

COMBATIENDO LA CORRUPCIÓN DE MANERA INTERMITENTE: EL ROL DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL

FIGHTING CORRUPTION INTERMITTENTLY: THE ROLE OF THE MUNICIPAL COMPTROLLER'S OFFICE

Irma del Carmen Guerra Osorno*

RESUMEN: El artículo recupera y parte de los hallazgos del Marco de Consolidación de la Corrupción (CCF por sus siglas en inglés), publicado por Meza y Pérez-Chiqués (2020). Este marco busca dar cuenta de los mecanismos mediante los cuales la corrupción se consolida en los gobiernos locales, para lo cual emplean cuatro dimensiones de análisis: redes, organización, opacidad y sistemas de pesos y contrapesos. Aquí se explora la última dimensión, específicamente el papel que juegan las contralorías y las capacidades administrativas de las que disponen para hacer frente a la corrupción. Para esto, se llevó a cabo un estudio de caso a partir de entrevistas, solicitudes de información mediante la Plataforma Nacional de Transparencia y análisis de notas periodísticas. Entre los hallazgos principales se encontró que, aunado al estado deficiente y limitado tanto de las capacidades como de la autonomía de la contraloría municipal estudiada, aquellas de las que sí dispuso se emplearon a discreción, en función de las circunstancias, incrementando con ello el riesgo de ocurrencia de actos de corrupción y su potencial consolidación. Además, se identificó que ciertas capacidades administrativas son condicionantes o necesarias para que otras puedan ejecutarse de manera adecuada.

Palabras clave: *corrupción, capacidades administrativas, autonomía, órganos internos de control*

Recibido: 09/01/23 | **Aceptado:** 03/04/23

* Profesora en la Universidad Veracruzana. Estudió la Licenciatura en Economía y una Especialización en Métodos Estadísticos, es Maestra en Administración Pública y Doctora en Políticas Públicas por el CIDE. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

ORCID 0000-0002-9250-6855

Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales, Universidad Veracruzana.

iguerra@uv.mx

Fuente de financiamiento: El trabajo se realizó en el marco del proyecto Ciencia de Frontera 2019 CONAHCYT Proyecto 171514.

ABSTRACT: The article recovers and departs from the findings of the Corruption Consolidation Framework (CCF), published by Meza and Pérez-Chiqués (2020). This framework seeks to account for the mechanisms through which corruption is consolidated in local governments, for which four dimensions of analysis are used: networks, organization, opacity, and systems of checks and balances. The last dimension is explored here, specifically the role that comptrollers play and the administrative capacities they have to deal with corruption. For this, a case study was carried out based on interviews, requests for information through the National Transparency Platform and analysis of journalistic reports. Among the main findings, it was found that, coupled with the deficient and limited state of both the capabilities and autonomy of the municipal comptroller's office studied, those that were available were used at discretion, depending on the circumstances, thereby increasing the risk. Occurrence of acts of corruption and their potential consolidation. In addition, it was identified that certain administrative capacities are conditioning or necessary so that others can be executed adequately.

Keywords: *corruption, administrative capacities, autonomy, internal control bodies*

Received: 09/01/23 | **Accepted:** 03/04/23

Gran parte de la literatura sobre corrupción se ha centrado en identificar sus causas (ver Kwon, 2014; Treisman, 2007), generando explicaciones desde una perspectiva individual, organizacional y/o societal (De Graaf, 2007; Granovetter, 2007; Trejo, 2021), tomando como unidad de análisis, casi siempre, el nivel nacional; pero poco se ha explorado sobre cómo este fenómeno pareciera que logra autorreproducirse e incrustarse de tal forma que revertirlo se vuelve una tarea titánica, a pesar de las distintas estrategias de prevención y combate que se han implementado en las últimas décadas a lo largo de muchos países. Al respecto, Meza y Pérez-Chiqués (2020) proponen un marco analítico (Marco de Consolidación de la Corrupción [MCC]) para entender precisamente cómo la corrupción se consolida en los gobiernos locales, este nivel de estudio que ha estado mucho más ausente en la literatura, y lo hacen a partir de cuatro dimensiones: redes, organización, opacidad y sistemas de pesos y contrapesos. Con respecto a ésta última, y en el contexto tanto de los sistemas estatales anticorrupción como del propio Sistema Nacional en México, las contralorías municipales tendrían que funcionar como esos mecanismos de pesos y contra-

pesos que facilitaran y promovieran el control de la corrupción desde lo local, ahí en donde los ciudadanos reciben los servicios más básicos.

Este control debe ser entendido como la capacidad para prevenir, detectar y sancionar la corrupción; es decir, las contralorías deberían de ser capaces de: en primer lugar, identificar condiciones y espacios en los cuales se cometen estos hechos, incluyendo los vacíos legales, así como debilidades institucionales y riesgos en la operación de la gestión pública; segundo, si la prevención falla, entonces deben contar con los recursos que les permitan detectar la ocurrencia de estos fenómenos y; tercero, deben tener la capacidad para investigar de manera adecuada/correcta las faltas administrativas y hechos de corrupción, de tal forma que los procedimientos no se caigan y que las sanciones, si aplicasen, se impongan y hagan efectivas.

Para que lo anterior suceda, es necesario que las contralorías cuenten con autonomía y una serie de recursos tales como personal con las cualificaciones y experiencia acordes a las funciones o tareas a desempeñar, infraestructura física adecuada y en buen estado, presupuesto suficiente, recursos tecnológicos que les permitan producir inteligencia institucional, principalmente. Sin embargo, aunque estas instancias han recibido más atención y atribuciones a partir de las reformas legislativas que se iniciaron en México en 2015 para mejorar el combate a la corrupción, concretamente con la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo relativo a su autonomía y lo que corresponde al estado actual de las capacidades de las que disponen para desempeñar sus funciones, no fueron asuntos atendidos en las reformas.

Este trabajo busca, por lo tanto, explorar, desde el MCC de Meza y Pérez-Chiqués (2020), cómo la falta tanto de capacidades administrativas como de autonomía en las contralorías municipales evitan no sólo que éstas puedan prevenir y combatir eficazmente la corrupción, sino que pueden incluso promover su consolidación. Esto con la finalidad de complementar y ampliar el propio MCC, además de contribuir al estado actual de la literatura sobre capacidades administrativas y corrupción que, si bien existe, no ha considerado el papel de las contralorías a nivel local.

El texto se divide en cuatro secciones. En la primera se explora la literatura existente que vincula las capacidades administrativas con la corrupción, poniendo el foco en las contralorías u órganos de control interno; la segunda presenta la metodología empleada, que consistió en un estudio de caso; la tercera expone los principales hallazgos en términos del estado actual que guardan las capacidades y la autonomía de la contraloría del municipio estudiado, así como su vínculo con la consolidación de la corrupción; en tanto que, en la última sección se presenta la discusión y conclusión.

CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS Y AUTONOMÍA COMO PRE-REQUISITOS PARA LA PREVENCIÓN Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Sobre los actos de corrupción que experimentan los ciudadanos, Alina Mungiu (2006) señala que, por ejemplo, en sociedades organizadas de formas particularistas, la distribución regular de bienes y servicios públicos se realiza sobre una base no universal, en función del estatus o posición social, que además refleja los vicios en la distribución de poder que guardan esas sociedades en concreto. De tal forma que, habrá ciudadanos que terminen pagando más por recibir un trato igual, mientras que otros estarán comprando en realidad un privilegio. En el primer caso, podríamos pensar en alguien que quiere abrir un negocio de manera formal, pero que se enfrenta a todo un proceso burocrático por demás complejo y en el que su trámite no avanzará (así tengo todo en orden) a menos que dé una ‘mordida’. En el segundo, podemos situarnos en un caso similar, pero en el que la persona interesada en iniciar el negocio no cumpla con el uso de suelo: un local comercial en un fraccionamiento de uso habitacional, por ejemplo, por lo que termina sobornando a uno de los funcionarios encargados de emitir el permiso para que ‘se haga de la vista gorda’ o, incluso, quizá esto último ocurra sin necesidad de soborno, simplemente por su cercanía o amistad con el poder o los tomadores de decisiones. Ambos actos implican un intercambio en donde el servidor público se ha desviado de las normas aceptadas para servir fines privados (De Graaf, 2007) y en el que el trato a los ciudadanos ha sido claramente desigual.

Ahora bien, como se mencionó en la introducción, debido al andamiaje legal e institucional en México, las contralorías municipales juegan, o al menos deberían jugar, un papel fundamental en el control de la corrupción, sobre todo si consideramos que es un fenómeno sistémico, complejo y que no sólo ocurre de manera diádica, sino principalmente en redes (Luna-Pla y Nicolás-Carlock, 2020; Meza y Pérez-Chiqués, 2020). Con todo y esto, la literatura académica sobre los órganos de control y sus capacidades es escasa, los artículos más relevantes se enfocan en las experiencias de los entes fiscalizadores a nivel nacional, pero lo local se encuentra básicamente ausente.

La literatura al respecto remarca la importancia de la autonomía de los contralores (Grasso, P. G. y Sharkansky, 2001; Neu, Everett y Rahaman, 2013; Santiso, 2008), señalando cómo ésta llega a comprometerse, evitando la investigación y sanción de prácticas relacionadas con la corrupción. Una coincidencia es que, con independencia de los países analizados, que abarcan desde Estados Unidos y Canadá, hasta países latinoamericanos como Argentina, los autores reconocen que los diseños legales e institucionales se apegan por lo general a estándares internacionales y que, al menos en papel, estos órganos se

encuentran blindados; aun así, la autonomía se ve comprometida en distintos momentos por diferentes actores que van desde el legislativo hasta el ejecutivo. En este sentido, para Grasso, P. G. y Sharkansky, (2001) una cosa es la independencia en papel y otra la forma en cómo ésta se ejerce en el día a día por los contralores, reconociendo además que su actividad es inherentemente sensible y política. Lo que ocurre entonces es que, inevitablemente, consideraciones políticas entran y permean los juicios de los auditores, aun en contexto democráticos y con agencias anti-corrupción supuestamente fuertes (Neu *et al.*, 2008). Esto se refleja en las decisiones sobre lo que se revisa, cómo se revisa, lo que se incluye en los informes y hasta el lenguaje utilizado que puede ayudar o no a atenuar ciertos hallazgos y, finalmente, en lo que se da a conocer.

Ahora bien, a pesar de que los auditores, por motivos políticos, tengan la intención de esconder o disfrazar actos de corrupción, los medios de comunicación y exservidores públicos en desacuerdo pueden llegar a ser esenciales en la promoción de investigaciones mucho más exhaustivas, así como en la exigencia de sanciones (Neu *et al.*, 2008), aun en contra de los actores gubernamentales y de los propios órganos de control.

Por otra parte, si bien Bersch, Praça y Taylor (2017) no estudian una entidad fiscalizadora, sino la burocracia de las agencias federales en Brasil, su artículo resulta de interés porque exploran el vínculo entre las capacidades administrativas y el nivel de autonomía de las entidades, así como la influencia de este vínculo sobre la corrupción. Al respecto, los hallazgos soportan la tesis detrás de esta investigación: que bajas capacidades y baja autonomía se correlacionan con mayores niveles de corrupción, encontrando además que, el dominio de una agencia por parte de un sólo partido afecta negativamente las capacidades y ello de manera indirecta contribuye a una mayor corrupción.

Finalmente, hay dos textos que, si bien sólo abordan el tema de las capacidades administrativas, proveen de marcos de referencia que permiten operacionalizar y estudiar el concepto. El primero de ellos es de Wu, Howlett y Ramesh (2018), los cuales definen a la capacidad para las políticas como el conjunto de habilidades y recursos que se requieren para desarrollar o desempeñar funciones de políticas. A partir de esta definición, proponen un marco de análisis para explorar el concepto, identificando tres tipos de habilidades (analíticas, gerenciales y políticas) y tres tipos de recursos (individual, organizacional y el sistema).

Por su parte, Heredia, Dussauge y Lodge (en Elizondo y Dussauge, 2018) proponen un marco analítico para explicar cómo la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), encargada de regular y supervisar la seguridad industrial y la protección al medio ambiente en México, ha ido construyendo capacidades regulatorias desde su creación en 2015. Aquí, las capacidades

administrativas son entendidas como el “conjunto de condiciones y características que les permitan [a las agencias] desempeñar sus tareas, resolver los problemas que enfrentan y adaptarse a su entorno” (p. 166). En función de esto y por tratarse su objeto de estudio de una agencia regulatoria, las cuatro capacidades que identifican como necesarias son: capacidad de análisis, capacidad de coordinación, capacidad de supervisión y capacidad de ejecución. El primer tipo es entendida básicamente en los mismos términos que Wu *et al.* (2018) y tiene que ver con la habilidad para hacerse de información que permita la toma de decisiones; implica, por lo tanto, estar en posibilidades de recuperar o genera datos, procesarlos e interpretarlos. El segundo tipo de capacidad, que en Wu *et al.* aparece como parte de las habilidades requeridas para la gerencia, en Heredia *et al.* (2018) es vista como aspecto fundamental en las agencias regulatoria y, por tanto, es una capacidad por sí misma. El tercer tipo “se refiere a las condiciones que tiene la agencia regulatoria para vigilar y registrar que las actividades de las entidades reguladas efectivamente se desarrollan de acuerdo con las normas establecidas” (p. 167). Esta capacidad, por lo tanto, es esencial también para las contralorías municipales, debido a que son los órganos encargados del control internos en los ayuntamientos. Finalmente, el tercer tipo supone que las regulaciones que emite la ASEA se cumplen y que, en caso de existir impugnaciones, éstas mantienen su validez. Para el caso de las contralorías, nuevamente esta capacidad será esencial por lo que respecta a los informes de presunta responsabilidad administrativa que emite y las sanciones que impone.

En función de la revisión de literatura, en este trabajo se entenderá por capacidades las habilidades y recursos que requieren los órganos de control interno para desempeñar las funciones de prevención, detección y sanción de los hechos de corrupción. En cuanto a la autonomía, ésta se referirá a la capacidad que se reconoce a un órgano para regir su comportamiento bajo criterios de especialización, sin depender de criterios de comportamiento dictados desde otras áreas o dependencias del ayuntamiento. De tal forma que en la siguiente sección se presenta la propuesta analítica que permite identificar, en primer lugar, cuáles son las capacidades específicas que requieren las contralorías; en segundo lugar, conocer el estado actual de las mismas y; en tercer lugar, explorar cómo el ejercicio de éstas cumple o no con el propósito de los órganos de control.

Cabe señalar que, si bien la autonomía puede ser considerada dentro de la categoría genérica de las capacidades, en este estudio se optó por separarla debido a la importancia que tiene para el desempeño del tipo de órganos que aquí se analizan y que se considera una característica fundamental.

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El trabajo consistió en un estudio de caso centrado en la contraloría de un ayuntamiento que es la capital de un estado en México. Se toma como base los hallazgos y la propuesta del marco de análisis de Meza y Pérez-Chiqués (2020), específicamente la dimensión de pesos y contrapesos debilitados y opacidad, así como el concepto de corrupción que emplean, el cual consiste en el uso y abuso de la autoridad estatal y el poder con el fin de desviar los recursos públicos de cualquier tipo, para satisfacer intereses privados o de grupo.

La selección de la contraloría obedeció a que se encuentra en uno de los cinco estados que, de acuerdo con la ENCIG (2021), tuvo un alza en la tasa de víctimas de actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados ante alguna autoridad de los tres niveles de gobierno por cada 100,000 habitantes, ubicándose por encima del promedio nacional en 2021; además de encontrarse entre los cinco estados con los mayores costos de incurrir en actos de corrupción.

Aunado a lo anterior y a pesar del desempeño que mostró el estado en la encuesta mencionada, la contraloría pertenece a un ayuntamiento que es capital y que es de los órganos internos con más recursos en comparación con el resto; por lo tanto, si este órgano presenta problemas en la prevención y control de la corrupción, es de esperar que, en ayuntamientos menos equipados en términos de capacidades y autonomía, los problemas y retos que enfrenten las contralorías sean todavía mayores.

En cuanto a los métodos, se realizaron 11 entrevistas entre los meses de mayo y junio de 2022, distribuidas de la siguiente manera: cuatro a regidores y exregidores, cuatro a servidores y exservidores públicos y 3 a abogados especialistas en la materia y que han tenido contacto con contralorías, entre ellas la del municipio explorado. Para realizar las entrevistas se aplicó el método de bola de nieve y el número obedeció a que con 11 se llegó a un punto de saturación, es decir que, con independencia del tipo de actor entrevistado, los hechos referidos comenzaron a ser los mismos.

Las preguntas realizadas versaron sobre los temas de autonomía, capacidades administrativas disponibles y cómo el estado deficiente de alguna de estas dimensiones facilita o promueve la consolidación de la corrupción. Adicionalmente, el asunto de las capacidades también se exploró a partir del presupuesto asignado y ejercido, recursos humanos, infraestructura física y tecnológica, así como recursos materiales.

Aunado a lo anterior, se elaboraron solicitudes de información mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, tanto a la contraloría como al tribunal de justicia administrativa estatal, se descargaron documentos oficiales que

por obligación los entes públicos deben subir a la plataforma y se consultaron notas periodísticas.

El periodo de estudio abarcó de 2016 a principios de 2022, comprendiendo tres administraciones municipales. Esto se decidió en función de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, debido a las implicaciones que tuvo en materia organizacional y de atribuciones sobre los órganos de control interno.

Por último, para el análisis de la información recabada se construyó el siguiente marco:

TABLA 1.
MARCO DE ANÁLISIS

Actividades vinculadas al control interno de la corrupción	Identificar los espacios y condiciones que facilitan / promueven la corrupción	Prevenir la ocurrencia de actos de corrupción	Detectar la ocurrencia de actos de corrupción	Sancionar los actos de corrupción
Capacidad requerida	Capacidad de análisis	Capacidad gerencial	Capacidad de supervisión	Capacidad de ejecución
Otros requisitos	Autonomía			

Fuente: Elaboración propia con base en Wu *et al.* (2018) y Heredia *et al.* (2018)

Es importante mencionar que lo anterior no significa que en cada una de las actividades vinculadas al control interno sólo se requiera de un tipo de capacidad, sino que la capacidad que se indica es la que se identifica como esencial para desempeñar la tarea en cuestión.

HALLAZGOS

Como parte de las reformas legislativas que se iniciaron en México en 2015 para el combate a la corrupción, el 18 de julio de 2016 se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en la cual se establecieron tres tipos de conductas relacionadas con el incumplimiento de la Ley: faltas administrativas no graves, faltas administrativas graves y hechos de corrupción. En este contexto, se estableció que los órganos internos de control locales fueran facultados para constituirse en autoridad investigadora, substanciadora y resolutoria por cuanto hace a las faltas no graves y turnando a los tribunales de justicia administrativa en los estados lo que corresponde a las graves,

para que sean éstos quienes sancionen; además de poder presentar denuncias ante las fiscalías especializadas en materia anticorrupción. Aunado a esto, la prevención ocupó también un lugar central dentro del Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas estatales, por lo que se estableció que los órganos fueran competentes para implementar mecanismos que previnieran actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos que establecieran los propios sistemas. Es decir, la labor de los OIC consiste no sólo en investigar y sancionar posibles faltas administrativas, sino también en prevenir su comisión, lo que resulta quizá más importante.

Así pues, aunque estas instancias han recibido más atención y atribuciones, dos temas quedaron pendientes en las reformas, lo relativo a su autonomía y lo que corresponde al estado actual de las capacidades de las que disponen para desempeñar sus funciones. Por ejemplo, un dato relevante que presenta el *Diagnóstico sobre el estado actual de la justicia administrativa a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción* (2018), es que, en materia de faltas administrativas graves, el 59% de los expedientes que se turnaron a los tribunales de justicia administrativa, por parte de los OIC, fueron regresados por substanciación incompleta y el 9% fueron desechados. Esta situación, que bien pudo ser el resultado de capacidades administrativas insipientes, termina por imponer frenos reales en el combate a la corrupción e incluso podría contribuir a su consolidación. Aunado a ello, hay que considerar lo que sucede con las faltas administrativas no graves, en las cuales los órganos sí tienen competencia para resolver, así como lo relativo a la prevención.

Ahora bien, antes de entrar con cada una de las capacidades descritas en el apartado anterior, se expondrán brevemente los hallazgos en materia de presupuesto y recursos humanos, debido a que esto afecta a los cuatro tipos de capacidades. En cuanto al presupuesto que recibió la contraloría durante el periodo analizado, la mayoría de los actores entrevistados, así como la revisión misma de los montos aprobados, apuntaron a que fue suficiente, encontrándose incluso que, en cuatro años, el órgano cayó en subejercicios.

Contrariamente, la percepción en general sobre el personal fue que en ningún momento resultó suficiente para la carga de trabajo que tenía la contraloría. En una de las administraciones municipales, por ejemplo, se señaló que hubo más cambios de titulares de áreas de los que se habían presentado en otros gobiernos, situación que requirió de mayor tiempo y atención por parte del personal debido a los procesos de entrega-recepción que son parte de sus funciones. También se indicó que, durante algún tiempo, se le atribuyeron a este órgano responsabilidades adicionales a las que había tenido, como el registro y control del padrón de proveedores del ayuntamiento, que además incluyó el aumento de requisitos que éstos últimos debían cumplir para poder

ser incorporados. Por otro lado, durante el periodo de estudio, no se refirió que existieran procesos de contratación del personal que garantizaran independencia, *expertise* y profesionalismo. En la mayoría de los casos, la forma en cómo se reclutaba al personal de confianza era básicamente por cercanía con el poder, amiguismo, etc. Si bien los informantes señalaron, en general, que el órgano sí ha contado con personal que reúne cierto perfil mínimo, algunos indicaron que es necesario poner atención en perfiles específicos a cada una de las funciones a desempeñar, por ejemplo, en cuanto a las áreas de investigación y sustanciación de faltas administrativas o hechos de corrupción.

Teniendo el panorama del presupuesto y los recursos humano, a continuación, se presenta el estado que guardan las capacidades administrativas de la contraloría estudiada, así como su grado de autonomía para poder identificar cómo éstas terminan por generar las condiciones propicias no sólo para que la corrupción ocurra, sino peor aún, para que se consolide.

Capacidad de análisis

Esta capacidad implica habilidades para recuperar, sistematizar e interpretar datos, así como la existencia de sistemas de información que apoyen, en el caso de las contralorías, la identificación de zonas de riesgo; es decir, aquellas condiciones o espacios que promuevan la comisión de algún hecho de corrupción.

Al respecto, se generaron solicitudes de información para conocer si la contraloría contaba con algún dispositivo o instrumento que le permitiera identificar zonas de riesgo, sin embargo, no pudo encontrarse evidencia de ello. Adicionalmente, los actores entrevistados coincidieron en que no se dispuso de bases de datos u otros mecanismos que le permitieran a la contraloría generar inteligencia institucional que apoyara la toma de decisiones, en este caso, para el control de la corrupción. Lo que se observó más bien fue que la información que se producía quedaba dispersa y sin analizar o incluso se perdía, esto tanto por la falta de personal con las habilidades necesarias, como por la ausencia de un sistema de información. Esto provocó que no fuera posible identificar las condiciones o espacios con mayor ocurrencia de actos de corrupción.

Aunado a lo anterior, la falta de capacidad de análisis afectó la capacidad gerencial, debido a que la prevención implica, forzosamente, identificar de manera inicial las zonas de riesgo.

Capacidad gerencial

La capacidad gerencial es entendida aquí como la efectividad de las contralorías para movilizar y desplegar los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones, específicamente la prevención de los actos de corrupción.

En este caso, la falta de protocolos, reglamentos y manuales de procedimiento adecuados a situaciones determinadas se hizo latente. Al respecto, una de las personas entrevistadas refirió que en una ocasión un empleado del ayuntamiento interpuso una queja por acoso laboral; sin embargo, el protocolo aplicado fue uno de hostigamiento sexual por no contar con el primero, situación que generó la indefensión jurídica del denunciante, pero también una clara violación a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de quien fue denunciado:

(...) la Contraloría tomó una medida preventiva, aplicó un protocolo, y ese protocolo fue sobre hostigamiento sexual, entonces cuando se lee, precisamente que se activa ese protocolo sobre hostigamiento sexual, la primera pregunta “oye, a ver, esta persona se está quejando de hostigamiento laboral, ¿por qué nos aplicas esto?” dice “es que es de manera supletoria, porque no tengo uno sobre hostigamiento laboral”. (Entrevista 5)

En cuanto a los reglamentos, se indicó de manera reiterada que existían espacios en donde leyes estatales que debían aplicarse a ciertos procedimientos administrativos en el ayuntamiento, no podían aplicarse a determinadas áreas por referirse a funciones o atribuciones que no les correspondían. El problema se generaba, por ejemplo, al momento de la entrega-recepción, en donde la ley estatal indicaba que, como parte del proceso, debía existir determinado documento, pero que en la práctica no le aplicaba a esa área. La instrucción de contraloría era anexar un oficio en donde se indicara esto; sin embargo, el propio organismo daba trámite a quejas de los titulares entrantes por no encontrarse el documento en cuestión, iniciándose una investigación. A pesar de ello, no hubo una adecuación reglamentaria que permitiera evitar este tipo de situaciones.

Adicionalmente, también ocurrió que algunas áreas decidieran unilateralmente modificar formatos y procedimientos, sin que los manuales correspondientes se actualizaran, situación que no era detectada por la contraloría sino hasta que se daba algún cambio de titular, por ejemplo.

Por otra parte, exservidores públicos reconocieron que en diversas ocasiones incumplieron con la entrega de cierta información por desconocimiento de la obligación, o bien, por desconocimiento de las fechas de recepción, por lo que indicaron que ésta sería un área de atención y seguimiento importante para la contraloría, implementando mecanismos de acompañamiento y asesoramiento a los funcionarios para evitar esta situación; en lugar de sólo señalar la falta cuando los tiempos vencían, que era lo que normalmente sucedía.

Lo anterior se tradujo en una deficiente promoción y fortalecimiento del control interno, incluyendo la ausencia de mecanismos de prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Capacidad de supervisión

Por lo que respecta a la capacidad de supervisión, ésta implica la habilidad de las contralorías para vigilar y registrar que las actividades de las distintas áreas y direcciones del ayuntamiento efectivamente se desarrollen de acuerdo con las normas establecidas, sin que exista desviaciones.

Sin embargo, tal como recién se señaló, la falta de capacidad gerencial para la prevención se tradujo en la ausencia de manuales de procedimiento, protocolos de intervención, así como de reglamentación clara y pertinente. Estas carencias o deficiencias terminaron inevitablemente por limitar la capacidad de supervisión, debido a que lo que sucedía regularmente era la desviación de las conductas o actividades, no sólo por la posible comisión de un acto de corrupción, sino también porque las diferentes áreas del ayuntamiento intentaban sacarles la vuelta a las disposiciones vigentes con la finalidad de cumplir con sus funciones.

Por otra parte, como se comentó previamente, los cambios de titulares fueron uno de los procesos que mayor tiempo y personal demandaron a la contraloría; sin embargo, esto no se tradujo en el diseño y operación de algún sistema informático que facilitara las entregas-recepción, actividad en la que una gran cantidad de documentos debían ser integrados y verificados.

La ausencia de controles mínimos, apoyados en recursos tecnológicos, se reflejó también en situaciones como poder deshacerse de oficios dirigidos a algún área del ayuntamiento, con copia a la contraloría, sin que hubiera consecuencia legal o administrativa:

Me tocó 2 veces que oficios con copia a Contraloría, venían las personas de 2 direcciones, nos pidieron romperlo y ellos mismos se encargaron con la misma Contraloría de sacar esa copia que a nosotros sí nos había sellado de acuse de recibido la Contraloría. (Entrevista 5)

Otra situación que evidenció la falta de capacidad de supervisión fue que hubo quien manifestó haber estado al frente de un área encargada de llevar los programas sociales a las comunidades, específicamente mediante la entrega de material para vivienda, diversos artículos de primera necesidad, etc. y nunca haber tenido contacto con la contraloría.

En el área que me desempeñé fue más de atención al público, más en contacto con la comunidad, no tuvimos acceso a estar en contacto con áreas de Contraloría, que por lo regular son cuando están en contacto con áreas que sobre todo manejan presupuesto, que manejan material, etc. No en el caso nuestro, no fue así porque (...), por ejemplo, manejábamos apoyos como despensas, láminas, etc, pero esas eran a través de otras direcciones, que éstas son las que me imagino estaban en contacto con la auditoría. (Entrevista 6)

Aunque en este caso la ausencia de acompañamiento y control no fue vista como un problema, en realidad es en estas áreas o tipo de actividades en las que la contraloría debería poner especial atención, pues implica el manejo, disposición y asignación de recursos públicos entre población vulnerable, por lo que debería garantizarse su uso adecuado, la existencia de padrones de beneficiarios, etcétera.

Aunado a lo anterior, la contraloría, al ser parte del comité de obras, tenía la posibilidad y la facultad de hacer observaciones y recomendaciones al respecto; sin embargo, hubo quien indicó que, al menos durante una administración, constantemente se realizaban modificaciones al programa general de inversiones ya casi para finalizar el año, lo que provocaba el reintegro de montos importantes a la federación, sin que el órgano se manifestara o emitiera recomendación alguna. Incluso, como se mencionó anteriormente, la propia contraloría devolvió recursos.

Capacidad de ejecución

La capacidad de ejecución, para el caso de las contralorías, implica principalmente que los informes de presunta responsabilidad administrativa que se integren no resulten improcedentes y que puedan resistir cualquier recurso de revocación, reclamación y apelación, de tal forma que la sanción se mantenga en firme y se ejecute.

Al respecto, existió la percepción, entre algunos abogados litigantes que tuvieron contacto con el órgano, de que se requería una mayor y mejor capacitación del personal con respecto al desarrollo de las audiencias, pues fue una de las fases de la integración de los informes de responsabilidades administrativas en las que más se observaron fallas, específicamente por lo que respecta a los criterios para conducir las. Sin embargo, con el último cambio de administración también señalaron observar mayor formalidad en las actuaciones del personal, en palabras de un entrevistado “se ven más cercanas a lo que es una autoridad jurisdiccional” (Entrevista 10).

En suma, como se había mencionado anteriormente, se resaltó la necesidad de contar con personal no sólo suficiente en términos de cantidad, sino con los

conocimientos y *expertise* necesarios para desempeñar las nuevas atribuciones en materia de investigación, sustanciación y sanción tanto de faltas administrativas como de hechos de corrupción, debido entre otras cosas a que, de 2018 a inicios del 2022, la contraloría estudiada turnó 12 expedientes de presunta responsabilidad administrativa al tribunal de justicia administrativa estatal; sin embargo, tres de ellos fueron devueltos por sustanciación incompleta, dos por no ser de su ámbito de competencia y 1 por no ser de su jurisdicción (datos obtenidos mediante solicitud de transparencia). De los seis que iniciaron trámite, únicamente dos cuentan con sentencia. Esto significó que, el 50% de los expedientes no fueron admitidos, ya sea por sustanciación incompleta, por no competencia o jurisdicción, lo cual es claramente un indicativo del estado deficiente de la capacidad de ejecución del órgano interno del municipio. Lo anterior sin considerar lo referente a las faltas no graves que le corresponden a la contraloría sancionar y para lo cual no hubo respuesta a una solicitud de información relativa precisamente a este tipo de faltas y el estado que guardaban.

Autonomía

En general, independientemente del actor entrevistado, la percepción fue que, quienes ejercieron la titularidad de la contraloría carecieron de autonomía con respecto al alcalde e incluso con respecto a la sindicatura. Esto se debió básicamente al mecanismo de designación: el alcalde sometía a consideración del cabildo su propuesta, la cual debía ser aprobada por mayoría, una mayoría que pertenecía al partido en el gobierno. Cuando se le preguntó, por ejemplo, a una de las personas entrevistadas qué consideraba que había sido determinante para definir la titularidad de la contraloría, contestó que:

Sin duda la relación personal con el alcalde (...) y su trayectoria, eso ahí sí coincidió, sí tenía un buen perfil para ser contralor, pero era también una persona con amistad, de que era amigo del alcalde (...) yo creo que mi alcalde sí tenía las ganas de, bueno no, no las ganas, sino sí se buscó un amigo que le cuidara las espaldas y que le ayude a no caer en errores. (Entrevista 8)

Únicamente en una ocasión el cabildo solicitó más información con respecto a los antecedentes de una de las propuestas, sin embargo, posteriormente se aprobó, a pesar de no cumplir con la experiencia mínima que marcaba la ley orgánica. Cabe señalar que, esta propuesta consistió en una persona que había venido colaborando dentro del ayuntamiento, pero que previo a su designación al frente de la contraloría, buscó la precandidatura a la alcaldía en otro

municipio, por el mismo partido que gobernaba en el ayuntamiento de estudio. Otra de las personas que ejerció la titularidad había sido, anteriormente, asesora de la sindicatura y hubo quien también había ocupado un lugar en el gabinete de un extitular del poder estatal del mismo partido que gobernaba en el municipio.

(...) de origen están creo equivocados porque quien los propone es a quien, a quien van a combatir, y si tú me propones pues creo que sería absurdo, ridículo, hasta tonto, que yo te vaya a cuestionar, te vaya yo a sancionar, si tú me propusiste no, y así como me propusiste, me puedes quitar (...). (Entrevista 7)

Adicionalmente, la falta de autonomía se reflejó en que la propia contraloría asesoraba a algunas áreas del ayuntamiento sobre cómo presentar e integrar la información necesaria para iniciar un procedimiento administrativo, poniendo en franca desventaja al servidor público o particular investigado.

El proceso de consolidación de la corrupción

Como se ha comentado, los órganos de control interno en los municipios son o podrían ser actores claves en el combate a la corrupción, al menos así se concibió cuando se reformaron las distintas leyes en la materia. A pesar de esto y de las atribuciones o facultades de las que hoy gozan, la falta de autonomía y de aquellas capacidades que se requieren para un control efectivo de la corrupción constituyen un problema central, no sólo porque las contralorías no sean capaces de prevenir, detectar y sancionar el fenómeno en cuestión, sino porque al no hacerlo provocan o facilitan su propia reproducción, lo que inevitablemente vuelve cada vez más difícil su contención. Es decir, cuando un funcionario comete una falta, la cual no es detectada o si lo es no se sanciona, no sólo queda impune el acto, sino que esto mismo promueve que otros también las cometan bajo la consideración de que difícilmente habrá consecuencias, ya sea porque no hay capacidad para detectar, para investigar, para sancionar o incluso para llevar a cabo las tres funciones, generando un ambiente más propicio para que las redes de corrupción se arraiguen y operen sin mayores contrapesos, tal como lo demuestra Meza y Pérez Chiqués (2020). Lo mismo sucede cuando la prevención falla de manera sistemática o está prácticamente ausente: la corrupción, como tal, se consolida.

En este sentido, lo que pudo observarse en la contraloría estudiada es que la carencia de autonomía está presente y seguirá estando en tanto las reglas del juego no se modifiquen. Esto genera consecuencias directas en las actuaciones

del titular y por lo tanto de los servidores públicos que ahí laboran, de tal forma que pueden iniciarse investigaciones a discrecionalidad, pero también evitarse o, por lo menos, dilatarse, tal como hiciera referencia un exregidor (Entrevista 2) sobre el uso de las investigaciones como moneda de cambio para promover la renuncia al cargo y el silencio de servidores o agentes municipales que resultaban incómodos, bajo la promesa de frenar la investigación. Lo mismo sucedió con las resoluciones y el tipo de sanciones impuestas. Una de las consecuencias directas de esta situación fue que funcionarios del gobierno local consideraran que podían actuar al margen de la ley o con una amplia discrecionalidad frente a la ausencia de sanciones que ya habían sido incluso ordenadas por un órgano externo.

El contralor era prácticamente una designación del presidente municipal, entonces digamos que era un equipo, pero no un equipo de trabajo, un equipo de protección entre ellos, eran un equipo donde se cubrían unos a otros (...). (Entrevista 3)

Otro aspecto grave que se identificó, derivado de la falta de autonomía, fue que el propio órgano asesoró a otras áreas del ayuntamiento en la presentación de información para iniciar investigaciones, generando errores y vicios en materia administrativa que eventualmente podrían resultar en improcedencias de los procesos y la no sanción de los actos, aunque se hubieran cometido.

En cuanto a las capacidades, uno de los principales problemas fue la sobrecarga de trabajo que generan ciertos procedimientos como el de entrega-recepción, situación que se agravó por no contar con sistemas informáticos y otros elementos que hubieran podido significar un apoyo. La ausencia de inteligencia institucional también fue notoria, lo cual se relaciona con la falta de recursos tecnológicos y de personal, así como con la inexistencia de perfiles que pudieran estar alineados a este objetivo. Lo anterior derivó en que, áreas claves como las regidurías u otras direcciones, únicamente entraran en contacto con el órgano cuando había un cambio de titular, cuando se publicaba una nota en medios de comunicación que requería de la explicación de un hecho o cuando se incumplía con la entrega de algún requerimiento de información, sin que hubiera como tal un adecuado control interno.

Una de las excepciones, por ejemplo, fue el acompañamiento y asesoramiento que recibió, durante una de las administraciones, el área de tesorería para el correcto ejercicio de los recursos, principalmente los de origen federal, y con ello evitar la comisión de alguna irregularidad o posible falta administrativa; es decir, con la finalidad de prevenir alguna posible sanción, derivada de

auditoría externas. Sin embargo, la percepción fue que esto se debió más a la relación de amistad entre los titulares de las áreas:

En la administración, el tesorero del ayuntamiento, el contralor y las partes involucradas mantuvieron una comunicación, por lo regular de hecho preventiva. Por lo regular había consultas de parte del tesorero hacia la contraloría como un órgano asesor para el ejercicio de los recursos, principalmente, bueno en mi experiencia, principalmente de los recursos federales (...). Entonces sí se hacía como un grupo de gente entre la Contraloría y la tesorería para para revisar los temas uno a uno. (...) Ahí dependía mucho (...) no tanto de las facultades, sino yo creo que, del equipo humano, que eran amigos, o sea realmente entre contraloría y tesorería había una relación muy, muy cercana. (...) yo creo que mi alcalde sí tenía las ganas de, bueno no, no las ganas, sino sí se buscó un amigo que le cuidara las espaldas y que le ayudara a no caer en errores. (Entrevista 8)

En general, lo que se observó fue un abandono de la función de prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción por parte de la contraloría, desempeñando más bien un papel reactivo e incluso connivente, explicado por la falta de autonomía y capacidades administrativas. De tal forma que la regularidad en el municipio fue encontrar que, las mismas empresas que previamente habían realizado obras de mala calidad o incluso que contaban con observaciones de la propia contraloría, volvían a ser contratadas; que algunos de los procesos de licitación pública solían caerse porque ninguna empresa cumplía con los requisitos, por lo que se empleaba la adjudicación directa, fraccionando el contrato para que no rebasara los montos establecidos para este tipo de procedimiento, sin embargo, la empresa que resultaba contratada era una de las que había participado en el proceso previo; que las notas relacionadas con funcionarios posiblemente involucrados en actos de corrupción, únicamente provocaban la renuncia pero no detonaban el inicio de alguna investigación; que en los diferentes espacios desde los que la contraloría podía vigilar el adecuado manejo de los recursos públicos, como los comités, optara por no ejercer sus atribuciones; que la actualización o elaboración de manuales, procedimientos y protocolos no recibiera atención, generando problemas durante la realización de algunos procesos, atentando incluso contra los derechos de servidores públicos y también abriendo espacios de opacidad y ambigüedad susceptibles de ser aprovechados para la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción de manera intencional; además de que aparentemente no se hubieran detectado serias irregularidades en la compra y entrega de bienes.

Adicionalmente, a partir del estado que guardan los expedientes de presunta responsabilidad administrativa que han sido turnados al tribunal estatal de justicia administrativa, lo que se observa es una deficiente capacidad de integración de éstos, al menos por lo que respecta a las faltas graves, ya que no se pudo obtener información relacionada con las faltas no graves, que son competencia de la propia contraloría en materia de sanción.

Todo esto sin duda genera un ambiente propicio para lo que se señalaba anteriormente: que diversos actores, dentro y fuera del gobierno, puedan organizarse en redes de corrupción sumamente estables y bien estructuradas que terminan operando de manera impune y muy probablemente no fuera del radar de los encargados del control interno, sino más bien al amparo de estos, por lo que un nivel adecuado de capacidades no sería suficiente si no se logra garantizar su autonomía.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN

La revisión del caso aquí presentado da cuenta de los problemas y limitaciones a las que puede verse enfrentada una contraloría con bajas capacidades y autonomía; de la complementariedad y necesidad entre algunas de ellas y las funciones a desarrollar: por ejemplo, entre la capacidad analítica y la gerencial, siendo la primera un prerequisite para ejercer las capacidades del segundo tipo y, por lo tanto, promover la prevención, o de la autonomía como condición necesaria para que el resto de capacidades puedan tener los efectos esperados; así como también da cuenta de los espacios desaprovechados o no utilizados deliberadamente para el ejercicio de sus atribuciones, incluso cuando existen observaciones y evidencia sobre presuntas faltas y cómo todo esto termina por reforzar el fenómeno de la corrupción, facilitando su consolidación.

Por otro lado, si bien distintas investigaciones han mostrado la efectividad de los medios de comunicación para lograr que se sancionen los actos de corrupción (Neu *et al.*, 2013; Meza y Pérez-Chiqués), en el caso revisado únicamente sirvieron para que servidores públicos señalados de cometer presuntos actos de corrupción salieran de la administración, pero no para que se emitieran sanciones. Por ejemplo, un contralor fue señalado de haber cometido irregularidades en procedimientos de presuntas faltas administrativas en los que exservidores públicos del anterior gobierno, y de un partido contrario, estuvieron involucrados; al poco tiempo de haber sido publicada la nota, el titular renunció; sin embargo, no hubo ninguna investigación hacia esta persona. En otra ocasión, una de las personas que fue titular del área de desarrollo urbano fue señalada por algunos medios de estar involucrada en actos de extorsión y, si bien renunció, esto tampoco tuvo mayores repercusiones administrativas o legales. En cambio, resultados de auditorías externas practicadas por la Audi-

toría Superior de la Federación, por la Secretaría de la Función Pública, por el órgano de fiscalización estatal o por la contraloría estatal, resultaron ser mecanismos más eficaces para que la contraloría municipal iniciara una investigación y se sancionara, lo mismo que las sentencias del tribunal electoral.

Por otra parte, el hecho de pertenecer a un comité de seguimiento o acompañamiento ya sea de las compras gubernamentales, de obra pública o de ambos, no garantizó la activación de la contraloría, a pesar de que se expusieran en ellos presuntas irregularidades:

(...) la contraloría es parte del Comité y Subcomité de Obras, digo no tiene derecho a voto, pero sí tiene derecho a voz dentro del Comité, y que haya dejado los cuatro años sin hacer una observación mínima, por lo menos para que la Dirección de Obras Públicas y la Tesorería del Ayuntamiento pudieran trabajar de manera coordinada, de manera adecuada y que pudieran tener el avance financiero a la par del avance físico, y que no estuviéramos haciendo licitaciones en el mes de octubre, en el mes de noviembre. Ya no digamos licitaciones, cambios en el programa general de inversión los estábamos haciendo en el mes de diciembre, a días de terminar el ejercicio fiscal y se estaban haciendo modificaciones al programa de obras. Eso pues era verdaderamente increíble, que la contraloría, siendo parte del Subcomité y teniendo derecho a voz, voz informativa, además, no pudiera hacer estas observaciones, estos señalamientos, incluso unos exhortos al Comité para que no repitiera las prácticas que un año anterior habían hecho que reintegráramos el recurso a la federación. (Entrevista 3)

La falta de activación de la contraloría refuerza la idea de que la autonomía es una condición necesaria para que el resto de las capacidades puedan desplegarse; es decir, podrían observarse casos en donde algunas contralorías contarán con capacidades suficientes, pero que gozaran de autonomía limitada, afectando con ello su desempeño. Incluso, esta situación podría llegar a generar que las capacidades, si existen, terminen usándose de forma negativa, algo que resulta contraintuitivo en la literatura sobre el tema. Específicamente, la capacidad de ejecución, tal como se entiende en este artículo, aunado a la falta de autonomía, podría derivar en la utilización de las investigaciones y las sanciones más como un instrumento político que como herramientas de prevención y combate a la corrupción. Estas hipótesis, sin embargo, requieren ser explorada pues no han sido abordadas en la literatura.

Finalmente, la importancia de este tipo de investigaciones consiste en mostrar el papel que desempeñan la autonomía y las capacidades administrativas de las contralorías municipales en el combate a la corrupción, así como

en comprender, de mejor manera, cómo la ausencia de éstas puede contribuir a la consolidación del fenómeno. Por ello, resulta indispensable considerar la particularidad de cada municipio y ampliar, en futuras investigaciones, el estudio a un número considerable de éstos, de tal forma que podamos conocer, por ejemplo, si existe relación entre autonomía y capacidades y los resultados concretos que las contralorías obtienen; si una mayor autonomía también va seguida de un incremento o mejora en las capacidades; qué situaciones, además de las aquí descritas, promueven la activación; qué mecanismos resultan más efectivos para la prevención y control y bajo qué circunstancias. Conocer esto permitirá, primero, entender que no puede haber instrumentos de aplicación genérica en el combate a la corrupción y, segundo, plantear estrategias que consideren el contexto político en el cual deben desempeñarse las contralorías.

REFERENCIAS

- Bersch, K., Praça, S. y Taylor, M. M. (2017). State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. *Governance*, 30(1), 105-124.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE] (2018). *Diagnóstico sobre el estado actual de la justicia administrativa a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México.
- CNGMD (2021). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- De Graaf, G. (2007). Causes of corruption: Towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*, 39-86.
- ENCIG. (2021). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Granovetter, M. (2007). The social construction of corruption. En V. Nee & R. Swedberg (eds.), *On Capitalism* (pp. 152-173), Stanford University Press.
- Grasso, P. G. y Sharkansky, I. (2001). The auditing of public policy and the politics of auditing: The US GAO and Israel's state comptroller. *Governance*, 14(1), 1-21.
- Heredia, J. M., Dussauge, M. y Lodge, M. (2018). Construyendo las capacidades regulatorias de la asea. En A. Elizondo, y M. Dussauge, *ASEA, Un nuevo modelo de institución del Estado Mexicano*. Ciudad de México: CIDE.
- Kwon, I. (2014). Motivation, discretion, and corruption. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3), 765-794.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. Diario Oficial de la Federación, México, 18 de julio de 2016.
- Luna-Pla, I. y Nicolás-Carlock, J. R. (2020). Corruption and complexity: a scientific framework for the analysis of corruption networks. *Applied Network Science*, 5, 1-18.
- Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (2020). Corruption consolidation in local governments: A grounded analytical framework. *Public Administration*, 99(3), 530-546. <https://doi.org/10.1111/padm.12698>

- Mungiu-Pippidi, A. (2006). Corruption: Diagnosis and treatment. *J. Democracy*, 17, 86.
- Neu, D., Everett, J. y Rahaman, A. S. (2013). Internal auditing and corruption within government: The case of the Canadian Sponsorship Program. *Contemporary Accounting Research*, 30(3), 1223-1250.
- Santiso, C. (2008). Eyes wide shut? Reforming and defusing checks and balances in Argentina. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 28(1), 67-84.
- Treisman, D. (2007). What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 10, 211-244.
- Trejo, L. J. (2021). Corrupción: la comprensión del concepto multifacético desde diferentes enfoques. La política anticorrupción mexicana a revisión 2012-2021. *Gestión y Política Pública*, volumen temático 2021, pp 37-79.
- Wu, X., Howlett, M. y Ramesh, M. (eds.). (2017). *Policy capacity and governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice*. Springer.