6
Morelos	17020	TEPOZTLAN	40	2	10
Morelos	17022	TETELA DEL VOLCAN	36	1	6
Morelos	17031	ZACATEPEC DE HIDALGO	35	1	11
Morelos	17024	TLALTIZAPAN	33	2	10
Morelos	17019	TEPALCINGO	32	2	7
Morelos	17009	HUITZILAC	32	1	7
Morelos	17013	JONACATEPEC	29	2	8
Morelos	17011	JIUTEPEC	20	4	16
Morelos	17003	AXOCHIAPAN	20	4	4
Morelos	17017	PUENTE DE IXTLA	15	6	8
Nayarit	18017	TEPIC	189	17	16
Nayarit	18009	DEL NAYAR	124	11	10
Nayarit	18015	SANTIAGO IXCUINTLA	54	3	6
Nayarit	18019	LA YESCA	41	21	4
Nuevo León	19026	GUADALUPE	490	22	10
Nuevo León	19006	APODACA	407	15	13

Nuevo León	19046	SAN NICOLAS DE LOS GARZA	284	15	11
Nuevo León	19048	SANTA CATARINA	277	30	14
Nuevo León	19039	MONTERREY	253	44	12
Nuevo León	19021	GENERAL ESCOBEDO	137	85	12
Nuevo León	19009	CADEREYTA JIMENEZ	68	6	10
Oaxaca	20067	OAXACA DE JUAREZ	502	18	13
Oaxaca	20318	SAN PEDRO MIXTEPEC - DISTR. 22 -	13	2	1
Oaxaca	20039	HEROICA CIUDAD DE HUAJUAPAN DE LEON	13	1	9
Oaxaca	20520	SANTO DOMINGO TONALA	10	1	1
Oaxaca	20348	SAN SEBASTIAN TECOMAXTLAHUACA	8	1	1
Puebla	21114	PUEBLA	4000	47	16
Puebla	21019	ATLIXCO	389	18	13
Puebla	21156	TEHUACAN	175	10	9
Puebla	21140	SAN PEDRO CHOLULA	152	12	8
Puebla	21119	SAN ANDRES CHOLULA	123	3	10
Puebla	21074	HUEJOTZINGO	68	1	6
Puebla	21041	CUAUTLANCINGO	63	4	6
Puebla	21132	SAN MARTIN TEXMELUCAN	43	14	4
Puebla	21174	TEZIUTLAN	28	5	7
Puebla	21043	CUETZALAN DEL PROGRESO	23	3	5
Puebla	21176	TILAPA	15	1	1
Puebla	21194	VENUSTIANO CARRANZA	14	7	8
Puebla	21085	IZUCAR DE MATAMOROS	14	2	4
Puebla	21071	HUAUCHINANGO	14	2	3
Puebla	21208	ZACATLAN	13	14	10
Puebla	21154	TECAMACHALCO	13	2	10
Puebla	21001	ACAJETE	13	1	1
Puebla	21186	TLATLAUQUITEPEC	11	1	6
Puebla	21106	OCOYUCAN	10	12	3
Puebla	21109	PAHUATLAN	10	10	5
Puebla	21076	HUEYTAMALCO	10	10	0
Puebla	21215	ZONGOZOTLA	10	8	2
Puebla	21180	TLAHUAPAN	10	7	3
Puebla	21073	HUEHUETLAN EL CHICO	10	7	0
Puebla	21168	TEPEXCO	10	5	5
Puebla	21102	NEALTICAN	10	5	1
Puebla	21203	XOCHITLAN TODOS SANTOS	10	5	1
Puebla	21003	ACATLAN	10	4	1
Puebla	21051	CHIETLA	10	4	0

Puebla	21045	CHALCHICOMULA DE SESMA	10	3	3
Puebla	21124	SAN GABRIEL CHILAC	10	3	1
Puebla	21125	SAN GREGORIO ATZOMPA	10	2	4
Puebla	21170	TEPEYAHUALCO	10	2	3
Puebla	21083	IXTACAMAXTITLAN	10	2	2
Puebla	21188	TOCHIMILCO	10	2	1
Puebla	21048	CHIAUTZINGO	10	2	1
Puebla	21163	TEPATLAXCO DE HIDALGO	10	2	1
Puebla	21105	OCOTEPEC	10	2	1
Puebla	21181	TLALTENANGO	10	2	1
Puebla	21193	TZICATLACOYAN	10	2	1
Puebla	21027	CALTEPEC	10	2	1
Puebla	21053	CHIGNAHUAPAN	10	1	7
Puebla	21067	GUADALUPE VICTORIA	10	1	7
Puebla	21158	TENAMPULCO	10	1	6
Puebla	21094	LIBRES	10	1	3
Puebla	21166	TEPEOJUMA	10	1	3
Puebla	21137	SAN NICOLAS BUENOS AIRES	10	1	2
Puebla	21087	JOLALPAN	10	1	1
Puebla	21182	TLANEPANTLA	10	1	1
Puebla	21212	ZAUTLA	9	5	2
Puebla	21139	SAN PABLO ANICANO	9	2	1
Puebla	21213	ZIHUATEUTLA	8	14	1
Querétaro	22014	QUERETARO	2230	49	14
Querétaro	22016	SAN JUAN DEL RIO	758	16	8
Querétaro	22006	CORREGIDORA	681	35	10
Querétaro	22011	EL MARQUES	556	27	9
Querétaro	22017	TEQUISQUIAPAN	246	3	10
Querétaro	22012	PEDRO ESCOBEDO	162	10	9
Querétaro	22005	COLON	158	2	8
Querétaro	22009	JALPAN DE SERRA	149	5	8
Querétaro	22018	TOLIMAN	127	3	7
Querétaro	22007	EZEQUIEL MONTES	122	3	10
Querétaro	22002	PINAL DE AMOLES	120	3	5
Querétaro	22004	CADEREYTA DE MONTES	90	2	10
Querétaro	22003	ARROYO SECO	85	3	2
Querétaro	22015	SAN JOAQUIN	53	4	5
Quintana Roo	23005	BENITO JUAREZ	3213	38	15
Quintana Roo	23008	SOLIDARIDAD	993	12	14

Quintana Roo	23001	COZUMEL	460	2	9
Quintana Roo	23009	TULUM	300	4	7
Quintana Roo	23004	OTHON P. BLANCO	276	15	14
Quintana Roo	23002	FELIPE CARRILLO PUERTO	54	6	8
San Luis Potosí	24028	SAN LUIS POTOSI	2077	86	16
San Luis Potosí	24035	SOLEDAD DE GRACIANO SANCHEZ	474	1	16
San Luis Potosí	24013	CIUDAD VALLES	353	19	16
San Luis Potosí	24020	MATEHUALA	225	20	8
San Luis Potosí	24024	RIOVERDE	200	2	8
San Luis Potosí	24040	TAMUIN	111	13	16
San Luis Potosí	24011	CIUDAD FERNANDEZ	105	7	5
San Luis Potosí	24003	AQUISMON	88	4	8
San Luis Potosí	24032	SANTA MARIA DEL RIO	60	1	8
San Luis Potosí	24041	TANLAJAS	48	3	4
San Luis Potosí	24010	CIUDAD DEL MAIZ	42	13	1
San Luis Potosí	24017	GUADALCAZAR	35	14	3
San Luis Potosí	24047	VILLA DE GUADALUPE	32	1	2
San Luis Potosí	24018	HUEHUETLAN	28	1	7
San Luis Potosí	24008	CERRITOS	25	14	7
San Luis Potosí	24021	MEXQUITIC DE CARMONA	20	9	5
San Luis Potosí	24007	CEDRAL	19	1	1
San Luis Potosí	24042	TANQUIAN DE ESCOBEDO	14	1	3
San Luis Potosí	24014	COXCATLAN	11	2	2
Sinaloa	25006	CULIACAN	1817	71	14
Sinaloa	25001	AHOME	900	14	14
Sinaloa	25011	GUASAVE	749	9	9
Sinaloa	25018	NAVOLATO	238	2	13
Sinaloa	25003	BADIRAGUATO	44	2	8
Sinaloa	25009	ESCUINAPA	33	6	12
Sonora	26030	HERMOSILLO	2740	188	11
Sonora	26018	CAJEME	2012	90	14
Sonora	26055	SAN LUIS RIO COLORADO	1059	7	11
Sonora	26043	NOGALES	994	12	13
Sonora	26042	NAVOJOA	819	33	9
Sonora	26029	GUAYMAS	709	75	11
Sonora	26033	HUATABAMPO	442	31	4
Sonora	26048	PUERTO PEÑASCO	321	16	7
Sonora	26026	ETCHOJOA	292	8	5
Sonora	26025	EMPALME	250	10	15

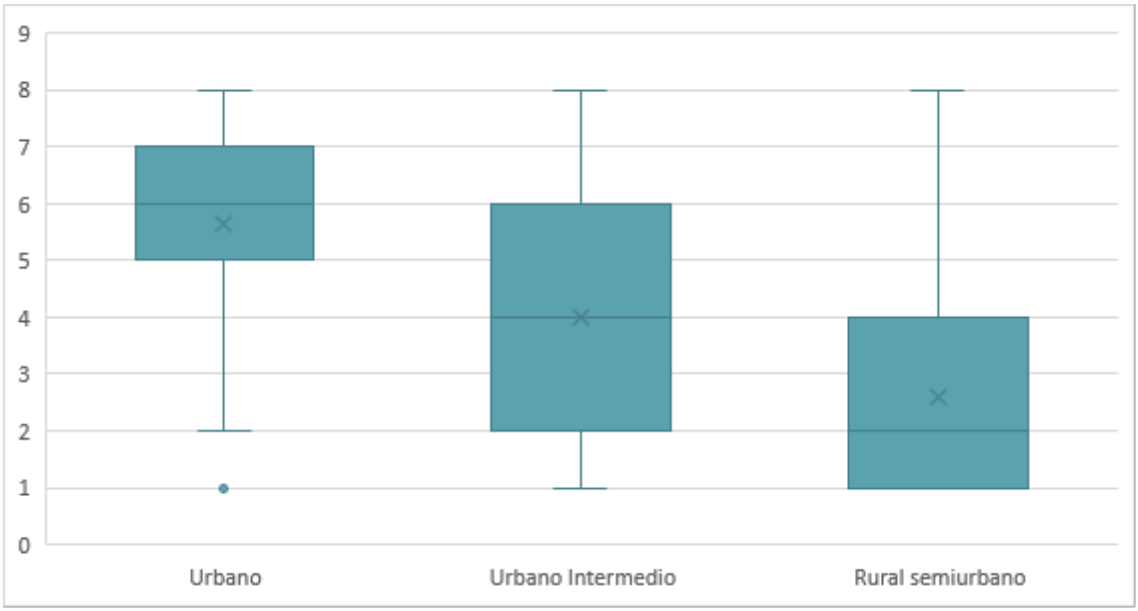
Sonora	26017	CABORCA	231	11	6
Sonora	26002	AGUA PRIETA	205	7	9
Sonora	26071	BENITO JUAREZ	172	16	2
Sonora	26003	ALAMOS	128	25	7
Sonora	26019	CANANEA	108	3	11
Sonora	26036	MAGDALENA	78	9	7
Sonora	26056	SAN MIGUEL DE HORCASITAS	73	2	1
Sonora	26041	NACOZARI DE GARCIA	64	2	8
Sonora	26039	NACO	58	2	2
Sonora	26004	ALTAR	50	2	2
Sonora	26070	GENERAL PLUTARCO ELIAS CALLES	42	2	1
Sonora	26047	PITIQUITO	30	4	6
Sonora	26027	FRONTERAS	0.1	2	2
Tabasco	27004	CENTRO	805	11	11
Tabasco	27016	TEAPA	215	4	10
Tabasco	27017	TENOSIQUE	207	13	9
Tabasco	27005	COMALCALCO	203	18	6
Tabasco	27001	BALANCAN	182	49	10
Tabasco	27008	HUIMANGUILLO	125	8	3
Tabasco	27002	CARDENAS	115	8	5
Tabasco	27013	NACAJUCA	111	8	9
Tabasco	27010	JALPA DE MENDEZ	94	16	3
Tabasco	27006	CUNDUACAN	94	6	13
Tabasco	27003	CENTLA	86	12	12
Tabasco	27012	MACUSPANA	70	13	13
Tamaulipas	28009	CIUDAD MADERO	164	1	13
Tamaulipas	28027	NUEVO LAREDO	86	2	12
Tamaulipas	28041	VICTORIA	41	17	10
Tamaulipas	28032	REYNOSA	35	4	11
Tamaulipas	28022	MATAMOROS	28	201	12
Tamaulipas	28033	RIO BRAVO	27	3	7
Tlaxcala	29013	HUAMANTLA	58	15	4
Veracruz	30193	VERACRUZ	212	20	8
Veracruz	30087	XALAPA	171	8	12
Veracruz	30044	CORDOBA	102	17	12
Veracruz	30061	LAS CHOAPAS	45	6	1
Veracruz	30124	PAPANTLA	43	7	4
Veracruz	30118	ORIZABA	41	50	10
Veracruz	30189	TUXPAN	40	2	7

Veracruz	30068	FORTIN	33	1	5
Veracruz	30141	SAN ANDRES TUXTLA	30	16	12
Veracruz	30158	TECOLUTLA	30	2	1
Veracruz	30128	PEROTE	27	15	1
Veracruz	30048	COSOLEACAQUE	26	3	10
Veracruz	30155	TANTOYUCA	24	2	2
Veracruz	30207	TRES VALLES	23	5	0
Veracruz	30080	IXHUATLAN DEL CAFE	19	1	1
Veracruz	30062	CHOCAMAN	18	6	2
Veracruz	30182	TLALNELHUAYOCAN	18	2	2
Veracruz	30092	XICO	12	5	7
Veracruz	30186	TOMATLAN	12	5	2
Veracruz	30121	OZULUAMA DE MASCAREÑAS	10	5	9
Veracruz	30005	ACULA	10	4	2
Veracruz	30178	TLACOTALPAN	9	2	4
Veracruz	30008	ALPATLAHUAC	8	5	8
Veracruz	30066	ESPINAL	8	4	0
Veracruz	30172	TEXISTEPEC	8	2	5
Veracruz	30199	ZARAGOZA	7	9	0
Veracruz	30202	ZONTECOMATLAN DE LOPEZ Y FUENTES	7	6	16
Veracruz	30093	JILOTEPEC	7	2	16
Veracruz	30060	CHINAMPA DE GOROSTIZA	7	2	4
Veracruz	30038	COATEPEC	0.1	1	10
Yucatán	31041	KANASIN	64	1	12
Yucatán	31050	MERIDA	43	120	10
Yucatán	31059	PROGRESO	36	7	16
Yucatán	31093	TIXKOKOB	25	8	2
Yucatán	31002	ACANCEH	18	1	4
Yucatán	31082	TELCHAC PUEBLO	16	1	2
Yucatán	31030	DZITAS	15	2	2
Yucatán	31100	UCU	13	2	1
Yucatán	31038	HUNUCMA	11	3	2
Yucatán	31034	HOCABA	10	2	1
Yucatán	31092	TIXCACALCUPUL	8	3	11
Yucatán	31016	CHACSINKIN	2	1	8
Zacatecas	32048	TLALTENANGO DE SANCHEZ ROMAN	44	1	8
Zacatecas	32034	NOCHISTLAN DE MEJIA	40	1	8
Zacatecas	32056	ZACATECAS	39	3	10
Zacatecas	32031	MONTE ESCOBEDO	31	1	3

Zacatecas	32051	VILLA DE COS	30	3	10
Zacatecas	32017	GUADALUPE	25	3	13
Zacatecas	32008	CUAUHTEMOC	20	1	3
Zacatecas	32046	TEPETONGO	19	4	5
Zacatecas	32018	HUANUSCO	17	13	5
Zacatecas	32001	APOZOL	16	10	5

Anexo 6. Cantidad de elementos de control interno en las Administraciones Públicas Municipales, 2017

Gráfica. Cantidad de elementos de control interno en las Administraciones Públicas Municipales, 2017



Fuente: elaboración propia con datos de CNGMD, INEGI 2017. Datos para los 2063 municipios urbanos del país.

Nota 1: el criterio para asignar el tamaño de la administración municipal fue tomado de la OCDE (2017) en donde los municipios urbanos cuentan con 100 mil o más habitantes, los urbanos intermedios de 15,000 a 100,000 habitantes y los rurales semiurbanos con 2,500 a 15,000 habitantes.

Nota 2: Únicamente se presenta información relativa a los 2,063 municipios que son considerados como urbanos de acuerdo con la clasificación de INEGI.