

TRANSPARENCIA MUNICIPAL: MÉTODO DE
CÁLCULO DE INDICADOR CONDENSADO.
PROPUESTA PARA LOS GOBIERNOS LOCALES DE
MICHOACÁN, MÉXICO

*Municipal transparency: method of calculation
of condensed indicator. Proposal for the local
governments of Michoacan, Mexico*

HUGO AMADOR HERRERA TORRES¹
*Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Michoacán, México
dondurito06@yahoo.com.mx*

DANIELA ARIAS TORRES²
*Secretaría de Educación del Estado de Michoacán
Michoacán, México
econ_daniela_09@yahoo.com.mx*

¹ Doctor en Ciencias Políticas por el Gobierno de la República de Cuba (Universidad de La Habana) y Doctor en Ciencias del Desarrollo Regional por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH). Profesor e investigador en la Facultad de Economía de la UMSNH. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (México), Perfil Deseable Promep (Secretaría de Educación Pública). Líneas de investigación: realismo político y *realpolitik*, así como economía del sector público.

² Doctora en Ciencias del Desarrollo Regional por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), Maestra en Gestión Estratégica del Desarrollo por la UMSNH, Licenciada en Economía por la UMSNH. Jefa del Departamento de Presupuesto y Control en la Secretaría de Educación del Estado de Michoacán. Líneas de investigación: técnicas de presupuestación, política hacendaria y economía del sector público.

RENÉ COLÍN MARTÍNEZ³

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Michoacán, México

rcolin@fevaq.net

Vol. XV, N° 26, 2017, 37-66

Recepción: 5 de enero de 2017

Aceptación: 29 de mayo de 2017

Versión final: 29 de julio de 2017

RESUMEN. En el artículo se presenta un método para calcular el Índice de Transparencia Municipal básico (ITMb). Con el índice se busca concretar el diseño de un instrumento técnico que permita reflejar cuantitativamente el grado de transparencia con que operan los gobiernos locales en Michoacán, México. El ITMb es un valor que condensa indicadores relacionados con la difusión formal y detallada de la operación básica de la municipalidad. El índice se basa en un marco conceptual aceptado mayoritariamente —hasta este momento— por investigadores anclados a temas de rendición de cuentas. El método para estimar el índice incluye indicadores normalizados —vía re-escalamiento— y ponderados —a través del Algoritmo de Saaty. Los datos para operar los indicadores provienen de documentos oficiales y son recabados mediante instrumentos específicos.

Palabras clave: rendición de cuentas, transparencia, difusión, medición, gestión municipal

ABSTRACT. The paper presents a method to calculate the basic Municipal Transparency Index (bMTI). The index seeks to specify the design of a technical instrument that allows quantifying the degree of transparency with which local governments operate in Michoacan, Mexico. The bMTI is a value that condenses indicators related to the formal and detailed diffusion of the basic operation of the municipality. The index is based on a conceptual framework largely accepted —up to now— by researchers anchored to issues of accountability. The method for estimating the index includes indicators normalized —through the re-scaling— and weights —

³ Doctor en Economía Aplicada por la Universidad de Santiago de Compostela, España, y Maestro en Administración por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH). Profesor e investigador en la Facultad de Economía de la UMSNH. Perfil Deseable Promep (Secretaría de Educación Pública) desde junio de 2012. Líneas de investigación: desempeño de la hacienda pública local y modelos de gestión pública.

through the Saaty Algorithm. The data to operate the indicators come from official documents and are collected through specific instruments.

Keywords: accountability, transparency, diffusion, measurement, municipal management

INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas está en el núcleo de las teorías de la democracia, su desarrollo ha estado vinculado con la idea de dotar a los representados (gobernados, ciudadanos) de medios de control y vigilancia sobre lo que hacen los representantes (gobernantes) (Schedler, 2011, 2004; Emmerich, 2011; Sosa, 2011; Ugalde, 2015). Los representantes de inmediato deben ser controlados para evitar que desvíen el ejercicio gubernamental (Schedler, 2004; Instituto Federal Electoral [IFE], 2010). El problema de las relaciones del representado-representante es que este último tiene incentivos para desviarse del mandato del representado y actuar en beneficio propio. El acto de representar tiene varios problemas. Los representados y representantes, por un lado, tienen intereses diferentes, por otro lado, hay asimetría de información: el representante ejecuta las acciones y —por ende— cuenta con mayor información sobre las particularidades de estas. Debido entonces a los intereses divergentes e información asimétrica, se forman escenarios donde el representante puede sustituir el mandato de los representados por beneficios propios (Ugalde, 2015; Vergara, citado por Sosa, 2011). A pesar de estos problemas, la representación se hace necesaria, ante la imposibilidad de la democracia directa en las sociedades contemporáneas de multitud de ciudadanos (Dussel, 2006: 81).

La rendición de cuentas busca que los representantes cumplan con transparencia, honestidad y eficiencia el mandato de sus representados (IFE, 2010; Ugalde, 2015). La rendición de cuentas también ha servido para conocer y corregir —en la medida de lo posible— las fallas del gobierno y de las instituciones (Ackerman, citado por Sosa, 2011). En México, la rendición de cuentas ha sido la acción política más potenciada en la última década debido a la competencia electoral, a los congresos divididos, a la alternancia de partidos políticos en el sector gubernamental, a los niveles altos de corrupción. Los diversos actores (incluidos los ciudadanos/representados) que participan en el funcionamiento del sistema político del país han —y siguen— demandado que la toma de

decisiones en los organismos de gobierno y que el manejo de los recursos económicos sea transparente, además que los resultados de la gestión se den a conocer veraz y oportunamente. La actuación transparente de los representantes se ha convertido en un mecanismo sólido para materializar la rendición de cuentas.

El control, la fiscalización y la transparencia son los instrumentos más comunes para hacer efectiva la rendición de cuentas (IFE, 2015; Ugalde, 2015). Estos instrumentos permiten saber y monitorear el desempeño de los representantes. Parafraseando a Dussel (2006): “la rendición de cuentas en el ejercicio de gobierno es un deber ético y, a la vez, un deber útil. Es un deber ético porque es un principio normativo, es una exigencia que se presenta en todos los momentos de la gestión. Es un deber útil porque su instrumentación hace que los representados conozcan la operación de los representantes. Es el medio que enlaza representados con representantes. Instrumentar la rendición de cuentas con el control, la fiscalización y/o la transparencia hace que esta sea factible. De no instrumentarse, se queda en mero principio normativo”.

En el artículo se propone un método para calcular el Índice de Transparencia Municipal básico (ITMb). El índice tiene validez técnica porque maneja los indicadores claves que permiten conocer la actuación de los representantes, porque se basa en un marco conceptual aceptado temporalmente por varios autores, porque en su método de cálculo se consideran normalizaciones y ponderaciones de indicadores y porque los datos para operar los indicadores provienen de documentos oficiales y son recabados mediante instrumentos específicos. En caso de ampliar el número de indicadores y/o agregar análisis de robustez técnica se estaría construyendo el Índice de Transparencia Municipal específico (ITMe).

El ITMb se concentra en los gobiernos locales (representantes locales) debido a la importancia que estos han tenido en los cambios que ha sufrido el sistema político del país. Las municipalidades representan ahora la modalidad más importante de la descentralización como producto de las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional (Merino, 2007). Esto los convierte en las instancias gubernamentales con mayor oportunidad, en comparación con los otros niveles de gobierno, para recoger los impulsos de los representados (Vázquez, 2011)⁴. El ITMb se orienta hacia los gobiernos de los 113 municipios de Michoa-

⁴ Para efectos de este artículo tómesese como sinónimos municipalidad, gobierno local y gobierno municipal. Cualquiera de estos términos ocupa la categoría de “representante”.

cán, México, y se puede replicar para los 2.439 municipios de la República Mexicana en caso de que las leyes orgánicas municipales de las entidades federativas sean similares. Los indicadores del ITMb provienen principalmente de las actividades de gestión enunciadas en la Ley Orgánica Municipal de Michoacán (2001) y de las obligaciones de difusión de resultados gubernamentales marcadas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Michoacán (2008).

Una parte considerable de los gobiernos locales de la entidad no cuenta con órganos de comunicación social; otra parte sí los tiene, pero funcionan inadecuadamente. En la mayoría de estos gobiernos tampoco se ha hecho cotidiana la práctica de difundir la información que retrata la gestión (Herrera y Colín, 2016a). El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Michoacán (Itaimich) inició en 2015 un ejercicio para dar a conocer qué tanto los gobiernos municipales difunden la información que por mandato legal deben hacer sin que se necesiten solicitudes de acceso. El Itaimich revisó la información publicada en los portales web de las municipalidades, verificó la actualidad de los documentos, la posibilidad de guardarlos e imprimirlos, y también checó la existencia de archivos que permitieran hacer análisis comparativos históricos. El Itaimich (2016) encontró que 104 gobiernos no acreditaban los estándares mínimos en materia de publicación de documentos de oficio; un gobierno salió acreditado, pero con altas deficiencias; tres municipalidades con calificaciones en el rango de “acreditadas con bajas deficiencias”; cuatro gobiernos municipales obtuvieron resultados positivos; y solo 1 gobierno municipal fue clasificado como proactivo.

El ejercicio de verificación realizado por el Itaimich representa un esfuerzo incompleto sobre análisis de transparencia gubernamental, porque carece de sustento conceptual y rigor metodológico, no examina —además— la calidad y veracidad de la información⁵. Sus resultados no permiten conocer ampliamente la gestión, esto puede provocar que se generen conclusiones erróneas o, en el mejor de los casos, simplistas. Las conclusiones erróneas o simplistas no permiten diseñar estrategias gubernamentales que mejoren el desempeño de las municipalidades. Medir la transparencia sin validez técnica imposibilita el mayor reto de la transparencia: funcionar como instrumento efectivo de la rendición de cuentas.

⁵ La normatividad en materia de transparencia en Michoacán no influyó de forma significativa en las fallas técnicas del ejercicio de medición implementado por el Itaimich. Hay avances significativos en la regulación jurídica de esta área, sin afirmar propiamente la existencia de calidad y robustez institucional.

En la primera parte del artículo se explican las diferencias entre rendición de cuentas y transparencia y por qué no son términos intercambiables entre sí. En esta parte se busca formar un marco conceptual para el ITMb. En la segunda se presentan las características económicas, educativas, seguridad pública y en materia de salud de los municipios de Michoacán, así como una breve descripción de los problemas políticos y financieros de sus gobiernos. En la tercera se enlistan las bases generales del ITMb: qué es, para qué sirve, cuáles son sus antecedentes (otros índices), cómo está compuesto, grado de replicabilidad para gobiernos locales de otros estados, cómo se interpreta. En la cuarta, y última, se indican las dimensiones del ITMb, los indicadores de cada dimensión, el instrumento para recopilar información y operar cada indicador, las ponderaciones de las dimensiones e indicadores, y las normalizaciones de los indicadores. En esta parte se expone propiamente el método de cálculo del ITMb. Al final del artículo se muestran las conclusiones y la bibliografía utilizada.

RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA: ORIENTACIONES CONCEPTUALES

La palabra anglosajona *accountability* significa ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo; ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*The Random House Dictionary of the English Language*, citado por Ugalde, 2015). *Accountability*, siguiendo a Schedler (2011) y Ugalde (2015), carece de un término directo en la lengua española, su acepción corresponde a “rendición de cuentas”, sin lograrse propiamente una traducción exacta.

Ugalde (2015), usando el modelo Principal-Agente⁶, identifica cinco características de la rendición de cuentas:

- a) Delegación. El Principal (gobernados/ciudadanos/representados) delega funciones y responsabilidades a un Agente (gobernante/representante).
- b) Representación. La delegación de funciones significa que el Agente representa al Principal y actúa en su nombre.
- c) Responsabilidad mutua:

⁶ Este modelo también es usado por Dunn (2011) en sus estudios sobre rendición de cuentas.

- Obligación permanente del Agente para ofrecer información detallada de sus decisiones y acciones al Principal.
 - Capacidad-derecho del Principal para monitorear las decisiones y acciones del Agente.
- d) Sanciones. Si el Agente incumple sus responsabilidades por error, incompetencia o engaño, el Principal tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones (remoción del cargo, exhibición pública, penas judiciales). En contraste, si el Agente cumple sus responsabilidades, el Principal puede premiarle.
- e) Contrato. La delegación de autoridad del Principal al Agente y el establecimiento de sanciones para el Agente implican la existencia de contratos formales.

McLean (citado por Ugalde, 2015) —en su concepto de rendición de cuentas— se centra en la responsabilidad mutua y en las sanciones. Schedler (2011) también pone el énfasis en la responsabilidad mutua y en las sanciones, a la primera la nombra *answerability*, y a la segunda *enforcement*. Schedler (2011) hace énfasis en que la *answerability* y el *enforcement* constituyen las dos dimensiones básicas de la *accountability*. Aguilar (citado por Ugalde, 2015), de igual manera que los otros dos autores (McLean y Schedler), se centra en la responsabilidad mutua y en las sanciones. Fearon (1999) considera la representación, la responsabilidad mutua, las sanciones, y los contratos. Dunn (2011), por su parte, subraya la responsabilidad mutua. En la misma dirección de Dunn están, al menos, Kernaghan y Langford (1990), así como Uhr (1993). Lagunes y Pineda (2013) coinciden con las características que señala Ugalde, marcando que la rendición de cuentas pierde sentido sin la existencia de sanciones.

La rendición de cuentas se define —por tanto— como la obligación permanente de los Agentes para informar a sus Principales de las decisiones que toman y de los actos que llevan a cabo como resultado de la delegación de funciones realizadas mediante contratos formales, los cuales implican sanciones en caso de incumplimiento (Ugalde, 2015; Sosa, 2011). Los Principales supervisan también a los Agentes para garantizar que la información proporcionada sea veraz. Hay dos tipos de rendición de cuentas (Fox, citado por Sosa, 2011): ligera y estricta. La diferencia entre una y otra pasa por la existencia y uso efectivo de mecanismos de sanción (*enforcement* en términos de Schedler).

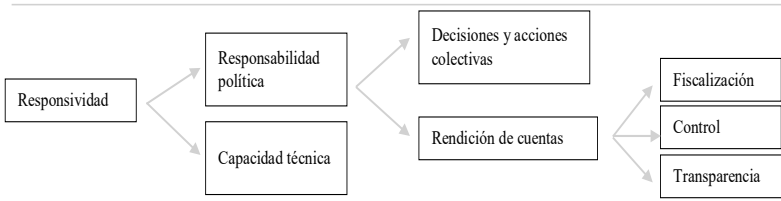
La rendición de cuentas no es igual a responsabilidad política, responsividad, control, fiscalización o transparencia, aunque, en efecto, tiene vínculos directos con estas (Ugalde, 2015; Dunn, 2011; Schedler,

2011). Es necesario distinguir —para evitar confusiones— las diferencias entre estos conceptos. La rendición de cuentas forma parte de la responsabilidad política. Esta última se entiende como la obligación de los representantes para:

1. Tomar decisiones y realizar acciones en forma colectiva (en conjunto con la ciudadanía/representados) y con base en las instituciones (marco regulatorio).
2. Informar a los ciudadanos/representados sobre los resultados obtenidos con las acciones que se pusieron en marcha (rendición de cuentas).

La responsividad, por su parte, incluye responsabilidad política y capacidad técnica de los representantes para responder adecuada y oportunamente a las demandas ciudadanas. El control, la fiscalización y la transparencia son mecanismos que se usan para hacer efectiva la rendición de cuentas (véase figura 1).

FIGURA 1. ESQUEMA SIMPLIFICADO DE RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL



Fuente: elaboración propia.

La transparencia consiste en abrir la operación de los representantes a los representados, implica la difusión oportuna, de manera periódica, ordenada, sistematizada y detallada de la información clave que permita analizar las acciones de los representantes (Herrera y Arias, 2014). El acceso a dicha información debe ser fácil para cualquier ciudadano; además, no solo se trata del acceso a la información, sino del acceso a la información veraz (Dussel, 2006). Fox (citado por Sosa, 2011, p. 22) no se aleja de esta idea:

La transparencia se refiere a la existencia o no de información —y de sistemas que la producen— sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno (representantes) o, incluso, sobre actos o productos de actores privados (es el caso de las infor-

maciones sobre el uso privado de recursos públicos, sobre la generación de riesgos potenciales a la salud y el medio ambiente, o sobre las características de bienes y servicios) (Fox, citado por Sosa, 2011: 22).

En efecto, la transparencia también corresponde a un principio normativo (deber ético en Dussel, 2006), a un derecho del representado. La transparencia debe instrumentalizarse (deber útil en Dussel, 2006) porque su instrumentación hace que el representado conozca la operación del representante. Instrumentar la transparencia hace que sea factible. De no instrumentarse, se queda en mero principio normativo.

La transparencia —como deber útil, instrumentada— es, en esencia, el acceso a datos o información. Fox (citado por Sosa, 2011) menciona que hay dos tipos de transparencia: opaca y clara. La primera se presenta cuando la información que los representantes producen y ofrecen no describe de manera puntual y detallada su trabajo. Se trata de datos aislados que solo aportan referencias parciales e insuficientes de las acciones realizadas. La segunda se refiere a políticas de acceso a la información, así como a programas que revelan información sustancial acerca del desempeño del representante, señalando responsabilidades y el destino exacto de los diversos tipos de recursos (en especial los financieros).

Sosa (2011) diseña cuatro escenarios como producto de la combinación de los dos tipos de rendición de cuentas y transparencia:

- Rendición de cuentas ligera y transparencia opaca. Las demandas de información son dispersas y no solicitan datos que revelen de forma clara y amplia el desempeño de los representantes y de los efectos de sus acciones. Los representantes se limitan a producir información señalada como mínima por el marco normativo. No se hace necesaria la aplicación de sanciones o castigos.
- Rendición de cuentas ligera y transparencia clara. Los representantes comparten con los representados un interés abierto por explicar y justificar sus actividades y por medir los efectos directos e indirectos de su actuación. A partir de este interés compartido, las solicitudes de información y los ejercicios de producción de datos muestran un mayor nivel de sistematización. No obstante, se limita e impide la aplicación de correctivos —en el sentido punitivo— a los representantes.
- Rendición de cuentas estricta y transparencia opaca. Existencia de mecanismos efectivos de sanción y castigo para los representantes a partir de las cuentas que presenten a los representados

- y a otras instancias de control. El desarrollo de los sistemas de información se mantiene limitado, especialmente por el desconocimiento o desinterés de ciudadanos y representantes por alcanzar entendimiento comprensivo de los procesos de trabajo (gestión gubernamental).
- Rendición de cuentas estricta y transparencia clara. Equilibrio social cercano al óptimo. Las solicitudes de información y los ejercicios de rendición de cuentas se basan en conceptualizaciones extensas de los fenómenos sociales y de los medios institucionales para su atención. Se conciben, con relativa precisión, las faltas y se distinguen los errores u omisiones involuntarias de las intencionalidades dolosas. La estructura de sanciones no es limitativa, sino que puede contemplar por igual castigos, sanciones, premios y hasta recompensas por buen desempeño.

El mayor reto de la transparencia gubernamental se encuentra en que su instrumentalización permita conocer —de forma detallada/puntual— la gestión y ayude a detectar las fallas de los representantes. En la misma importancia, los representados deben definir con mayor claridad y precisión lo que esperan de sus representantes. Estos dos retos pueden generar que la rendición de cuentas sea más asertiva, efectiva y conducente a corregir las acciones de los representantes (Sosa, 2011).

GOBIERNOS MUNICIPALES EN MICHOACÁN

Breve descripción del contexto social y económico municipal de Michoacán

Michoacán está dividido en 113 municipios, los cuales tienen diferencias sociales marcadas entre sí. Cerca del 80% de los municipios presenta problemas en servicios educativos y de salud (Herrera, 2011). Una parte considerable de habitantes —principalmente de municipios rurales y semiurbanos— sigue sin contar con cobertura de agua de la red pública y drenaje. El nivel de crecimiento económico municipal alcanzado tampoco ha sido suficiente para dar empleo a una proporción significativa de la Población Económicamente Activa, lo que ha ocasionado fuerte migración hacia otros estados de la república mexicana y especialmente hacia Estados Unidos de América (EE.UU.). La mayoría de los

municipios tiene índice medio o alto de intensidad migratoria (Herrera y Colín, 2016a).

La falta de oportunidades económicas, junto con varios factores más, propició que durante la década pasada e inicios de esta surgieran y se expandieran grupos del crimen organizado. Estos han luchado entre sí y contra grupos procedentes de otros Estados por la plaza que representa Michoacán, dada su posición estratégica en el trasiego de drogas desde América del Sur hacia EE.UU., a través del puerto de Lázaro Cárdenas. Desde hace una década la violencia se exacerbó, los niveles de inseguridad alcanzaron puntuación alta. El índice de inseguridad y violencia ciudadana (México Evalúa, 2013) en 2010 fue de 44 para Michoacán (décimo lugar nacional de 32), alcanzando la cifra de 8.500 víctimas —que sufrieron algún delito— por cada 100.000 habitantes (Herrera y Colín, 2016a).

Contexto político y gobiernos locales en Michoacán

En Michoacán se ha tenido una actitud crítica sobre el sistema político nacional. La entidad es una plaza electoral fuerte del Partido de la Revolución Democrática (PRD). El Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernó poco más de siete décadas de manera ininterrumpida hasta el 2002. El PRD se alzó con la victoria en las elecciones de 2001 y 2007. El PRI regresó al ejecutivo estatal en 2012, relegando al PRD al tercer lugar. En las votaciones de junio de 2015, retornó a la gubernatura el PRD. Este partido ahora está abanderando al 45% de los ayuntamientos, seguido del PRI con el 35% y del Partido Acción Nacional (PAN) con el 7% (Instituto Electoral de Michoacán [IEM], 2015). Los resultados de las elecciones de 2015 reflejan que los grandes partidos (PRD, PAN, PRI) han perdido peso con respecto a los partidos pequeños. De hecho, por primera vez en Michoacán, un candidato independiente ganó el ayuntamiento del municipio más urbano: Morelia, la capital de la entidad (Herrera y Colín, 2016a).

Gran parte de los gobiernos locales, independientemente de su afiliación partidista, tiene un marco institucional propio endeble: 1) carece de varios reglamentos municipales básicos y 2) la revisión periódica de los reglamentos que están operando es tarea excluida de la agenda política. En materia de planeación, la integralidad del Plan Municipal de Desarrollo ha sido parcial o fragmentada, se han considerado las dimensiones económicas y sociales del desarrollo, pero se ha desatendi-

do —hasta cierto punto— la dimensión política (por ejemplo, la calidad institucional, las formas de participación ciudadana).

Las municipalidades de Michoacán, en asuntos de finanzas públicas, prácticamente quedarían paralizadas sin la llegada de los recursos federales (Ramo 28 y 33), pues sus ingresos propios son bajos con respecto a sus ingresos totales. La entrada de recursos federales, además, ha ensanchado el gasto corriente en la totalidad de los gobiernos. La relación del gasto corriente con base en los egresos totales es mucho mayor que la relación entre ingresos propios e ingresos totales, con excepción de Morelia. El 100% de los ingresos propios de todos los gobiernos es destinado para solventar rubros del gasto corriente. Casi la totalidad de las participaciones federales (Ramo 28) son usadas para cubrir el gasto corriente, en los casos donde sobran pequeños montos se orientan para ayudas sociales y subsidios. Las inversiones públicas —de cualquier tipo— no son hechas con ingresos propios ni participaciones federales (Ramo 28), se recurre a las aportaciones federales (Ramo 33), que son recursos etiquetados. Estos resultados señalan que los gobiernos locales de Michoacán operan con ineficiencia. Se puede sumar a lo anterior que las municipalidades cuentan con pocos elementos de gestión participativa para cumplir sus competencias elementales, alejándose significativamente de las formas de gobierno relacionadas con la gobernanza, siguen ejerciendo con la visión tradicional.

Dada la problemática en los municipios de Michoacán, la instrumentación de la rendición de cuentas vía transparencia se convierte en una tarea necesaria. La construcción de mecanismos que difundan información ordenada y fidedigna ayudará a conocer, interpretar y evaluar la operación de las municipalidades de la entidad. Los resultados que proporcione el ITMb son de interés para los diversos participantes del sistema político local.

BASES GENERALES DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL BÁSICO⁷

El ITMb es un valor condensado que refleja cuantitativamente el grado de transparencia con que los gobiernos municipales desarrollan su

⁷ Las primeras versiones del índice las publicó electrónicamente el Consejo Estatal para el Acceso a la Administración Pública del Estado de Colima (Caipec) y el Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (Gigapp). El índice tiene cambios sustanciales en toda su composición: dimensiones, indicadores, ponderaciones y métrica de medición.

gestión (Herrera y Arias, 2014). El ITMb —en tanto índice compuesto— tendrá validez técnica, siguiendo a la Organization for Economic Cooperation and Development (Oecd) (2008) y a Schuschny y Soto (2009), si cuenta con un marco conceptual suficiente, con indicadores pertinentes, con alto grado de coherencia entre indicadores y marco conceptual, con normalización y ponderación de indicadores, así como con procedimientos ordenados para recabar datos claves. El ITMb está basado entonces en un marco conceptual manejado por varios autores: Aguilar, 2010; Aguilar, 2006; Sosa, 2011; Dunn, 2011; Schedler, 2004; Ugalde, 2015; Ugalde, 2011; Vergara, 2008; Fox, 2007; O'Donnell, 1998; Ackerman, 2004; Emmerich, 2011; Przeworsky, Stokes y Manin, 1999, entre otros. En el método de cálculo del índice se consideran normalizaciones vía re-escalamiento y ponderación de indicadores a través del algoritmo de Saaty. Esta forma de ajustar los indicadores caracteriza algunas partes de los métodos de cálculo del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), del Índice de Desarrollo Municipal básico de Flamand, Martínez y Hernández (2007), del Auto-Diagnóstico Municipal “Desde lo Local” del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (2010), del Índice de Competitividad de las Ciudades de México de Cabrero y Orihuela (2012), del Índice de Desempeño de los Gobiernos Municipales de Sánchez, Tovar y Sánchez (2003), del Índice de Gobernanza Municipal básico de Herrera y Colín (2016b), del Índice de Transparencia Municipal básico de Herrera (2012) y de Herrera y Arias (2014). En caso de ampliar el número de indicadores e/o incorporar —en el método de cálculo— análisis de robustez técnica se pasará del ITMb al Índice de Transparencia Municipal específico (ITMe).

El ITMb se compone de 13 indicadores, repartidos en 3 dimensiones. Los indicadores tienen diferentes grados de preponderancia, señalan la difusión de los resultados de las principales funciones que realizan los gobiernos locales. Las funciones están anotadas en la Ley Orgánica Municipal de la entidad (2001). La obligación de difundir los resultados está especificada en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Michoacán (2008)⁸.

⁸ Se exige —de manera institucional— transparencia en las funciones de los gobiernos municipales de Michoacán, principalmente a través del Artículo 6° de la Constitución Federal, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016) (esta ley sustituye a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el 2002), de la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2008a), de la Ley Estatal Orgánica Municipal (2001), de la Ley Estatal Orgánica de la Administración Pú-

El ITMb puede calcularse para todos los gobiernos municipales de Michoacán, independientemente de su contexto político, social y económico, y su aplicación es tabla rasa, pues los gobiernos de los 113 municipios deben hacer las funciones enlistadas en la Ley Orgánica Municipal y están obligados a difundir los resultados generados. El índice puede ser comparable en el tiempo para el caso de un mismo municipio, también puede ser comparable entre los municipios debido al tipo de instrumento de recolección de datos que se utiliza y por la normalización de indicadores que se hace, ya sea para el periodo presente (construcción de un ranking) o para análisis comparativos históricos. El método de cálculo puede emplearse para los demás municipios del país. Las diferencias existentes en las leyes orgánicas municipales de los estados obligarían a cambiar los indicadores.

Las municipalidades, los diversos organismos gubernamentales especializados en fiscalización y/o agencias externas son las encargadas de calcular el ITMb. Estas instancias —obviamente— no están exentas de caer —durante el ejercicio— en la opacidad, pueden incurrir en los mismos problemas que pretenden atender, no tienen blindaje sobre la no transparencia.

CÁLCULO DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL BÁSICO

El cálculo del ITMb se realiza en dos etapas sucesivas:

- A. Operación técnica de los indicadores.
 - i. Medición del indicador.
 - ii. Normalización del indicador.
 - iii. Indicador finalizado.
- B. Cálculo del ITMb.
 - i. A través del total de indicadores.
 - ii. Vía dimensiones.

blica (2015), de la Ley Estatal de Fiscalización Superior (2012), y de la Ley Estatal de Planeación (2008b).

Operación técnica de los indicadores

Medición del indicador

Para la recopilación de información se usa un instrumento específico, conformado por tres partes:

1. **Parámetro de medición.** Señala la función y/o aspecto de la gestión municipal que se quiere medir. Se expresa en forma de pregunta. Los aspectos que se consideran en los indicadores tratan sobre la difusión de la información básica que permite conocer —con determinado grado de detalle— los resultados de las funciones gubernamentales (véase cuadro 1).
2. **Métrica de medición.** Las respuestas a las preguntas atienden un esquema de medición dividido en tres intervalos (véase cuadro 1).
3. **Medios de verificación.** Las fuentes de información corresponden a los medios de verificación. El cálculo efectivo del ITMb no está determinado por la disponibilidad y veracidad de la información. En caso de no existir información o no se logre comprobar la veracidad de esta, se seleccionan los valores mínimos establecidos en la métrica de medición. En la medición de los parámetros se utilizan documentos formales (véase cuadro 1).

La medición del indicador consiste en colocar el parámetro de análisis en uno de los tres escenarios marcados en la métrica de medición con base en un medio de verificación formal (véase cuadro 1).

CUADRO 1. INDICADORES PARA DETERMINAR EL ITMB

Dimensión	Métrica de medición		Medio de verificación	
	1	2		3
Marco institucional y organizativo municipal	Parámetro de medición			
	1 ¿El gobierno municipal difunde el bando de gobierno?	No. Sí, en el Periódico Oficial de la entidad federativa, pero fuera del tiempo asignado.	Sí, en el Periódico Oficial de la entidad federativa dentro del tiempo asignado.	-Bando de gobierno publicado.
	2 ¿El gobierno municipal cuenta con reglamento sobre transparencia y acceso a la información pública?	No. Sí, pero no opera u opera parcialmente.	Sí y opera de manera suficiente.	-Reglamento sobre transparencia y acceso a la información publicado. -Programas derivados del reglamento.
Marco institucional y organizativo municipal	3 ¿El Ayuntamiento tiene una comisión de transparencia y acceso a la información pública?	No. Sí, pero no opera u opera parcialmente.	Sí y opera de manera suficiente.	-Acta de formación de la comisión. -Programa de trabajo de la comisión.
	4 ¿El gobierno municipal difunde el Plan Municipal de Desarrollo?	No. Sí, en el Periódico Oficial de la entidad federativa, pero fuera del tiempo asignado.	Sí, en el Periódico Oficial de la entidad federativa dentro del tiempo asignado.	-Plan Municipal de Desarrollo publicado.
Difusión de Planeación Municipal				

<p>5 ¿El gobierno municipal difunde los programas municipales de desarrollo?</p>	<p>Sí, en medios de difícil acceso y fuera de los tres primeros meses del ejercicio fiscal'. Sí, en medios de difícil acceso, pero dentro de los tres primeros meses del ejercicio fiscal. Sí, en uno o varios medios de fácil acceso, pero fuera de los tres primeros meses del ejercicio fiscal.</p>	<p>No.</p>	<p>Sí, en uno o varios medios de fácil acceso y dentro de los tres primeros meses del ejercicio fiscal.</p>	<p>- Programas municipales de desarrollo publicados.</p>
<p>6 ¿El gobierno municipal difunde su oferta de servicios públicos?</p>	<p>Sí, en medios de difícil acceso y fuera de los tres primeros meses del ejercicio fiscal. Sí, en medios de difícil acceso, pero dentro de los tres primeros meses del ejercicio fiscal. Sí, en uno o varios medios de fácil acceso, pero fuera de los tres primeros meses del ejercicio fiscal.</p>	<p>No.</p>	<p>Sí, en uno o varios medios de fácil acceso y dentro de los tres primeros meses del ejercicio fiscal.</p>	<p>- Publicación de las características de los servicios públicos que se ofertan.</p>
<p>7 ¿El gobierno municipal difunde las convocatorias y resultados de las licitaciones en materia de obra pública?</p>	<p>Sí, en medios de difícil acceso y de manera inoportuna. Sí, en medios de difícil acceso, pero de manera oportuna. Sí, en uno o varios medios de fácil acceso, pero de manera inoportuna.</p>	<p>No.</p>	<p>Sí, en uno o varios medios de fácil acceso y de manera oportuna.</p>	<p>- Publicación de convocatorias y resultados.</p>

Difusión de Planeación Municipal

8 ¿El gobierno municipal difunde las formas de participación ciudadana?	No.	Sí, en el Periódico Oficial de la entidad federativa, pero fuera del tiempo asignado.	Sí, en el Periódico Oficial de la entidad federativa dentro del tiempo asignado.	- Instrumentos de participación ciudadana publicados.
9 ¿El gobierno municipal difunde los alcances logrados en el Plan Municipal de Desarrollo?	No.	Sí, en medios de difícil acceso y fuera de los tres meses subsiguientes al término del ejercicio fiscal.	Sí, en uno o varios medios de fácil acceso y dentro de los tres meses subsiguientes al término del ejercicio fiscal.	- Publicación de los resultados de la evaluación del Plan Municipal de Desarrollo.
10 ¿El gobierno municipal difunde el informe anual de actividades?	No.	Sí, en medios de difícil acceso y fuera de los tres meses subsiguientes al término del ejercicio fiscal.	Sí, en uno o varios medios de fácil acceso y dentro de los tres meses subsiguientes al término del ejercicio fiscal.	- Informe anual de actividades publicado.

Difusión de Planeación Municipal

11 ¿El gobierno local difunde la Ley de Ingresos Municipal?	No.	Sí, en el Periódico Oficial de la entidad federativa, pero fuera del tiempo asignado.	Sí, en el Periódico Oficial de la entidad federativa dentro del tiempo asignado.	- Ley de Ingresos Municipal publicada.
12 ¿El gobierno local difunde el Presupuesto de Egresos Municipal?	No.	Sí, en el Periódico Oficial de la entidad federativa, pero fuera del tiempo asignado.	Sí, en el Periódico Oficial de la entidad federativa dentro del tiempo asignado.	- Presupuesto de Egresos Municipal publicado.
13 ¿El gobierno local difunde la Cuenta Pública Municipal?	No.	Sí, en el Periódico Oficial de la entidad federativa, pero fuera del tiempo asignado.	Sí, en el Periódico Oficial de la entidad federativa dentro del tiempo asignado.	- Cuenta Pública Municipal publicada.

Fuente: elaboración propia con base en Herrera (2012) y Herrera y Arias (2014).

NORMALIZACIÓN DEL INDICADOR

La normalización del indicador consiste en calcular la distancia entre el valor que obtuvo el parámetro del indicador en la métrica de medición y el valor mínimo que puede obtener este parámetro en la métrica, respecto a la distancia entre el valor máximo y mínimo manejados en la métrica de medición. Se trata del método de re-escalamiento (véase fórmula 1), el cual logra que el valor resultante fluctúe entre 0 y 1. El resultado óptimo será igual a 1.

$$1) Y_t^i = \frac{X_t^i - \min(X_t^i)}{\max(X_t^i) - \min(X_t^i)} \in (0,1)$$

Donde:

Y_t^i = indicador normalizado.

X_t^i = valor del parámetro del indicador en la métrica de medición.

$\min(X_t^i)$ = valor mínimo del parámetro del indicador en la métrica de medición.

$\max(X_t^i)$ = valor máximo del parámetro del indicador en la métrica de medición.

El instrumento de recolección de datos que se usa en la estimación del ITMb (véase cuadro 1) impide que haya registros atípicos (valores muy grandes o valores muy pequeños). Los registros atípicos afectan la comparabilidad realizada sobre la base de valores máximos y mínimos, esto distorsiona considerablemente el análisis (Schuschny y Soto, 2009).

INDICADOR FINALIZADO

El indicador finalizado resulta de la multiplicación de la normalización de este () por la relevancia global ajustada (*rga*) que tenga el propio indicador. La *rga* se refiere al grado de preponderancia del indicador en la transparencia municipal. El algoritmo de Saaty permite estimar dicha preponderancia. Los resultados finales, es decir, las *rga* de los indicadores, se muestran en el cuadro 2.

CUADRO 2. RELEVANCIAS GLOBALES AJUSTADAS DE LOS INDICADORES DE LAS DIMENSIONES

Objetivo general	Transparencia municipal			
Objetivos específicos: dimensiones	Marco institucional y organizativo municipal			
Relevancia global	0.15647922			
Alternativas: Indicadores	Difusión del bando de gobierno	Reglamento de transparencia y acceso a la información	Comisión de transparencia y acceso a la información	
Relevancia global ajustada (rga)	0.05220832	0.05211733	0.05211733	
Objetivos específicos: dimensiones	Difusión de planeación municipal			
Relevancia global	0.55012225			
Alternativas: indicadores	Difusión del Plan Municipal de Desarrollo	Difusión de los programas municipales de desarrollo	Difusión de convocatorias y resultados de licitaciones en materia de obra pública	Difusión de las fórmulas de participación ciudadana
Relevancia global ajustada (rga)	0.07874826	0.07857608	0.07857608	0.07874826
Objetivos específicos: dimensiones	Difusión financiera municipal			
Relevancia global	0.29339853			
Alternativas: indicadores	Difusión de la Ley de Ingresos Municipal	Difusión del Presupuesto de Egresos Municipal	Difusión de la Cuenta Pública Municipal	
Relevancia global ajustada (rga)	0.09406158	0.09406158	0.09406158	

Fuente: elaboración propia.

La fórmula 2 se emplea para estimar el indicador finalizado:

$$2) if = rga(Y_t^i)$$

Donde:

if = indicador finalizado

rga = relevancia global ajustada del indicador

Y_t^i = indicador normalizado

Cálculo del ITMb

Cálculo del ITMb a través del total de indicadores

El ITMb se obtiene del promedio de las normalizaciones de los indicadores que conforman al instrumento (véase fórmula 3). El valor oscila entre 0 y 1:

$$3) ITMb = \sum_1^{13} if$$

Donde:

ITMb = Índice de Transparencia Municipal básico

If = indicador finalizado

13 = número de indicadores en el instrumento de investigación

Cálculo del ITMb vía dimensiones

Otra manera de estimar el ITMb es mediante la obtención de índices para cada dimensión. El Índice de la Dimensión sobre Marco Institucional y Organizativo Municipal se calcula sumando los valores de los indicadores finalizados que integran esta dimensión (3 indicadores) (véase cuadro 1). Su valor máximo es de 0.15647922, equivale a la relevancia global (véase cuadro 2). La expresión aritmética del índice es como sigue (fórmula 4):

$$4) IMIOM = ifdbg + ifrt + ifct$$

Donde:

$IMIOM$ = Índice de la Dimensión sobre Marco Institucional y Organizativo Municipal

$ifdbg$ = indicador finalizado sobre la difusión del bando de gobierno

$ifrt$ = indicador finalizado de reglamento de transparencia y acceso a la información pública

ifct = indicador finalizado de comisión de transparencia y acceso a la información pública

El Índice de la Dimensión sobre Difusión de Planeación Municipal se obtiene sumando los valores de los indicadores finalizados que componen esta dimensión (7 indicadores) (véase cuadro 1). Su valor máximo es de 0.55012225 (véase cuadro 2). La fórmula 5 se aplica:

$$5) \text{IDDPMD} = \text{ifdPMD} + \text{ifdpd} + \text{ifdsp} + \text{ifdlop} + \text{ifdpc} + \text{ifdePMD} + \text{ifdia}$$

Donde:

IDDPMD = Índice de la Dimensión sobre Difusión de Planeación Municipal

ifdPMD = indicador finalizado sobre difusión del PMD

ifdpd = indicador finalizado sobre difusión de los programas municipales de desarrollo

ifdsp = indicador finalizado sobre difusión de servicios públicos

ifdlop = indicador finalizado sobre difusión de las convocatorias y resultados de las licitaciones en obra pública

ifdpc = indicador finalizado sobre difusión de las fórmulas de participación ciudadana

ifdePMD = indicador finalizado sobre difusión de la evaluación del PMD

ifdia = indicador finalizado sobre difusión del informe anual de actividades

El Índice de la Dimensión sobre Difusión Financiera Municipal se calcula sumando los valores de los indicadores finalizados que conforman esta dimensión (3 indicadores) (véase cuadro 1). Su valor máximo es de 0.29339853 (véase cuadro 2). Expresión técnica de la fórmula 6:

$$6) \text{IDDFM} = \text{ifdLI} + \text{ifdpe} + \text{ifdcp}$$

Donde:

IDDFM = Índice de la Dimensión sobre Difusión Financiera Municipal

ifdLI = indicador finalizado sobre difusión de la Ley de Ingresos Municipal

ifdpe = indicador finalizado sobre difusión del presupuesto de egresos municipal

ifdcp = indicador finalizado sobre difusión de la cuenta pública municipal

El ITMb corresponde a la suma de los tres índices de las dimensiones. Fórmula aritmética del cálculo:

$$7) ITMb = IMIOM + IDDPM + IDDFM$$

Donde:

ITMb = Índice de Transparencia Municipal Básico

IMIOM = Índice de la Dimensión sobre el Marco Institucional y Organizativo Municipal

IDDPM = Índice de la Dimensión sobre Difusión de Planeación Municipal

IDDFM = Índice de la Dimensión sobre Difusión Financiera Municipal

El resultado del ITMb se clasifica con base en la escala del cuadro 2.

CUADRO 3. ESCALA DE CLASIFICACIÓN DEL ITMB

ITMb inaceptable	ITMb debajo de lo aceptable	ITMb aceptable	
0.00	0.33	0.66	1.00

Fuente: elaboración propia con base en Herrera (2012) y Herrera y Arias (2014).

El rango de ITMb aceptable (véase cuadro 2) muestra —hasta cierto punto— que el gobierno municipal tiene interés por justificar sus actividades claves ante la ciudadanía. La producción y difusión de información se hace de manera sistematizada. Este nivel del ITMb se puede vincular con la transparencia clara de la tipología que presentan Sosa (2011) y Fox (2007), aunque el ITMb no mide la disposición del ciudadano por alcanzar el entendimiento de la gestión local. La transparencia clara, siguiendo a Sosa (2011) y Fox (2007), atiende la ocupación y participación tanto de la municipalidad como de la ciudadanía en esta materia. Los otros dos niveles de la escala de clasificación del ITMb (véase cuadro 2) señalan que el gobierno municipal tiene producción y difusión limitada, dispersa o nula información que dibuje su operación. Los dos niveles indican grados de opacidad gubernamental.

Las medidas que pueden mejorar el valor del ITMb se encuentran en los mismos parámetros de los indicadores. Los parámetros colocados en los intervalos 1 o 2 de la métrica de medición deben pasarse al intervalo 3 (Herrera 2012; Herrera y Arias, 2014). Las mejoras inmediatas en materia de transparencia están —por tanto— al alcance de los mis-

mos gobiernos locales. La implementación de estas mejoras no depende de agentes externos. El ITMb puede abrir la puerta para analizar —de manera más profunda— los problemas relacionados con rendición de cuentas.

Para la definición de medidas/acciones más concretas se requiere transitar del ITMb al Índice de Transparencia Municipal específico (ITMe). La transición se puede hacer por tres vías:

1. Aumentar la robustez del ITMb a través de análisis de incertidumbre y sensibilidad respecto a cambios en la arquitectura del indicador. Para esto se puede usar la técnica de Monte Carlo, que permite evaluar los efectos derivados de cada fuente de incertidumbre. Otra técnica es al análisis de la varianza, que también detecta las variables que influyen en la sensibilidad del ITMb, y tiene la bondad de fácil interpretación y de poder usarse aun si la representación del indicador es no lineal.
2. Incrementar el número de indicadores en las dimensiones, incluso poner más dimensiones.
3. Aumentar el número de indicadores y, a la vez, agregar robustez técnica al método de cálculo.

COMENTARIOS FINALES

La rendición de cuentas ayuda a que los gobiernos actúen en nombre de los representados. El control, la fiscalización y la transparencia son mecanismos que buscan instrumentar la rendición de cuentas. La transparencia se refiere a la difusión sistematizada, organizada, oportuna, detallada y veraz de las decisiones y actos relevantes de los gobiernos.

El ejercicio sobre transparencia que realizó el Itaimich en las municipalidades de la entidad solo midió la cantidad de documentos publicados en los sitios web correspondientes, no analizó el contenido de los documentos ni su especificidad ni tampoco el grado en que reflejan la gestión. El Itaimich calificó a varios gobiernos locales como transparentes, estos mismos gobiernos, siguiendo la tipología de Sosa (2011) y Fox (2007), se enlistarían en la categoría de transparentes opacos. En la escala de clasificación del ITMb, probablemente estarían en el rango de “transparencia por debajo de lo aceptable”. La transparencia opaca se refiere a la producción y difusión de datos aislados que solo aportan informes parciales e insuficientes de las acciones realizadas. La transparencia

clara, por su parte, hace referencia a la existencia de políticas de acceso a la información y a programas que revelen información sustancial acerca del desempeño gubernamental (Sosa, 2011; Fox, 2007).

Con la finalidad de medir la transparencia municipal en Michoacán, a partir del rango de transparencia clara (tipología de Sosa, 2011, y Fox, 2009), es necesario construir indicadores condensados. El ITMb (indicador condensado) muestra qué tanto los gobiernos locales de Michoacán generan y publican información que permita realizar análisis correlacionales-explicativos sobre la gestión. El método de cálculo del ITMb se compone de dos etapas sucesivas. Primera, operación técnica de una batería de indicadores: a) medición, b) normalización —tipo reescalamiento—, c) ponderación vía algoritmo de Saaty y d) construcción de indicadores finalizados. Los indicadores se encuentran clasificados en dimensiones. Segunda, estimación del ITMb a través del total de indicadores finalizados. El ITMb también puede obtenerse vía dimensiones.

El método de cálculo del ITMb no se aparta de las bases técnicas usadas en otros métodos reconocidos por la comunidad académica. Los efectos del ITMb se circunscriben en la parametrización del desempeño del gobierno local en la difusión ordenada de las diversas etapas de la gestión gubernamental. El índice no analiza directamente los procesos políticos que envuelven al ejercicio de la transparencia ni las prácticas de participación ciudadana. En caso de ampliar el número de indicadores y/o agregar —en el método de cálculo— análisis de robustez técnica se pasaría del ITMb al ITMe. El ITMe ayudaría a definir medidas de acción más concretas en el gobierno local. Las medidas que pueden mejorar el valor del ITMb se encuentran en los mismos parámetros de los indicadores. Los avances al corto plazo en asuntos de transparencia se encuentran al alcance de las mismas municipalidades.

REFERENCIAS

- Ackerman, J. (2004). *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial. Documentos de trabajo del Banco Mundial N° 31*. Washington: Banco Mundial.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de impresión: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de impresión: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Cabrero, E. y Orihuela, I. (2012). Índice de competitividad de las ciudades de México, Versión 2011. En Cabrero, E. (Ed.), *Retos de la compe-*

- titividad urbana en México* (pp. 17-49). Ciudad de impresión: CIDE, A.C.
- Congreso de la Unión. (2016). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/avisos/2493/SG_090516/SG_090516.html
- Congreso de la Unión. (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
- Congreso de Michoacán. (2001). *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán*. Recuperado de http://www.congresomich.gob.mx/Modulos/mod_Biblioteca/archivos/638_bib.pdf
- Congreso de Michoacán. (2008a). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán*. Recuperado de http://www.congresomich.gob.mx/Modulos/mod_Biblioteca/archivos/373_bib.pdf
- Congreso de Michoacán. (2008b). *Ley de Planeación del Estado de Michoacán*. Recuperado de http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/ley_de_planeacion_del_estado_de_michoacan_de_ocampo.pdf
- Congreso de Michoacán. (2012). *Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán*. Recuperado de http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/ley_de_fiscalizaci%C3%B3n_superior_para_el_estado_de_michoac%C3%A1n_de_ocampo.pdf
- Congreso de Michoacán. (2015). *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán*. Recuperado de http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LEY_ORGANICA_DE_LA_ADMINISTRACION_PUBLICA_REF_P.O._23_DE_AGOSTO_DE_2016_OCTAVA_SECCION.pdf
- Dunn, D. (2011). Combinación de los funcionarios públicos electos y no electos en la formación de una política democrática: fundamentos de rendición de cuentas y responsabilidad. En Sosa, J. (compilador). *Transparencia y rendición de cuentas* (pp. 46-76). Ciudad de impresión: Siglo XXI, BBAPdf.
- Dussel, E. (2006). *20 Tesis de política*. México: Siglo XXI.
- Emmerich, G. (2011). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. En Sosa, J. (compilador). *Transparencia y rendición de cuentas* (pp. 107-130). Ciudad de impresión: Siglo XXI, BBAPdf.

- Fearon, J. (1999). Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types Versus Sanctioning Poor Performance. En Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B. (compiladores). *Democracy, Accountability and Representation* (pp. 55-97). Nueva York: Cambridge University Press.
- Flamand, L., Martínez, S., y Hernández, A. (2007). *Metodología de cálculo. Índice de desarrollo municipal básico*. Tijuana: Colegio de la Frontera Norte.
- Fox, J. (2007). The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability. *Development in Practice*, 4(17), 663-671.
- Herrera, H. (2011). *Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán*. Ciudad de impresión: INAP, A.C.
- Herrera, H. (2012). *Índice de transparencia municipal básico. Propuesta metodológica*. Recuperado de <http://caipec.org.mx/wp-content/uploads/2012/12/%C3%ACndice-de-Transparencia-Municipal-B%C3%A1sico.-Propuesta-Metodol%C3%B3gica.-1er.pdf>
- Herrera, H. y Arias, D. (2014). *Índice de Transparencia Municipal Básico. Propuesta metodológica para los gobiernos municipales de Michoacán, México*. Recuperado de http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/A23-HERRERATORRES-2014.pdf
- Herrera, H. y Colín, R. (2016a). Cumplimiento gubernamental y estilos de gobernar. Análisis de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán, México. *Política y Sociedad*, 53(1), 143-167.
- Herrera, H. y Colín, R. (2016b). Índice de gobernanza municipal básico. Método de cálculo e interpretación. En Fletes, H., Chauca, P. y López, J. (editores), *Desarrollo local en México: iniciativas y miradas en diferentes territorios* (pp. 17-32). Ciudad de impresión: Universidad Autónoma de Chiapas, Universidad de Guadalajara y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Instituto Electoral de Michoacán (IEM). (2015). *Proceso electoral ordinario del año 2015. Archivo Documental*. Recuperado de <http://iem.org.mx/index.php/archivo-documental/category/249-proceso-electoral-ordinario-del-ao-2015>
- Instituto Federal Electoral (IFE). (2015). Presentación. En Ugalde, L. (Ed.), *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México* (pp. 7-8). Ciudad de impresión: Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. (2010). *Autodiagnóstico Municipal 'Desde lo Local'* (2^{da} ed.). Ciudad de impresión: Secretaría de Gobernación.

- Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán (Itaimich). (2016). *Resultados de la Evaluación de la Información de Oficio en las páginas web 2015*. Recuperado de <http://portal.itaimich.org.mx/resultados-de-la-evaluacion-a-sujetos-obligados-en-materia-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-con-relacion-a-la-publicacion-de-la-informacion-de-oficio-en-las-paginas-web-2015/#more-121>
- Kernaghan, K. y Langford, J. (1990). *The responsible public servant*. Halifax, Reino Unido: Institute for Research on Public Policy.
- Lagunes, O. y Pineda, N. (2013). El arte de contar cuentos y rendir cuentas. La revisión de las cuentas públicas del Gobierno de Sonora, 2004-2010. *Región y Sociedad*, 25(56), 231-268.
- Merino, M. (2007). *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de impresión: Nostra.
- México Evalúa. (2013). Índice de *inseguridad ciudadana y violencia*. Ciudad de impresión: Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2008). *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*. Paris: Oecd.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). *Informe sobre desarrollo humano de Michoacán 2007*. Morelia: Pnud-Umsnh.
- Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability and Representation* (pp. 55-97). Nueva York: Cambridge University Press.
- Sánchez, A., Tovar, É. y Sánchez, A. (2003). Evaluación del desempeño de los gobiernos municipales de Jalisco. Hacia una política regional de fortalecimiento municipal. *Gestión Municipal*, 1(1), 50-67.
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de transparencia N° 3*. Ciudad de impresión: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- Schedler, A. (2011). ¿Qué es la rendición de cuentas? En Sosa, J. (compilador). *Transparencia y rendición de cuentas* (pp. 77-106). Ciudad de impresión: Siglo XXI, BBAPdf.
- Schuschny, A. y Soto, H. (2009). *Guía metodológica. Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Sosa, J. (2011). Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio. En Sosa, J. (compilador). *Transparencia y rendición de cuentas* (pp. 17-45). Ciudad de impresión: Siglo XXI, BBAPdf.
- Ugalde, L. (2011). Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales. En Sosa, J. (compilador). *Transparencia y rendición de cuentas* (pp. 131-168). Ciudad de impresión: Siglo XXI, BBAPdf.
- Ugalde, L. (2015). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática N° 21*. Ciudad de impresión: Instituto Nacional Electoral.
- Uhr, J. (1993). Redesigning accountability: from muddles to maps. *Australian Quarterly* 65(2), 1-16.
- Vázquez, A. (2011). Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. En Solari, A. y Martínez, J. (compiladores). *Desarrollo local, textos cardinales* (2^{da} ed.) (pp. 35-77). Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Vergara, R. (2008). *La transparencia como problema. Cuadernos de transparencia N° 5*. Ciudad de impresión: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.