



MONITOR DE GASTO DEL GOBIERNO

Municipios de Cozumel y Othón P. Blanco,
Quintana Roo



SEGUNDA CATEGORÍA: "Acciones de
vigilancia ciudadana en la gestión pública"

Bios: Participación Política y
Desarrollo A.C.



Índice

Diagnóstico	3
Acciones implementadas o a implementar	6
Insumos utilizados y actores involucrados	12
Tiempo de implementación	12
Beneficios de la implementación del proyecto	13
Fuentes de información	15

Diagnóstico

En México, todas y todos los ciudadanos gozamos del derecho de acceso a la información, el cual es un derecho humano que "comprende el libre acceso a información plural y oportuna, a poder solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir cualquier información" (Gobierno de México, 2018). Este derecho se encuentra reconocido en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), donde se establece que "Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión". Dicho artículo también establece los principios y bases por lo que se deben regir la Federación y las entidades federativas para el ejercicio del derecho de acceso a la información en el ámbito de sus respectivas competencias.

Para garantizar este derecho, se cuenta con una amplia normativa en materia de transparencia y rendición de cuentas, estructurada en los niveles federal, estatal y municipal. Este marco normativo tiene como objetivo asegurar una administración pública eficiente y transparente, permitiendo a los ciudadanos supervisar el uso de los recursos públicos y promover la participación ciudadana en la toma de decisiones. Considerando que la implementación de este proyecto se prevé para los municipios de Othón P. Blanco y Cozumel, en Quintana Roo, a continuación, se mencionan algunas de las leyes y mecanismos relevantes en cada uno de estos niveles, con un enfoque en el gasto público y la rendición de cuentas.

A nivel federal destaca la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), pues es la principal normativa que regula la transparencia y el acceso a la información en México. Esta ley establece las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información pública y la rendición de cuentas de los sujetos obligados; para ello a lo largo de la Ley se hace la distribución de las competencias entre los organismos garantes de la federación y las entidades federativas en materia de transparencia y acceso a la información; se promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, consolidando la democracia; y establece los mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento de la Ley y la aplicación efectiva de sanciones.

Si bien esta Ley es la que rige la manera en que se debe garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la federación, es importante mencionar también la Ley Federal de

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), toda vez que entre sus disposiciones menciona la obligación que tienen las entidades federales a reportar de manera transparente el uso de los recursos, incluyendo la publicación de informes trimestrales y anuales sobre el estado de la hacienda pública. Como complemento a lo anterior, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) establece en su artículo sexto que las entidades públicas deben generar información financiera y presupuestaria confiable, comparable, relevante y oportuna, para la rendición de cuentas y la toma de decisiones.

Por su parte, en el ámbito estatal, para el caso de Quintana Roo, la principal ley que norma lo relativo a la transparencia y rendición de cuentas es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, la cual rige el actuar del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo (IDAIPQROO), que es el órgano autónomo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en el estado. Su función principal es asegurar que las instituciones públicas y otros sujetos obligados proporcionen información de manera transparente y accesible a los ciudadanos, así como proteger los datos personales de los individuos en posesión de entidades públicas y privadas.

Otra normativa importante a nivel estatal que garantiza la rendición de cuentas de los organismos públicos, particularmente del gasto público, es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo, la cual, entre otras cuestiones, establece la obligación de publicar información detallada sobre el uso de los recursos públicos en portales de transparencia, al igual que promueve la participación de los ciudadanos en la supervisión del gasto público a través de comités de vigilancia y auditoría social.

A pesar de que, como se puede observar, la normativa respecto a transparencia y rendición de cuentas es amplia, desde la organización hemos identificado que **el ejercicio del derecho al acceso a la información por parte de la ciudadanía se ve limitado por una brecha técnica que dificulta a la población el dar seguimiento a las acciones del gobierno**, en un primer lugar en el acceso a los mecanismos de transparencia existentes, y en segundo lugar, en el análisis de la información publicada, ya que ésta suele ser técnica dificultando su comprensión a la población no especializada en el tema, particularmente del gasto público.

Específicamente el tema del lenguaje técnico como una barrera para hacer efectivo el derecho al acceso a la información es un elemento que nos parece nodal. Si bien existen plataformas que transparentan gran parte del flujo y resultados de los procesos de adquisiciones y suelen ser ampliamente publicitadas, la información y su presentación no es asequible para el consumo público: la más de las veces se encuentra en forma de bases de datos, sin tratar, y cuando sí lo está, el lenguaje suele ser sumamente técnico, lo que imposibilita que la mayoría de la población pueda entender esos contenidos.

En ese sentido, nos parece primordial generar ejercicios que permitan “traducir” a un lenguaje ciudadano, de fácil consumo, elementos que podrían presentarse como técnicos sin por eso mermar la rigurosidad metodológica (un ejemplo de esto fue el proyecto Ojo ciudadano al turismo, con el que el Observatorio Internacional de Democracia Participativa nos reconoció en 2022 justamente por lograr vincular rigor técnico metodológico con un lenguaje que permita el entendimiento y posterior participación ciudadana).

Es bajo este contexto que surge la idea de implementar el Monitor de Gasto. La intención de dicho monitor es que la población cuente con información suficiente y presentada en un lenguaje ciudadano sobre el gasto del gobierno local en un sólo portal. Esta información, además, podría ser utilizada para detonar procesos de incidencia y vigilancia ciudadana, pues la existencia del monitor está acompañada de procesos de fortalecimiento donde se dan herramientas para analizar a profundidad la información disponible en el monitor. Asimismo, en el caso de que haya gente interesada en hacer uso del Monitor, pero no pueda acudir a las capacitaciones, en el mismo Monitor se incluirá un manual de uso para que cualquier persona tenga acceso a él y sepa cómo utilizarlo.

Si bien el monitor de gasto se puede aplicar en cualquier entidad del país, ya sea a nivel estatal o municipal, en este caso buscamos implementarlo en los municipios previamente mencionados, que son Cozumel y Othón P. Blanco, ambos del estado de Quintana Roo. Esto se debe, por un lado, a que contamos con experiencia previa en la implementación de proyectos en ambos municipios que nos han permitido generar alianzas con diversos actores locales. Por el otro lado, se consideran estos dos municipios debido a que a la fecha el Monitor de gasto no ha sido replicado en ambos, únicamente en Cozumel y esta acción estuvo a cargo de nuestra organización hacia 2019. De esta forma, podríamos darle continuidad al ejercicio en

Cozumel a la vez que lo implementamos por primera vez en Othón P. Blanco, que al ser la capital del estado de Quintana Roo, representa una oportunidad para tener mayor incidencia y buscar la forma de ampliar el Monitor a otros municipios o incluso llegar a nivel estatal.

Acciones implementadas o a implementar

El objetivo del Monitor de gasto del gobierno municipal de Othón P. Blanco y Cozumel, es dotar a la población información sobre los mecanismos de adquisiciones, diferenciando y contrastando entre licitaciones públicas, invitaciones restringidas y adjudicaciones directas y el cumplimiento de los requerimientos técnicos en la información subida al Portal Nacional de Transparencia (PNT), para con ello fortalecer su capacidad para la vigilancia ciudadana y poder identificar riesgos de corrupción existentes en el tema en ambos municipios del estado de Quintana Roo.

Con la intención de cumplir este objetivo, el proyecto se divide en 7 etapas:

1. Generación de alianzas estratégicas.
2. Revisión y sistematización de la información pública, contenida principalmente en el PNT.
3. Análisis de la normatividad referente al gasto público.
4. Desarrollo del Monitor para su posterior implementación.
5. Elaboración del Manual de uso del Monitor de gasto, dirigido a la población en general.
6. Publicación del Monitor de gasto del gobierno municipal de Othón P. Blanco y Cozumel.
7. Impartición de capacitaciones virtuales y/o presenciales a la población de Othón P. Blanco y Cozumel en cuestiones básicas del gasto público y en el uso del Monitor.

*Evaluación del proyecto.

Primeramente, desde la organización nos encargamos de hacer un mapeo de actores inicial. En esta etapa valoramos actores estratégicos que puedan estar interesados en apoyar el esfuerzo del monitor, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil interesadas en participar en las capacitaciones y en mapear procesos de contrataciones públicas; a cámaras de

comercio interesadas en conocer qué tipo de contrataciones hay en su municipio para poder posteriormente participar en ellas; o a instituciones relacionadas con el tema de transparencia para poder retroalimentar la propuesta del proyecto y darle más eco. En esta fase en la que nos encontramos actualmente en la implementación.

A día de hoy, hemos tenido pláticas con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), desde su dirección de Gobierno Abierto, para poder invitarles a participar como convocantes al ejercicio. Igualmente, hemos generado un vínculo de colaboración estrecha con Inteligencia Colectiva, una organización con trabajo en Othón P. Blanco para poder implementar el monitor en ese municipio. Otro actor relevante ha sido el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo, con quien hemos mantenido pláticas para encontrar formas de fomentar y profundizar nuestra acción, en tanto que este comité también está implementando un proyecto relacionado con el tema de contrataciones públicas y transparencia.

Por último, hemos tenido reuniones con representantes del sector privado y la academia, como la CANACO local y la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo (UQROO), para poder explicar la funcionalidad del monitor y los beneficios que éste traería a un esquema de transparencia en los procesos de contratación y de mayor vigilancia ciudadana.

La segunda etapa, de la cual ya se tiene un avance importante, es la revisión y sistematización de la información respecto a contrataciones para ambos municipios en todos los años disponibles en la PNT. Esto implica un arduo proceso de sistematización y limpieza de base de datos, donde se descargan y analizan todos los contratos disponibles de cada municipio para determinar errores humanos, omisiones, etc. Esta labor se complementa con la verificación de la normativa al respecto para determinar los elementos de información que deben ser públicos y las características que deben tener.

La información incluida en el Monitor es acompañada por el acceso directo a los contratos que respaldan cada compra e información sobre los proveedores implicados, así como distintos documentos que avalan el correcto proceso de las contrataciones y los conceptos de pago para saber en qué gasta el gobierno y cómo lo hace. Esta herramienta nos permite conocer cómo,

cuándo y quién es contratado, permitiendo a los ciudadanos exigir rendición de cuentas y un buen manejo de los recursos en casos en donde se detecten irregularidades.

- La información contenida en el Monitor permite conocer, para ambos municipios: La relación de adquisiciones según las tres categorías de otorgamiento del proyecto: licitación, invitación restringida y adjudicación directa.
- La lista de todos los proveedores.
- La lista de todos los contratos existentes.
- El Índice de Riesgo de Corrupción, que se calcula con la información contenida en el monitor.
- Fuentes de donde se puede obtener información con respecto a las consultas realizadas y la información presentada en el monitor, como lo son artículos, notas periodísticas, leyes, reglamentos y el marco normativo en general y ligas a sitios web.

La visualización general del monitor la siguiente:



Fuente: Karewa, 2024.

En una siguiente etapa, la que estamos por comenzar en el proyecto, cargamos la información trabajada en la plataforma. Esta información se sistematiza en una matriz que tiene los siguiente rubros:

1. Tipo de procedimiento
2. Materia
3. Administración
4. Ejercicio
5. Periodo en que se reporta
6. ID
7. Partida
8. Estado del procedimiento
9. Hipervínculo a la convocatoria o invitaciones
10. Fecha de la convocatoria o invitación
11. Descripción de las obras, bienes o servicios
12. Fecha en la que se celebró la junta de aclaraciones
13. Hipervínculo al fallo de la Junta de Aclaraciones
14. Hipervínculo al documento de la Presentación de Propuestas
15. Nombre completo del o los contratista(s)
16. RFC
17. Unidad administrativa convocante
18. Unidad administrativa solicitante
19. Centralizada/Descentralizada
20. Número que identifique al contrato
21. Fecha del contrato

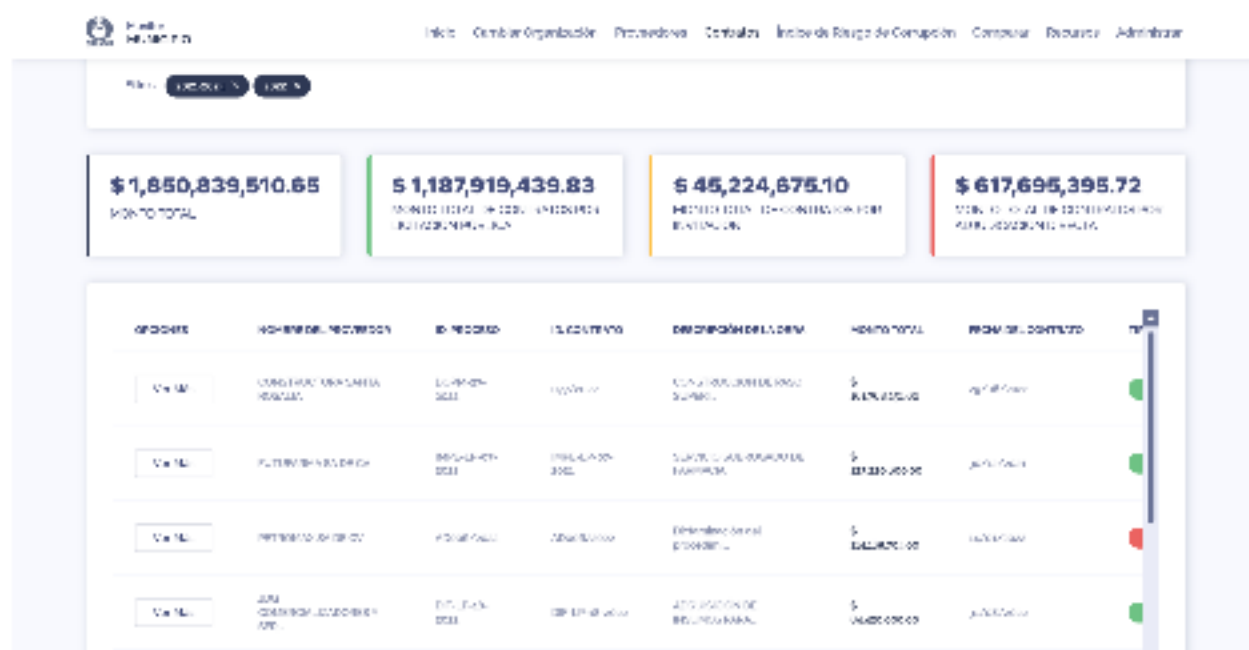
Es importante tener en mente esta información, pues a través de ella se pueden realizar filtros para la presentación de la misma. Esto implica que la persona usuaria puede visualizar información perfilándola según su interés; para lograrlo, existen 5 grandes categorías mostradas en la plataforma:

- Administración (periodo de gobierno)
- Año

- Trimestre
- Tipo de procedimiento
- Unidad administrativa
- Proveedor

Con estas 5 grandes categorías la persona usuaria puede generar filtros que le permitan especificar su búsqueda hasta el punto que desee, lo que facilita el tratamiento de la información y entendimiento.

La siguiente imagen es un ejemplo de cómo se podría visualizar un filtro aplicado a los contratos, donde se muestran sólo los firmados durante 2022. Como se puede observar, existe un listado completo y detallado de dichos contratos, además de un resumen del presupuesto orientado a cada una de las 3 formas de contratación.



Fuente: Karewa, 2024.

En lo que respecta a la metodología para calcular el Índice de Riesgo de Corrupción, diseñado por Karewa, éste consiste en medir en una escala de 0 a 100, donde 0 significa alto riesgo y 100 bajo riesgo, los niveles de riesgo de corrupción en los procedimientos de contrataciones públicas, en este caso, para los gobiernos municipales de Othón P. Blanco y Cozumel. Esta ponderación se hace con base en la información pública disponible, dividiendo los 20 datos

enlistados anteriormente, en tres ejes principales; manejo de contrataciones, competencia económica y transparencia.

Una vez concluido los procesos anteriores, se hará la renovación del Manual de uso utilizado en Cozumel 2019, con base en las sugerencias de mejora hechas por los mismos usuarios e incorporando las diferencias que haya en esta nueva edición del Monitor. Con la intención de que este manual y todo lo contenido en la plataforma sean aprovechados por la población, se implementarán capacitaciones virtuales, a manera de rally, para la población de Othón P. Blanco y Cozumel, las cuales incluirán contenidos básicos sobre cómo funciona el gasto público, qué tipo de información debe ser pública y cuál no, así como un breve taller sobre el uso del Monitor. En ese momento se hace una convocatoria abierta a la población de los municipios y se potencia gracias a los aliados que desde la primera etapa del proyecto se lograron, quienes nos ayudarán a replicar y ampliar la convocatoria para tener mayor alcance.

Como parte de las capacitaciones (rally), adicional a los contenidos teóricos, se acompaña a las personas asistentes en la profundización de casos específicos; se invita a que elijan un contrato en específico para que puedan verificar el proceso que se realizó para su firma y, sobre todo, a que verifiquen por sí mismos si es que el bien o servicio fue entregado o implementado. Gracias a estos ejercicios hechos en diversos municipios de la República (como nosotros lo hicimos en 2019 en Cozumel), las y los participantes han logrado detectar riesgos de corrupción asociados a contratos con deficiencias en su llenado, registros equívocos, servicios o bienes sin comprobante de que se hayan entregado o implementado, etc. Sin duda, un ejercicio como estos logra evidenciar la utilidad de la herramienta y lo estratégico que resulta utilizar la información pública, en un lenguaje ciudadano, para ampliar la participación ciudadana.

Adicional a las etapas del proyecto, se incluye un componente de evaluación, con el que se pretende analizar la implementación del mismo, así como determinar el grado de cumplimiento de sus objetivos, de forma que se puedan detectar áreas de mejora tanto en el diseño como en la implementación, para incorporarlas en próximas ediciones.

Insumos utilizados y actores involucrados

Como se puede observar, el Monitor de gasto del gobierno requiere de diversos insumos para su implementación; por un lado, los recursos humanos necesarios consistente en un equipo multidisciplinario de al menos cinco personas para realizar las diferentes etapas que comprende el proyecto. En lo que respecta a los materiales, se requiere una plataforma que contenga toda la información del Monitor, así como una suscripción a la plataforma Zoom para la implementación del rally.

Los recursos financieros estarán dirigidos a cubrir los honorarios de los recursos humanos del proyecto, así como a elementos clave del mismo, siendo principalmente: campañas de difusión del proyecto, especialmente el rally; programación de la plataforma que aloja al Monitor, así como el costo de la misma y su actualización trimestral; suscripción a Zoom para la realización de las actividades.

Cabe destacar que la participación de diversos actores así como la generación de alianzas estratégicas es fundamental para la ejecución del Monitor, tal es así que desde la primera etapa del mismo se contempla la generación de alianzas estratégicas a partir de un análisis de los actores involucrados. Como se explicó anteriormente, a día de hoy, estamos trabajando en la formación de alianzas estratégicas, teniendo diferente grado de avance con la Dirección de Gobierno Abierto del INAI; con Inteligencia Colectiva, una organización con trabajo en Othón P. Blanco; con el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo, con la CANACO local y con la UQROO.

La importancia de la formación de alianzas estratégicas radica, principalmente, en la capacidad de llegar a más personas y con ello ampliar la participación de la población, lo cual es clave para fomentar la vigilancia ciudadana y, por lo tanto, cumplir el objetivo del proyecto.

Tiempo de implementación

Se estima que el tiempo de implementación sea de 6 meses, los cuales comprenderán las primeras etapas del proyecto hasta la realización del rally. Sin embargo, la actualización de la plataforma que contiene la información del Monitor será un ejercicio permanente, realizándose

de manera trimestral, correspondiendo a la periodicidad en la que se hace pública la información del gasto gubernamental.

Beneficios de la implementación del proyecto

A partir de la implementación del Monitor de gasto del gobierno municipal de Othón P. Blanco y Cozumel, como ya se explicó en líneas anteriores, la población de ambos municipios podrá contar con mayores herramientas para conocer en qué gasta su gobierno, los procesos de contrataciones que llevan a cabo y, puntualmente, detectar riesgos de corrupción asociados al proceso de contratación. Esto permitirá no sólo fortalecer la vigilancia ciudadana, sino también servirá como un instrumento para la participación ciudadana en el tema, e idealmente impactará en mejorar la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos municipales.

Como mejora al Monitor previamente implementado por Bios A.C., además de renovar el Manual de uso del Monitor de gasto con base en sugerencias de los usuarios, se incluirá la identificación de normativa referente a las compras del gobierno, así como a las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas que tienen los municipios de Othón P. Blanco y Cozumel, esto con la finalidad de que la población no sólo tenga acceso a la información de los contratos, sino también sepa qué tipo de información debe ser pública.

También es importante recalcar el beneficio que esta plataforma puede tener para sectores precisos; para la academia resulta especialmente útil, al menos en la rama de ciencias sociales como gobierno, administración pública y gestión pública, tener esta información ya tratada para proyectos de investigación. En el sector privado, esta información permite ubicar nichos de venta a gobiernos locales, donde distintos giros podrían perfilar sus propuestas más competitivas que las actualmente contratadas por el gobierno; esto no sólo favorece la competencia, si no que hace más eficiente el gasto público en un mediano plazo.

Como se puede observar, un ejercicio como este permite, mayor y mejor participación, pues democratiza de forma real la información pública. Asimismo, fomenta y fortalece la vigilancia ciudadana al actuar del gobierno, lo que a su vez impacta en la transparencia y rendición de cuentas de los sujetos obligados al haber mayor exigencia por parte de la población.

Es relevante entender que el monitor de gasto es una herramienta que desde 2018 existe a nivel nacional; Karewa, una organización desgraciadamente recién extinta, fue quien generó el monitor y lo implementó en el municipio de Chihuahua por primera vez. Nosotros como organización fuimos la segunda organización en implementarlo en Cozumel; desde entonces, se ha implementado en más de 6 estados. Esta ocasión que está por implementarse en Othón P. Blanco y Cozumel, será la primera vez que se replique sin que Karewa esté a la cabeza del ejercicio, por lo que nosotros estamos impulsando una red de los monitores que ya se han implementado.

La red tendría por objetivo intercambiar experiencias locales sobre las implementaciones y mejoras, ya sea al código de la plataforma o hasta para potenciar los rallies, para con ello dar continuidad a los monitores y lograr su implementación en más partes de la República. En ese sentido, se establecen como líneas mínimas de trabajo las siguientes:

- Búsqueda de financiamiento en conjunto para lograr la consolidación de los monitores existentes y promocionar futuros monitores.
- Organización de sesiones de apoyo y retroalimentación para compartir saberes relacionados a los temas de seguimiento de gasto, así como apoyar en las implementaciones de los miembros con menos experiencia.
- Promoción conjunta de los resultados de los distintos monitores, generando una propuesta de comunicación homologada.

La intención es que en el transcurso de septiembre de 2024 podamos generar esta propuesta y definir sesiones de trabajo para potenciar los alcances de los distintos monitores y, sobre todo, consolidar y expandir la cultura del monitoreo de gasto de gobiernos locales a lo largo y ancho de nuestro país.

Fuentes de información

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2024). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado en agosto de 2024, de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

----- (2024). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Recuperado en agosto de 2024, de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

----- (2021). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Recuperado en agosto de 2024, de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

----- (2024). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Recuperado en agosto de 2024, de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>

Congreso del Estado de Quintana Roo. (2024). Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo. Recuperado en agosto de 2024, de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L155-XVII-20240402-L1720240402218.pdf>

Gobierno de México. (2018). Derecho humano de acceso a la información. Recuperado en agosto de 2024, de <https://www.gob.mx/publicaciones/es/articulos/derecho-humano-de-acceso-a-la-informacion?idiom=es>

Karewa. (2024). Monitor Karewa. Recuperado en agosto de 2024, de <https://www.monitorkarewa.org/>

FUNDAMENTO LEGAL

1.- ELIMINADO el correo electrónico de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato electrónico confidencial de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 10 de los LGMCDIEVP

2.- ELIMINADO el número de teléfono celular de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

* "LTAIPEJM: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

LGMCDIEVP: Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas.

LPDPPSOEJM: Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados en el Estado de Jalisco y sus Municipios."