



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**GOBIERNO ABIERTO PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN
EL ORDEN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO 2016-2018.**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

JORGE CARRILLO ROMERO

ASESOR: DR. JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ

SANTA CRUZ ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO

MARZO, 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1.- MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LA CORRUPCIÓN	8
1.1 Qué es la corrupción	8
1.2 La corrupción desde una perspectiva cultural	10
1.3 La corrupción desde una perspectiva económica	11
1.4 La corrupción desde una perspectiva jurídica	12
1.5 La corrupción desde una perspectiva política	12
1.6 El concepto de conflicto de interés	13
1.7 Las causas y efectos de la corrupción	15
1.8 La lucha contra la corrupción	17
1.9 El combate a la corrupción en el contexto internacional	19
1.10 Estrategias de combate a la corrupción	21
1.11 Experiencias Internacionales	27
1.12 Lecciones para México	30
CAPITULO 2.- MARCO DE REFERENCIA PARA EL ESTUDIO DEL GOBIERNO ABIERTO EN EL ORDEN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO	 33
2.1 Datos Abiertos para el Desarrollo	33
2.2 Compras, gastos y manejo de recursos de forma transparente	40
2.3 Mecanismos de Gobierno Abierto para erradicar la corrupción a nivel Local	 46
2.4 Mecanismos de seguimiento	53

CAPÍTULO 3.- PROPUESTA DE GOBIERNO ABIERTO PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN EL ORDEN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO	55
3.1 Gobierno Abierto, colaborativo y participativo	55
3.2 Estudios sobre la implementación del Gobierno Abierto y sus cinco ejes prioritarios	61
3.3 Trámites y servicios en línea	68
3.4 Estructura Organizativa	72
3.5 Propuesta para la implementación del Gobierno Abierto (Nivel Municipal)	73
CONCLUSIONES	76
BIBLIOGRAFÍA	81
ANEXOS	87

INTRODUCCIÓN

Establecer una definición unívoca de lo que es la corrupción es muy difícil. Al menos, en la literatura especializada no existe definición precisa de este fenómeno social. Esto a pesar que se presenta en tan distintos ámbitos tanto el privado como público. Eso sin contar que no es privativo de algunos países, su aparición es visible tanto en países considerados democráticos como países de reciente transición democrática, los alcances y los efectos negativos de las prácticas corruptas difieren radicalmente en unos y otros países. Aunque existe una diferencia notable: en los países democráticos la corrupción institucionalizada en la esfera del Gobierno está mucho más acotada por el Estado de Derecho, es decir, la corrupción como práctica del servicio público es la excepción. En cambio, en países que se encuentran en vías de una transición democrática las prácticas de corrupción en el servicio público son la norma. De ahí la importancia de analizar este fenómeno.

Durante los últimos años, en México se han llevado a cabo una serie de reformas fundamentales para avanzar en la construcción de un Estado democrático que transparente y rinda cuentas sobre su quehacer. Asimismo, se han abierto algunos espacios de diálogo y participación ciudadanos que han permitido encontrar soluciones a problemas públicos mediante la colaboración entre el Gobierno y la sociedad.

En algunos de estos procesos, las tecnologías de la información han jugado un rol trascendental para alcanzar objetivos concretos. No obstante, prevalecen limitaciones severas, inercias burocráticas y resistencias fuertes que nos impiden avanzar hacia la consolidación de una política de Estado a favor de un Gobierno Abierto. Todos los días observamos espacios gubernamentales de opacidad y discrecionalidad que no tienen ninguna justificación y, mucho menos, una consecuencia judicial. Los ciudadanos somos testigos de casos de corrupción y abuso del poder público, que en muchas ocasiones quedan impunes. Estos hechos contribuyen a reforzar la desconfianza ciudadana en el quehacer gubernamental, y desalientan la participación de las

personas en la vida política. A pesar de lo anterior, cada vez son más las organizaciones y grupos ciudadanos interesados en participar en la definición de prioridades públicas y en el seguimiento del desempeño gubernamental. Este impulso ciudadano de participación es un movimiento global que tiene como objetivo la construcción de sociedades más justas, que garanticen los derechos humanos y generen una mejor calidad de vida para las personas. Un Gobierno, que más allá de permitir esta participación, la entienda como elemento democratizador y la promueva de manera decidida mediante la expansión progresiva de espacios de diálogo y participación sustantiva, es lo que actualmente conocemos como un Gobierno Abierto.

En los últimos años han surgido distintas experiencias y proyectos internacionales con el objeto de aterrizar el concepto de Gobierno Abierto y sus elementos en acciones concretas. Una de ellas es la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)¹ una iniciativa multilateral que se lanzó en septiembre de 2011 como actividad paralela a la Asamblea General de las Naciones Unidas. A la fecha ha logrado sumar a gobiernos, organizaciones y desarrolladores de 64 países. Nuestro país, además de ser integrante de este esfuerzo global, forma parte del Comité Promotor, instancia que dirige y supervisa el desarrollo de esta iniciativa, junto con los Gobiernos y organizaciones de otros seis países del mundo (Estados Unidos, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica, Indonesia y Filipinas). Si bien México ha desempeñado un papel aceptable en esta instancia, es cierto que, si las distintas instituciones que nos representan se coordinaran mejor y definieran claramente sus objetivos, México podría jugar un rol más activo y propositivo en la definición del desarrollo general de la AGA.

El compromiso principal que asumen los gobiernos al incorporarse a esta iniciativa es el establecimiento de un proceso plural y participativo para la elaboración de un plan de acción, que debe incluir una lista de compromisos concretos y medibles, para avanzar en la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos,

¹ Ver página web de la AGA: www.opengovpartnership.org

combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza.

Por ahora no tenemos un panorama claro sobre los resultados concretos de cada uno de los compromisos asumidos por las dependencias porque la etapa de implementación no ha concluido. Sin embargo, las organizaciones que participan activamente en esta iniciativa, reconocen en esta alianza una plataforma que permite la configuración de una nueva relación sociedad-gobierno a favor de la transparencia y la rendición de cuentas. La AGA ha significado el inicio de un diálogo franco en donde gobierno y organizaciones trabajan en conjunto para la construcción de una agenda común. Este diálogo ha contribuido a generar mayor entendimiento entre las partes. Las dependencias y entidades conocen mejor a las organizaciones, su agenda y objetivos que persiguen. Las organizaciones, por su parte, comprenden mejor los obstáculos y limitantes que el gobierno enfrenta para cumplir con las propuestas.

Desde esta perspectiva, el Gobierno Abierto afianza la democracia como ente que permite la participación de los interesados en deliberaciones políticas, sin que ellos sean parte necesariamente de un cuerpo político específico. Solo ahora, con el avance tecnológico y la ampliación del Internet, se ha podido iniciar esa interacción en una forma original y con costos asumibles para los estados. El entablar este diálogo constante con sus ciudadanos no solamente permite afianzar los flujos de comunicación con una y otra parte, sino también fomenta la transparencia al impulsar la información continua y al promover la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

“Participación, sustentada en una permanente consulta a la sociedad sobre sus necesidades y prioridades, Involucrándola en las decisiones. Apertura y transparencia, que propugna que el gobierno se someta a una rigurosa rendición de cuentas y logre transparentar sus decisiones y procesos. Responsabilidad, que

quiere decir que el gobierno se hace responsable de sus decisiones y de su actuación dentro de una visión de largo plazo”.²

Asimismo, permite la retroalimentación, al vincular a los ciudadanos en la administración. Finalmente, el objetivo que se busca con la implementación de esta propuesta de análisis sobre un Gobierno Abierto para el Combate a la Corrupción en el Orden Municipal en el Estado de México 2016-2018, es fomentar la participación activa de los ciudadanos al involucrarlos en el proceso de diseño, ejecución, implementación y evaluación de políticas públicas para generar mayor transparencia que permita recuperar la confianza en los asuntos del gobierno municipal.

Para lograrlo, esta investigación se ha desarrollado en 3 capítulos básicos, en el primero se aborda, *el marco teórico-conceptual de la corrupción*, en el segundo capítulo se analiza *el marco de referencia crítico para el estudio del Gobierno Abierto en el orden Municipal (caso específico Naucalpan de Juárez) en el Estado de México*, finalmente en el capítulo tercero se presenta *una propuesta de Gobierno Abierto para combatir la corrupción en el orden municipal en el Estado de México*.

El Gobierno Abierto viene precisamente a llenar esa carencia de transparencia que recurrentemente se presentan en las administraciones locales, condicionando las decisiones políticas en parte, por la sociedad civil. En este sentido, la democracia supone de un ideal ideológico preciso, pero también supone la construcción de una ciudadanía integral, es decir, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, civil y social, la transparencia en la función pública se traduce en un amenazante cambio de paradigma para quienes no han asumido plenamente su condición de agentes cuyo principal logro es, en una democracia, un universo de ciudadanos cada vez más exigentes y conscientes de sus derechos.

² Montes de Oca Malvárez, Juan (2011) Nueva Gestión Pública en el proceso de modernización de la Administración Pública en México UNAM FESA, México, p.158

CAPÍTULO 1.- MARCO TEÓRICO–CONCEPTUAL DE LA CORRUPCIÓN

1.1 Qué es la corrupción

La corrupción tiene una semántica muy amplia, por lo que es difícil establecer un significado unívoco. En este sentido, no existe una visión unitaria sobre este problema. En el imaginario colectivo, el término corrupción se asocia con ilegalidad, irracionalidad, vicio, putrefacción, impunidad, injusticia, ilicitud, pecado, inobservancia, ineptitud, inmoralidad, maldad o incorrección. En consecuencia, en primera instancia, el concepto de corrupción se vincula con cuestión moral (Rose-Ackerman, 2009). Así, la corrupción crea una imagen de aspecto repugnante de la vida moderna, y cuyos impactos nefastos afectan sobre todo a los grupos sociales más vulnerables.

Cuando hablamos de corrupción gubernamental generalmente nos referimos al mal uso de la autoridad, derivado de consideraciones de beneficio personal que no necesariamente se traduce en ganancias monetarias, la apropiación indebida de fondos o propiedad estatal. Va en contra de la institución o comunidad. También se ha dicho que la corrupción se produce cuando a un servidor público que se le ha dado el poder para realizar un determinado deber, realiza actividades en beneficio personal dañando así el bienestar social y el interés público. Esto significa que existe un abuso de roles o recursos públicos para beneficio propio (Johnston, Michael The Search for definitions). El desvío de fondos públicos hacia propósitos privados (Werlin).

La corrupción gubernamental adquiere distintas modalidades, algunas de las más comunes son las siguientes: 1) el uso de la autoridad para beneficio personal. 2) el nepotismo y la obtención de favores a amigos o familiares³; 3) el tráfico de influencias;

³ Bayley, D (1966) "The Effects of Corruption in a Developing Nation", Western Political Science Quarterly No. 19, p. 719.

4) el uso de información privilegiada; 5) la aceptación de dádivas y regalos⁴; 6) el desvío de fondos públicos hacia propósitos privados⁵

De ahí que, la corrupción en términos formales adquiere el sentido de nepotismo, cuyo modus operandi es la obtención de favores a amigos o familiares.

El abuso de la autoridad pública con el fin de obtener pagos o beneficios personales (Bayley, 1966), es notorio que esta modalidad advierte sobre el uso del cargo público como una plataforma para obtener ingresos ilegales, hablando en jerga económica, un burócrata corrupto actúa como un ente que maximiza su renta. Esta apreciación de la corrupción está muy relacionada con el tipo de administración patrimonialista que desarrolló Max Weber en donde al rentista se le concedía un cargo público para velar por los intereses de la autoridad real, y al mismo tiempo se le toleraba la explotación del nombramiento público para cubrirse sus emolumentos.

Otra modalidad de la corrupción toma forma en el tráfico de influencias que emplea un servidor público aprovechando la posesión de información privilegiada que le concede su cargo y que lo coloca en una posición ventajosa para solicitar, velada o abiertamente, dádivas al usuario que acude a una oficina pública a realizar un trámite o servicio. En el repertorio de esta práctica corrupta puede agregarse el “lobby”, como una actividad que practican grupos de interés privados para influir en los tomadores de decisiones en el sistema político con el fin de obtener beneficios personales o de grupo (Harch, 1993).

En el ámbito de la política electoral también se presentan prácticas corruptas, principalmente en lo que corresponde al financiamiento de campañas de partidos políticos. De esta manera, los actos de corrupción se relacionan con abuso de funciones, recepción de obsequios ilegales, cobro de comisiones ilegales, exacción de

⁴ Harch, E. (1993) “Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa.” *Journal of Modern African Studies* No. 31, p.48.

⁵ Werlin, H. (1973), “The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience.” *Political Science Quarterly* No. 88, pp. 71-85.

contribuciones ilegales para financiar partidos políticos, evasión o fraude total o parcial de impuestos, cohecho, soborno, corrupción de jueces, nepotismo.

Por su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA), define a la corrupción como la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas. La corrupción se entiende lo mismo como el aprovechamiento doloso u ocultación de bienes. De igual forma, un funcionario corrupto es aquel que participa como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos anteriores. Para el Banco Mundial la corrupción representa el abuso del poder público en beneficio propio.

En cuanto fenómeno social, la corrupción es un fenómeno complejo y multifacético. En el ámbito del análisis sociológico existe consenso en ver a la corrupción como un fenómeno cruzado por distintas variables: históricas, culturales, económicas, sociales y políticas. Por lo anterior, es preciso desagregar el análisis de la corrupción en distintos enfoques.

1.2 La corrupción desde una perspectiva cultural

Desde un ángulo moral, la corrupción se presenta cuando el comportamiento de una persona se aleja de los usos y costumbres de una comunidad. Existen estudios a nivel internacional que señalan que los factores culturales y sociales se encuentran relacionados con el nivel de corrupción de un país; particularmente cuando los lazos familiares son muy importantes, la corrupción reportada es alta. Por otra parte, estudiosos en el tema señalan que, desde un punto de vista cultural, la corrupción incluye a todas aquellas prácticas que aprovechan las contradicciones o ambigüedades

del sistema normativo para el lucro personal, pero dicho enriquecimiento también lo condena en el plano moral.

1.3 La corrupción desde una perspectiva económica

Hay una coincidencia en los estudios de corte económico de la corrupción al señalar que ésta es el producto de la excesiva e incorrecta regulación de mercados por parte del Estado. A pesar de que hay autores que sostienen que la corrupción tiene un efecto positivo (Véase Liu y su concepto de “colas de espera”), al permitir, en determinadas circunstancias, a las empresas recurrir a acciones corruptas para esquivar los costos de los errores cometidos por la regulación estatal, son más los analistas que piensan que esto tiene más bien un efecto nocivo sobre los niveles de inversión, crecimiento, igualdad y bienestar de la economía de un país (Mauro, 1995). En este sentido, el hecho que la corrupción se haya expandido de manera alarmante en los países en transición ha llevado a algunos autores a conjeturar que las economías de mercado podrían tener una tendencia hacia mayores niveles de corrupción y que las recientes reformas económicas han favorecido su expansión (Bayley, 1966).

Economía política de la corrupción, se refiere a aquellos pagos realizados a servidores públicos que los lleva a ignorar los intereses de sus representados y a favorecer intereses privados. El soborno ha sido la figura central de los estudios. Los sobornadores pagan a servidores públicos por exenciones de costosas reglas que obstaculizan el desarrollo del mercado (Rose-Ackerman, 2009).

En el contexto de los negocios internacionales, para las empresas transnacionales, la corrupción es parte del juego, y su silencio respecto a la corrupción está frecuentemente relacionado con su deseo de mantener prospectos de negocio en el futuro. La percepción de la existencia de una extensa red de corrupción en los negocios internacionales sugiere la importancia de los esfuerzos por ocuparse de ella. Un intento prometedor es la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractoras. Que es un esfuerzo de parte de varias organizaciones no gubernamentales para convencer tanto

a empresas como a países a revelar los pagos realizados. La idea es que, si ambas partes revelan los pagos, será posible descubrir si existen faltantes en los fondos y, de esa manera, deducir si ha habido o no corrupción. Sin embargo, esta iniciativa puede tener impacto sólo en países en los cuales existan sociedades civiles participativas y empresas preocupadas por su reputación internacional. Al respecto, la reserva de información sensible y confidencial será un factor condicionante para lograr ese objetivo.

1.4 La corrupción desde una perspectiva jurídica

Este enfoque tiende a tipificar acciones tanto corruptas como delictivas que son sancionadas por el sistema judicial. Es importante aclarar que no todas las prácticas corruptas son ilegales. A pesar de que muchos países en transición a la democracia cuentan con leyes contra los delitos de soborno y fraude gubernamentales, y que incluso suscriben tratados a nivel internacional para perseguir estos delitos, la visión legalista resulta ser mucho más acotada respecto a la percepción de la corrupción que una comunidad tiene. El gran pendiente de este enfoque en las sociedades democráticas jóvenes es el ejercicio estricto de la ley a aquellos sujetos que incurren en comportamientos corruptos. La cuestión no es simple si se parte de que la herencia de regímenes autoritarios configuró instituciones judiciales sin independencia para aplicar, con criterios objetivos y autónomos, la ley.

1.5 La corrupción desde una perspectiva política

Las investigaciones que se concentran en las causas políticas de la corrupción tienen diferentes vertientes. Una de ellas se refiere al ámbito electoral en donde los grupos políticos mediante prácticas diversas manipulan al electorado para obtener altos niveles de votos en períodos electorales. En el caso de México, el clientelismo político practicado por ciertos partidos políticos es una de las prácticas más arraigadas y afecta la sana competencia electoral.

Muchos de los esfuerzos de control de la corrupción, aún si son bien intencionados, se enfrentan a la restricción que se implementan dentro de un conjunto de reglas que resulta inconsistente con el objetivo. Frecuentemente, se entiende por control de corrupción el aumentar los niveles de vigilancia o sanción y aunque éstos aumentan el costo esperado para el funcionario corrupto, no afectan radicalmente la otra variable clave del problema que es la presencia de rentas potencialmente apropiables. En términos prácticos, los esfuerzos en contra de ese fenómeno se llevan a cabo sobre la base del trabajo de las policías, aduanas y el poder judicial, que son las instituciones más frecuentemente expuestas al problema de corrupción debido a que atienden directamente al público y sus funcionarios son relativamente mal pagados. Más aún, estos programas se implementan en el mismo conjunto de reglas que permitieron la aparición de corrupción en primer lugar. Finalmente, no es inusual que los mismos burócratas corruptos sean aquellos encargados de llevar a cabo los programas de limpieza.

Nos hemos enfocado en las prácticas de corrupción del burócrata común, cuando hoy en día los burócratas de alto nivel son los más beneficiados con sumas estratosféricas derivado de la importancia del cargo que desempeñan y de la información que manejan para obtener sus ganancias.

En síntesis, desde el punto de vista político, la corrupción crea una imagen negativa del Estado pues es notorio que éste produce una asignación ineficiente de los recursos limitados producto de las desviaciones en la asignación y composición del gasto público; y como consecuencia, ejecuta de forma deficiente las políticas sociales, generando severas inconformidades sociales.

1.6 El concepto de conflicto de interés

En términos generales, el conflicto de interés se presenta cuando se da una situación en la cual existe la posibilidad de afectar la imparcialidad esperada de una persona por

causa de que su profesionalidad se encuentra comprometida con sus intereses personales.

La OCDE define el conflicto de interés como aquella situación en donde los intereses privados de un servidor público pueden influir impropriamente en el desempeño de sus actividades como servidor público. El conflicto de interés en sí mismo no es un delito, pero cuando se consuma se convierte en una violación a la norma, llámese corrupción, lavado de dinero, tráfico de influencias, etcétera. De ahí la importancia de poner candados a los sujetos que busquen realizar alguna carrera política en gobierno, pues la declaración de interés podría exhibirlos, en el largo plazo, de existir alguna conducta indebida, y con ello ver disminuida su imagen y poder político.

Al respecto las restricciones administrativas y criminales a que deberían someterse los funcionarios públicos deberían de regular las siguientes acciones: a) la obtención de regalos de fuentes externas al Gobierno; b) la obtención de regalos entre funcionarios públicos; c) los intereses financieros en conflicto; d) el empleo de actividades realizadas fuera del Gobierno; e) el uso indebido del cargo, y f) las restricciones (post-empleo).

El conflicto de interés aparece como un acto corrupto cuando el interés privado de un servidor público influye efectiva e indebidamente en el desempeño y la toma de decisiones en la esfera pública para beneficio personal del funcionario, sus familiares u otros particulares con los que tenga algún tipo de relación (Arellano y Lepore, 2007, 77).

Como todos los servidores públicos tienen derechos e intereses privados su naturaleza es ineludible, por lo que el conflicto de intereses es perenne potencialmente. La razón principal de ataque al conflicto de intereses se encuentra, por lo tanto, en la búsqueda por evitar que un potencial conflicto de intereses se convierta en un conflicto de interés aparente o real como un hecho consumado y manifiesto que afecta la integridad y objetividad del aparato gubernamental. Esta sería entonces la principal preocupación contra el conflicto de intereses: evitar o reducir la posibilidad de que se esté

“discapacitando” o afectando negativamente el juicio de los servidores públicos y políticos (Arellano y Lepore, 2007, 78)

1.7 Las causas y efectos de la corrupción

Como todo fenómeno social, la corrupción tiene múltiples causas que explican su aparición: económicas, políticas, legales, sociales y culturales.

Entre los factores económicos más importantes que sirven como incentivo para el crecimiento de la corrupción destacan la ineficiente y excesiva regulación estatal hacia el mercado económico. Esta ineficiente regulación se asocia principalmente al exagerado requerimiento de trámites burocráticos así como a un marco legal deficiente que, a menudo, sirve como una ventana de oportunidad para que los servidores públicos ofrezcan sus “buenos oficios” para agilizar los trámites y así facilitar la obtención de algún permiso o licencia a los contribuyentes⁶.

Las áreas más afectadas por la corrupción son la prestación de los servicios públicos, la recaudación de ingresos fiscales y la contratación de bienes y servicios gubernamentales mediante el mecanismo de licitación pública.

Las causas políticas que favorecen la corrupción pueden reducirse a la ineficiente gestión de las instituciones públicas. La efectividad del Gobierno, esto es, la capacidad del gobierno para identificar y satisfacer las problemáticas, las demandas y las necesidades de la comunidad es muy reducida entre los países en vías de desarrollo⁷.

“Considero que la consolidación de un Estado democrático se basa en la operatividad funcional de la administración pública. No hay verdadera democracia, ni garantías de observancia del principio de legalidad, sin una administración pública que opere con

⁶ Mauro, P. (1995), "Corruption and Growth", The Quarterly Journal of Economics, no. 3, The MIT Press.

⁷ Bohorquez, E. (2014), Ángulos y perspectivas: la imagen de México a través de los índices de corrupción y buen Gobierno, Revista Este País, México.

profesionalidad, neutralidad y objetividad. En estos principios se soporta la concepción de la autonomía institucional de la administración y del servicio civil, que no significan independencia, sino actuación en el marco de la legalidad y de las racionalidades tanto técnicas como económicas que amparan la profesionalidad de los agentes públicos con sometimiento a la dirección superior del Gobierno.”⁸

Entre las causas jurídicas destacan: la existencia de un ordenamiento jurídico e institucional inadecuado a la realidad nacional. Uno de los problemas más serios en México es que el respeto a las leyes es muy bajo. En nuestro país, el problema, en apariencia, no se genera por la ausencia de leyes sino de su escasa aplicación.

Entre las causas culturales sobresalen: la existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que saben que "la ley no cuenta para ellos", fomenta la corrupción y la tolerancia social hacia ella; asimismo, las reformas económicas, han significado un gran costo social a través de menores salarios reales, menores recursos para la gestión pública y la fiscalización.

En el ámbito económico se ha dicho con frecuencia que la corrupción afecta negativamente los flujos de inversión y el sano crecimiento de las economías nacionales. Aunque, existen puntos de vista paradójicamente que sostienen que las prácticas corruptas sirven como mecanismos de alivio ante la exagerada presencia de políticas regulatorias que asfixian el libre desempeño de los agentes económicos.⁹

Desde una perspectiva de capitalismo global, existen posturas que apoyan la hipótesis que asegura que el crecimiento de la corrupción en los países en desarrollo se origina por las reformas estructurales impuestas por el orden económico internacional, cuya

⁸ Montes de Oca Malvárez, Juan (2011) Nueva Gestión Pública en el proceso de modernización de la Administración Pública en México UNAM FESA, México, p.19

⁹ Liu, F. (1985), "An Equilibrium Queuing Model of Bribery," Journal of Political Economy, No. 93.

primera consecuencia ha sido la reducción de las estructuras de la administración pública.

En consecuencia, los efectos económicos desencadenan un impacto directo sobre las políticas públicas. Las presiones que sufren las economías en desarrollo para reducir su déficit fiscal afectan negativamente el desempeño de las instituciones gubernamentales, no sólo conteniendo las ya rezagadas remuneraciones de los servidores públicos sino también recortando las diversas partidas para el fortalecimiento institucional público minando con ello las capacidades del gobierno para hacer frente al cada vez más complejo escenario de su actuación.

El fenómeno de la corrupción en el ámbito social es también negativo. Las quejas de los usuarios de los servicios de salud y educación gubernamentales son numerosas. Las molestias sobre el pésimo servicio que brindan los hospitales son la regla entre derechohabientes y pacientes. Por otra parte, los bajos niveles de aprovechamiento que alcanzan los alumnos inscritos en el sistema de educación pública se han vuelto algo común en las estadísticas que miden la calidad de la educación a nivel mundial. Otro rubro que también ha afectado la corrupción es la seguridad pública. Recientemente se ha demostrado que en los principales países en desarrollo en América Latina como Brasil, Colombia y México los niveles de violencia y crimen organizado han alcanzado cifras dramáticas.

1.8 La lucha contra la corrupción

Un enfoque de políticas públicas ofrece sugerencias para avanzar en la instrumentación de reformas institucionales que puedan frenar los daños, mejorar la eficiencia y robustecer la justicia en el Gobierno. Rose-Ackerman distingue dos niveles de corrupción en el Gobierno, uno de bajo nivel y otro que involucra a la jerarquía burocrática. La corrupción de gran escala distingue tres variantes: altos oficiales de la policía se involucran con el crimen organizado, un sistema electoral corrupto y gobiernos que se embarcan en proyectos de gran envergadura que transfieren activos

públicos al sector privado de manera tal que ello tiene efectos importantes sobre la concentración de la riqueza, que limita la acción de gobierno en beneficios para la población, generando un ambiente de insatisfacción social.

Los resultados que arrojan los índices para medir la corrupción (Transparencia Internacional y Banco Mundial) han ayudado a incluir el tema de control de la corrupción en el debate global sobre la gobernabilidad. Por otra parte, la democracia parece limitar la corrupción en el largo plazo sólo si se produce una vigorosa competencia electoral. Asimismo, el aumento de los salarios en la administración pública no es una respuesta suficiente en términos de estrategias anticorrupción. Otros factores determinantes son la libertad de prensa y la independencia del poder judicial que sirven como contrapesos. Por tanto, se identifican cuatro tipos de estrategias para minimizar o eliminar la corrupción: social, legal, política y de mercado.

Así se asume que el respeto a las libertades civiles y la vigencia del Estado de Derecho aumentan la productividad y fomentan los ingresos del capital lo que repercute positivamente en la estructura salarial de la sociedad en general.

Por lo tanto, si las reformas administrativas y regulatorias son de suma importancia para aumentar la productividad económica, de igual manera, es el fortalecimiento del Estado de Derecho en el objetivo de atraer el capital internacional.

En cuanto a la relación entre la corrupción y la estructura institucional, si bien la descentralización limita la corrupción al facilitar el monitoreo de los funcionarios del gobierno por parte de los ciudadanos, a menudo el federalismo tiende a ser más corrupto que los estados centralistas.

Como el campo de la investigación sobre el tema de la corrupción es amplio y complejo, es necesario desagregar sus variables y componentes para comprenderla mejor y promover así políticas efectivas de combate y control de la misma. Es esencial examinar la estructura del sector público y el sector económico privado en el mercado

doméstico, y prestar especial atención a los incentivos para la corrupción típicos de áreas como obras públicas, policía, sistema judicial y recaudación de impuestos, entre otros. A partir de aquí, se sugiere que las políticas públicas se dirijan a mermar las condiciones estructurales generadoras de incentivos para la corrupción. Una falacia galopante en los países en desarrollo es creer que las políticas macroeconómicas que fomentan el crecimiento económico combinado con políticas que reducen drásticamente el Estado pueden ser la principal cura contra la corrupción.

“Paralelo a ello, era necesario avanzar con rapidez y eficiencia en la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites engorrosos, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, es necesario fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y brindar a los servidores públicos los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa al servicio de la comunidad.”¹⁰

Muchos analistas han advertido el riesgo que representa la corrupción en las democracias nacientes donde las instituciones políticas y económicas son frágiles. El incremento de la ola de violencia en países como Brasil, Colombia y México es un síntoma de la colusión de redes burocráticas corruptas asociadas a bandas del crimen organizado que han puesto en entredicho la gobernabilidad en determinadas regiones geográficas de dichos países.

1.9 El combate a la corrupción en el contexto internacional

La discusión sobre las estrategias para reducir la corrupción es muy reciente. La Conferencia Internacional Anti-corrupción, promovida por el Banco Mundial, organizada en Washington, D.C. en 1983, representa el primer evento internacional para fijar una postura acerca de las consecuencias de la corrupción, principalmente en los países en

¹⁰ Montes de Oca Malvárez, Juan (2011) Nueva Gestión Pública en el proceso de modernización de la Administración Pública en México UNAM FESA, México, p.152

desarrollo. Su propósito fue discutir la problemática del soborno que practicaban las empresas de países capitalistas con economías altamente industrializadas. Durante este período, existía la creencia de que el soborno era un recurso necesario para muchas empresas que se movían en el contexto internacional.¹¹

El Banco Mundial suponía que la corrupción era una patología que contribuía a perpetuar la pobreza en los países en vías de desarrollo. La corrupción y la ineficiente gestión de los asuntos públicos representaban una fórmula negativa que frenaba el desarrollo económico y social. En términos de desarrollo económico, la corrupción languidecía ante el imperio de la ley, debilitando así los cimientos institucionales en las que descansaba el crecimiento económico. Los efectos perjudiciales de la corrupción recaían sobre la población más pobre al recibir servicios públicos de baja calidad a consecuencia de la merma de los ingresos fiscales del Estado originada por la corrupción.

El tema de la corrupción entró a la agenda de los países desarrollados hasta 1977, cuando el gobierno de los Estados Unidos prohibió a sus empresas otorgar sobornos en el extranjero, mediante la promulgación de ley sobre Prácticas Corruptas en el Extranjero. Sin embargo, en Alemania la corrupción se consentía de forma tácita, pues se permitía a sus empresas que el dinero empleado en sobornos pagados en el extranjero se hiciera fiscalmente deducible. De acuerdo con Eigen, fundador de Transparencia Internacional, el derecho alemán permitía sobornar a políticos y funcionarios de otros países, e incluso permitía a las empresas deducir de sus impuestos estas sumas destinadas a sobornos, alegando que eran “gastos útiles”.¹²

Fue hasta mayo de 1995 que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico prohibió la corrupción en el extranjero entre sus Estados miembros. En noviembre de 1997 los miembros de la OCDE firmaron la Convención para la Lucha contra la Corrupción en el Extranjero (“Acuerdo sobre la lucha contra el soborno a

¹¹ Eigen, P. (2004), *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos del poder*, Editorial Planeta, Colombia, p. 17.

¹² *Ibid*, Eigen, p. 17.

funcionarios públicos extranjeros en las relaciones comerciales internacionales”), entrando en vigor dos años después.

Siguiendo este contexto histórico, Gómez nos menciona que la “OCDE ha instrumentado ocho estrategias para combatir la corrupción y llevar a cabo la implementación en los servidores públicos de la Nueva Gestión Pública y Gobernanza:

- 1.- Devolver autoridad y otorgar flexibilidad (dar al administrador libertad en las decisiones, facultad de decisión y flexibilidad en el manejo de recursos públicos).
- 2.- Asegurar el desempeño, el control y la rendición de cuentas.
- 3.- Desarrollar la competencia y la elección.
- 4.- Proveer servicios ‘responsivos’ a los ciudadanos (orientación estratégica, participación al ciudadano, transparencia y acceso a la información).
- 5.- Mejorar la gerencia de recursos humanos.
- 6.- Optimizar la tecnología de la información.
- 7.- Mejorar la calidad de la regulación.
- 8.- Fortalecer las funciones de dirección del gobierno central. ”¹³

Fue a partir de los años ochenta que la cuestión de la corrupción gubernamental en los países en vías de desarrollo ha sido planteada por organismos internacionales como un problema de gobernabilidad, por lo que en estos países representa un reto diseñar reformas institucionales que ayuden a superar esta problemática.

1.10 Estrategias de combate a la corrupción

Toda vez que el concepto de corrupción tiene múltiples significados, las propuestas para combatir el fenómeno son diversas.

Las estrategias de combate a la corrupción basadas en el mercado enfatizan estrategias de ajuste institucional y mejora regulatoria por parte del Estado. La mejora

¹³ Gómez Díaz De León, Carlos (2013). Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su Implementación. “International Journal of Good Conscience”. pp 182 y 183.

regulatoria puede contribuir a la construcción de una estructura de reglas y normas más simples que alienten la iniciativa de los agentes económicos para así fortalecer mercados más competitivos. Estas reglas más flexibles servirían como incentivos a los agentes económicos en su desempeño cotidiano y acotarían el oportunismo.

Las estrategias de combate a la corrupción con una orientación social, buscan promover en la sociedad la creación de mecanismos de vigilancia en la actuación de la autoridad en sus distintas estructuras y procesos. En este sentido, el empoderamiento de la sociedad civil consiste en educar a la comunidad para que ésta adquiera hábitos y valores sociales positivos. Se trata de fomentar estándares de ética común para que ciudadanos más activos puedan valorar y frenar acciones corruptas de la autoridad.¹⁴

Para que la administración pública pueda combatir la corrupción e implementar nuevos modelos de gestión pública debe considerarse fundamentalmente que la gobernanza sea considerada como *“un nuevo proceso directivo, una nueva relación entre gobierno y sociedad, la gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz. En este sentido, gobernanza significa el cambio de proceso / modo / patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado, complementario e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales. La gobernanza entonces implicará la capacidad del gobierno para conjugar todos los elementos de naturaleza económica, de finanzas públicas, la injerencia extranjera, y sobre todo, de protección y beneficio a una sociedad democrática que reclama el*

¹⁴ Soto, R. (2000), La Corrupción desde una Perspectiva Económica. Programa de Postgrado en Economía ILADES-Georgetown University y Banco Central de Chile.

*derecho a tener un gobierno honesto, transparente, vigilante, justo y respetuoso de los derechos humanos”.*¹⁵

Las estrategias legales en el combate a la corrupción parten del supuesto de que el comportamiento corrupto puede restringirse si se ejerce de forma estricta la ley. En este sentido, los hechos corruptos tendrían que ser sancionados por el entramado legal.

Las propuestas de combate a la corrupción de tipo político han tomado forma sobre todo en el diseño de programas gubernamentales específicos. Estas propuestas tienden a considerar el conocimiento concreto de las formas de gobierno para identificar las causas de las fallas en su funcionamiento.¹⁶ Por otra parte, también se busca identificar aquellas áreas del gobierno en donde los mecanismos de rendición de cuentas son muy débiles para actuar sobre ellos.

Los programas de combate a la corrupción deben de considerar mecanismos institucionales que permitan recoger las denuncias y quejas de la ciudadanía (Arellano y Lepore). Actualmente, la experiencia internacional ha documentado nueve instrumentos que miden la corrupción o actos asociados a ésta, que pueden ayudar a tener mayor certeza acerca de las áreas críticas de corrupción en el gobierno que hay que atender. Entre estos instrumentos destacan: a) el Índice de Percepción de la Corrupción; b) el Barómetro Global de la Corrupción (Transparencia internacional); c) el Informe Global de Competencia (Foro Económico Mundial); d) el Informe de Integridad Global (Global Integrity), e) la Encuesta Global sobre Delitos Económicos (Pricewaterhouse Coopers); f) el Índice de Estado de Derecho (World Justice Project) y g) el Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro). A nivel nacional, entre estos instrumentos destacan: a) el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno

¹⁵ Gómez Díaz De León, Carlos (2013). Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su Implementación. International Journal of Good Conscience. p191.

¹⁶ Vásquez, A. y Montoya. M. (2011), “Corrupción, lucha anticorrupción y formas de Gobierno”, Revista Estudios de Derecho, No. 152, Universidad EAFIT, Colombia.

(Transparencia Mexicana), y, b) la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental.¹⁷

También existen propuestas de combate de acuerdo al enfoque en que se aborde la corrupción.

Desde un enfoque cultural, la estrategia es educar a los ciudadanos a fin de que puedan desarrollar hábitos sociales positivos. De esto se desprende que, las estrategias de combate a la corrupción que diseñe el gobierno deban invitar a la participación ciudadana y así contribuir también al fortalecimiento del capital social de la comunidad. Se deben reforzar no sólo los reiterados mecanismos de vigilancia de la función pública, sino también afianzar una ética común que inhiba las prácticas y comportamientos corruptos. En este aspecto, el fortalecimiento y participación de la sociedad civil es clave. Una comunidad organizada, involucrada y vigilante hace que los comportamientos vinculados a la corrupción se inhiban. Un gobierno con vocación democrática en su vinculación con la sociedad civil favorece la efectividad institucional propiciando niveles más altos de la gobernanza democrática y de confianza en las autoridades.

En este mismo sentido, Cabrero afirma que para que disminuya la corrupción, debe haber transición de la administración tradicional a la nueva gestión pública, es decir, se tiene que capacitar al servidor público (Administrador) convertirse en un funcionario especializado (Gerente Público) experto y sensible a las demandas de la sociedad.

“Entre las causas que detonan esta transformación están precisamente las tres dimensiones que consideramos pilares del nuevo modelo de gestión pública. frente a la crisis fiscal, financiera, de eficacia y de credibilidad que caracterizaba el Estado Bienestar de los 70 y los 80, se prefiguraba en los noventas un “buen gobierno” como “ ... aquél que en el conjunto de redes de agencias

¹⁷ Bohorquez, Ibid.

funcione bien, es decir con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción de agentes y agencias externas, y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce”, traducido esto último en la satisfacción del ciudadano y con rendición de cuentas. Estos tres elementos forman a su vez las características del modelo de gobernabilidad. En este sentido, las dificultades que presentaban los gobiernos fueron dando lugar a un reclamo cada vez mayor de la ciudadanía no solamente de eficiencia, eficacia y estabilidad, sino también de participación.¹⁸

Desde un enfoque económico, entre las soluciones que se plantean para superar la problemática de la corrupción se encuentran las siguientes. Una de ellas consiste en liberar al mercado de restricciones y permitir que el mercado provea la disciplina necesaria (Rose-Ackerman). Por ello, la liberalización de regulaciones exige típicamente la redefinición del esquema de reglas en el que opera el mercado y la creación de organismos antimonopolios y de defensa de la competencia. Esto ayudaría a evitar que sólo se beneficie a un selecto grupo de empresarios y políticos de alto nivel.

Brennan y Buchanan argumentan que el comportamiento de los individuos –incluyendo los actos corruptos– depende en gran medida del conjunto de reglas que ellos enfrentan. Son los incentivos implícitos en dichas reglas, su consistencia interna, el grado de cumplimiento impuesto por las autoridades y el modo como se resuelven los conflictos los que determinan largamente la existencia y gravedad de la corrupción. Así, sólo entendiendo a cabalidad estos componentes es posible diseñar programas exitosos de control de la corrupción basados en el cambio de dichas reglas. De esto se desprende que el control de la corrupción requiere en primer lugar un ajuste institucional.

¹⁸ Cabrero Mendoza, Enrique (1997). Del Administrador al Gerente Público. Instituto Nacional de Administración Pública A.C., segunda edición.p.37

Una estrategia alternativa podría atacar la fuente del problema. Klitgaard establece de manera simplificada que, si la corrupción es el resultado de la presencia de rentas monopólicas, la capacidad de asignar éstas de manera discrecional y la ausencia de rendición de cuentas (accountability), es precisamente sobre estas variables que se debe orientar la acción pública. Los problemas pueden ser enfrentados mediante el establecimiento de procedimientos y estándares de operación claros e informados, el diseño e implementación de mecanismos de contención de la discrecionalidad del funcionario público, el establecimiento de sistemas de incentivos adecuados, el desarrollo de mecanismos de información expeditos y confiables, y la introducción de competencia y una constante rendición de cuentas sobre cambios evidentes en su nivel de vida que puedan ser justificados de acuerdo a sus funciones y remuneraciones.

Desde un enfoque político, la estrategia sería la transparencia. Como la corrupción proviene de la concentración del poder en manos de una élite política, una de las opciones para evitar las prácticas corruptas es transparentar el uso de los recursos públicos que se asignan a los partidos políticos.

Uno de los mecanismos que pueden contribuir a disminuir los niveles de corrupción en la burocracia pública, es hacer obligatorio el carácter público de la declaración de bienes de los servidores públicos. Cabe destacar que en nuestro país, existen entes públicos que refugiándose en la naturaleza jurídica autónoma de su régimen de gobierno, mantienen en sigilo esta obligación que el grueso de la burocracia pública tiene que cumplir.¹⁹

¹⁹ La Universidad Nacional Autónoma de México por ejemplo, se rige por sus propias reglas en el tema de la declaración de bienes fomentando la opacidad en su quehacer educativo, pues el artículo Décimo segundo del Acuerdo mediante el cual se regula el Registro Patrimonial de los Funcionarios y Empleados de la Universidad Nacional Autónoma de México, establece que “Las declaraciones de situación patrimonial...no podrán ser divulgadas en ninguna forma...”

1.11 Experiencias Internacionales

Desde hace dos décadas son cada vez más los países que han avanzado en la regulación del conflicto de intereses y que ha culminado en la declaración obligatoria de intereses. De ahí que esta figura se haya constituido como una de las mejores prácticas anticorrupción. Países como Chile y España son buenos ejemplos de transparencia en la función pública al hacer públicas las declaraciones de interés. Hay encuestas que revelan que estas prácticas, una vez implementadas, hacen que la ciudadanía recobre la confianza en sus instituciones gubernamentales.

Recientemente, países de Europa como Hungría y la República Checa han empezado a adoptar iniciativas específicas más eficientes para instaurar controles del gasto público, incluyendo la declaración de intereses, así como acciones que amplían las políticas públicas basadas en el formato de Gobierno Electrónico Abierto.

En Lituania se ha legislado a detalle el conflicto de interés, la autoridad que recibe estas declaraciones tiene la facultad de verificar la veracidad de la información del funcionario público con instituciones bancarias referenciadas. De hallarse irregularidades en la manifestación se procede a realizar una investigación, y si se encuentra alguna anomalía se da lugar a un procedimiento legal.

Aunque es absurdo pensar que existe una estrategia única para el combate a la corrupción, muchos especialistas en gobernanza consideran que la implementación de medidas como la declaración de interés sí ayuda a la consolidación de las democracias.

Una cuestión que resulta crucial es que un régimen político que quiera avanzar en el combate a la corrupción debe respetar el esquema de contrapesos del poder, y una forma de hacer patente esto es fortalecer instituciones como los tribunales de cuentas y las agencias anticorrupción, dotándolas de auténticos poderes de sanción y autonomía.

En EU y Canadá el marco normativo en materia de conflicto de interés es para evitar estos conflictos potenciales y aparentes antes de que efectivamente se manifiesten y afecten la integridad y objetividad del proceso decisorio y de las acciones gubernamentales.

Con este propósito, en 1978 se creó en Estados Unidos la Oficina de Ética Gubernamental, a raíz de la promulgación de la Ley de Ética Gubernamental. En un principio esta oficina tuvo la responsabilidad de promover los programas de ética en el gobierno federal. Fue hasta 1989 que se estableció como agencia independiente con liderazgo autónomo y con capacidad administrativa para prevenir conflictos de interés.

El principal interés de esta oficina es promover estándares altos de conducta ética para generar confianza en la ciudadanía de que las acciones realizadas por las instancias de gobierno son íntegras e imparciales. En cada una de las agencias gubernamentales existe un representante de la Oficina de Ética Gubernamental que se encarga de impulsar las acciones éticas definidas por la Oficina Central. La Oficina de Ética Gubernamental rinde cuentas al titular del Poder Ejecutivo. En cuanto al proceso legal, la resolución de conflictos de interés en el caso estadounidense puede llegar incluso hasta la Suprema Corte de Justicia.

De igual forma, en Canadá se creó la Oficina del Comisario de Ética, y entre sus funciones destacan las de fomentar el Código de Conflictos de Interés para los miembros de la Casa de los Comunes y tener bajo custodia los registros relacionados con los datos financieros de los servidores públicos. El ámbito de actuación de esta oficina abarca también a la Cámara Baja del Parlamento, en ese sentido sus alcances son mayores, a diferencia de los alcances de su oficina homóloga en Estados Unidos donde su alcance comprende únicamente a los funcionarios que pertenecen a la rama ejecutiva del gobierno. Tiene el estatus de órgano autónomo que informa directamente al Parlamento.

En el caso de Estados Unidos y Canadá, la posibilidad que tienen los entes para fiscalizar los registros financieros de los servidores públicos ofrece una gran oportunidad para evitar, controlar y sancionar el conflicto de interés. Por otro lado, otra diferencia importante en la declaración patrimonial es que en ambas naciones se extiende al cónyuge e hijos dependientes del servidor público (Arellano y Lepore, 2007, 91)

La experiencia canadiense de la certificación confidencial, es un documento que obliga al funcionario público a analizar e informar los intereses económicos o políticos que podrían entrar en algún momento a afectar su juicio imparcial. Esto ayuda a identificar los momentos de riesgo posible de conflicto de interés.

Otro mecanismo importante que se puede aprender de los EU, es la regulación sobre el post-empleo de funcionarios gubernamentales. La preocupación primordial es que, funcionarios públicos que no laboran más para el gobierno puedan tomar ventaja de su experiencia, información y conocimiento, principalmente cuando fungen roles de asesores o empleados en empresas privadas. La regulación en este aspecto puede ser hasta de cinco años, para que un ex servidor público pueda contratarse en alguna empresa relacionada con el ramo en el que el servidor público se desempeñaba.

Este asunto intenta salir al paso al problema del tráfico de influencias y que está en la base del denominado “revolving door” (puerta giratoria) que responde a la alta probabilidad de que un ex funcionario público saque ventaja económica mediante el uso de contactos e información privilegiada adquirida en su paso por el sector público. Asimismo, responde a la permanente amenaza que representa el poder de los grandes corporativos empresariales en su incesante esfuerzo por hacerse de los grandes contratos de bienes y servicios que genera el gobierno federal, y que, mediante la firma de contratos atractivos, incorporan a ex servidores públicos a sus nóminas.

Una reflexión de cómo han cambiado los tiempos y los oficios en el quehacer público nacional lo dio un mexicano ejemplar a mediados del siglo pasado. Cuando Adolfo López Mateos (1958-1964) invitó a Javier Barros Sierra a hacerse cargo de la

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; éste la reestructuró y así surgieron la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), y la de Obras Públicas (SOP), de la que fue secretario durante esa administración. Antes de asumir la titularidad de dicha secretaría, Javier Barros Sierra vendió sus acciones de ICA (Ingenieros Civiles Asociados), de la que fue fundador para evitar conflictos de interés con su nuevo cargo público.

1.12 Lecciones para México

La prevención del conflicto de interés en nuestro país es inexistente y los gobiernos federales recientes poco han hecho ante este vacío. De ahí que las medidas anunciadas por las autoridades federales para combatir la corrupción representen un avance. Como ya se ha comentado la propuesta para que todos los servidores públicos realicen su declaración de intereses, a través de un informe, puede dar ocasión para detectar alguna posible red de complicidades entre burocracia pública y poder económico privado. Lo importante será que dicho informe sea público, es decir, que esté a disposición de quien quiera consultarlo, sin poner cortapisas ni trucos para saber en tiempo real que el desarrollo de los programas de bienes y servicios públicos se está ejerciendo con base en la normatividad respectiva.

Para que la declaración de intereses no se convierta en un “llamado a misa”, es necesario que el Congreso de la Unión legisle esta figura jurídica en el marco de las responsabilidades administrativas y penales de la función pública, con base en las mejores prácticas como las que aquí se han comentado, no dejando de lado el contar con instancias en donde se verifique la veracidad de lo que ahí se asienta.

Por otra parte, la implementación de la Ventanilla Única disponible en un solo portal de internet es también un instrumento que puede reducir los niveles de corrupción pues, al hacer uso del “Gobierno Digital” se pueden disminuir los tiempos para el ciudadano que acude a realizar trámites y servicios completos, y así acotar las áreas críticas de corrupción que conlleva el trato directo que tiene con servidores públicos.

También es importante hacer un auto análisis crítico de la funcionalidad de los códigos de ética, pues a partir de su instrumentación en el gobierno federal, de la década pasada no hay una evaluación profunda de su pertinencia como mecanismo inhibitor de prácticas corruptas.

“La ética pública es por tanto un instrumento fundamental para evitar la corrupción al elegir a los representantes más idóneos para gobernar. Los cargos públicos deben ser ocupados por las personas más capaces, por aquellas que son leales a la constitución política y que tengan un gran sentido de justicia. Desafortunadamente en este contexto, existe un marcado interés por ocupar un cargo público sin tener la debida preparación, sin contar con la formación necesaria para el ejercicio de la función pública”.²⁰

Si consideramos que la corrupción es un fenómeno complejo y multifactorial, es oportuno también considerar el papel que han venido realizando instituciones como la Auditoría Superior de la Federación, en el sentido de fortalecer su función como instancia fiscalizadora. Se deben rediseñar estructuras y procesos para que con base a la comunicación y coordinación institucional entre las instancias que componen el Poder Ejecutivo y la entidad fiscalizadora, realicen una revisión más oportuna de la cuenta pública, sin desfases para que, ante anomalías detectadas en el ejercicio del gasto, se puedan presentar denuncias en tiempo y forma. El grado de certeza más eficiente que puede tener el desempeño de la entidad fiscalizadora, es auditar en tiempo real.

El combate a la corrupción debe considerar la problemática que hoy en día presenta la administración pública federal en áreas muy concretas como elaborar diagnósticos

²⁰ Montes de Oca Malvárez, Juan (2018). Revista IAPEM No. 100 Mayo Agosto, “Innovación gubernamental” Ética y profesionalización para combatir la corrupción en gobiernos municipales en México. p.108

sobre metas y objetivos institucionales; fiscalizar, transparentar y sancionar administrativamente o en materia penal los malos manejos de los recursos federales en entidades federativas; visualizar las perspectivas de mediano plazo en áreas de oportunidad para la asignación más eficiente de recursos.

También se debe poner atención a los procedimientos de adquisiciones, contrataciones o inversiones que, si bien cumplen con la normatividad, no representan las mejores condiciones para el Estado. Otro problema que es fuente de despilfarro son los proyectos de infraestructura sin planeación, supervisión ni seguimiento; los recurrentes subejercicios, así como la existencia de programas públicos duplicados sin coordinación o justificación.

Es importante que el gobierno federal actúe con visión estratégica no sólo para combatir la corrupción sino también para elevar los niveles de eficiencia en los programas públicos. Por ejemplo, el Subsidio para la Seguridad de los Municipios (Subsemun), que se ha convertido en un instrumento clave para mejorar las condiciones y capacidad de respuesta de las policías locales en demarcaciones que no cuentan con suficientes recursos, aún cuenta con deficiencias institucionales considerables, pues el hecho de que su información contable y financiera no sea visible a la ciudadanía abre la posibilidad para el manejo indebido de los recursos. Además, existen problemas de lentitud con que se asignan y se ejercen los recursos, lo que lleva a que los municipios ejerzan bajo mucha presión dichos recursos, tanto porque muchos de éstos ya están etiquetados y por el tiempo que tienen para comprobarlos.

CAPITULO 2.- MARCO DE REFERENCIA PARA EL ESTUDIO DEL GOBIERNO ABIERTO EN EL ORDEN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

2.1 Datos Abiertos para el Desarrollo

El presente capítulo intentará describir, desde una perspectiva conceptual, cómo la transparencia puede ser utilizada como una herramienta de política pública y cuáles son los aspectos fundamentales que hay que tener presentes al pensar en el diseño y la implementación de políticas de transparencia y como ayuda la implantación del Gobierno Abierto a nivel local, para lograrlo. Para ello, se comenzará con una descripción del modelo conceptual sobre transparencia, explicando qué son y cómo actúan las políticas en esta materia. Posteriormente, se detallarán quiénes son los usuarios de información en el marco de la aplicación de las políticas de transparencia focalizada, los cuales a menudo suelen ser los ciudadanos, pero también pueden ser las empresas o hasta los mismos funcionarios públicos. Por último, se examinará la metodología del Gobierno Abierto en los tres niveles de Gobierno, pero principalmente el Local (municipal), para la correcta implementación de políticas de transparencia focalizada y su rol como herramienta de política pública.

La transparencia es una herramienta clave de política pública para promover una mayor eficiencia en el uso y la distribución de los recursos públicos, y mejorar la calidad de los servicios que brinda el Estado, las políticas de transparencia tienen como característica fundamental la divulgación de información para alcanzar un propósito de política pública en particular, por ejemplo la oportunidad y calidad en la entrega de un servicio público, ya sea asistencial, de transporte o de educación, entre otros.

“En los países de América Latina y el Caribe (ALC) las políticas de transparencia no siempre se originan en el marco de los poderes legislativos o por iniciativa de los órganos de la administración pública.

*La sociedad civil organizada, y en particular los medios de comunicación, desempeñan un rol central en instalar la importancia de la transparencia en la agenda pública y, a su vez, concientizar a los ciudadanos y representantes del sector privado acerca de cómo el uso de la información pública puede ayudar a la toma de decisiones”.*²¹

El Gobierno Abierto es un concepto que puede y debe ser utilizado para inspirar la modernización del sector público, para ello es necesario entender al Gobierno Abierto como un proceso que va más allá de la “digitalización de la burocracia”, la reducción de trámites y la descentralización de servicios públicos, porque un Gobierno Abierto más allá de estas características, debe ser pieza clave al momento de repensar el rol del Estado con un enfoque más ciudadano, a través del cual se pueden abrir espacios de participación y colaboración entre el sector público, la sociedad civil y el sector privado.

Si se considera la dimensión que tienen los subsidios en el marco de la economía de muchos países, por ejemplo el nuestro, la transparencia es importante para asegurar criterios de eficiencia y equidad, y no solamente a la hora de pensar en políticas públicas sino a la hora de implementarlas y realmente dirigirlas a los que sí la necesitan.

*“La transparencia y el acceso a la información constituyen una herramienta fundamental para la prevención y el control de la corrupción”*²²

Esto se debe a que inciden en la generación de canales de participación y en la identificación de deficiencias de los sectores público y privado donde pueden existir ventanas de oportunidad para prácticas corruptas.

²¹ JC Vieyra, N Dassen (2012). Gobierno Abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

²² Op.Cit

Aunado a esto, además de identificar deficiencias, la transparencia también puede ser utilizada como herramienta para promover una mayor eficiencia en el uso y la distribución de los recursos públicos en sectores como la educación, la procuración de justicia, la elaboración, la ejecución y el control de los presupuestos públicos y el financiamiento de las campañas políticas, entre otros.

La efectividad de las políticas de transparencia, dentro de los programas se puede estudiar en función de la capacidad de estas políticas, para proveer información en los momentos, lugares y medios apropiados, y otra forma de medir la efectividad de estas políticas es el proveer a los usuarios de información para que tengan iniciativa en la toma de decisiones. En otras palabras, las ‘buenas’ políticas no necesariamente aumentan la cantidad de información, sino que generan información específica, elementos a partir de los cuales se puede obtener algún beneficio en el corto o mediano plazo.

“Dos de los países fundadores del Acuerdo por el Gobierno Abierto (AGA): Brasil y México ya cuentan con planes de acción enfocados hacia la apertura de sus Gobiernos”²³, lo que demuestra una tendencia regional en esta vía.

Ahora, aun siendo una estrategia vinculada en su mayoría a los gobiernos nacionales muchas de las innovaciones sociales que son ejemplo de los beneficios del Gobierno Abierto han surgido desde el nivel municipal y el regional, dada la posibilidad que tienen de penetrar rápidamente en la vida diaria de los ciudadanos.

Aunque la discusión en torno a las posibilidades de la descentralización no es nueva, sí lo es este viraje hacia la apertura de información y el involucramiento de los actores sociales en la toma de decisiones de sus demarcaciones, lo cual ha llevado a la adopción de nuevas estrategias para implementar el uso de nuevas tecnologías y mecanismos de Gobierno Abierto en los niveles territoriales.

²³ Revisar, AGA disponible en: www.opengovpartnership.org

Por su parte, el municipio latinoamericano cuenta con ciertas características que son necesarias de resaltar.

“En primer lugar, el centralismo ha sido un rasgo histórico y generalizado en la región, aún en los países federales, dada la necesidad de crear un sentimiento de nación en las nuevas repúblicas independientes”²⁴

Esto conlleva a una histórica dependencia de los municipios a los lineamientos del poder central tanto en lo político y económico como en lo administrativo, una tendencia que aún con los procesos de descentralización de los años 90 y los visibles avances en cuanto a su autonomía y al incremento de sus recursos, sigue siendo determinante en la vida diaria de los municipios latinoamericanos.

“Un segundo punto es que América Latina, a comparación con otras partes del mundo, es una región sub-municipalizada”²⁵

Por último, la desigualdad territorial, sobre todo entre las grandes urbes y los municipios rurales y periféricos, sigue siendo abismal tanto en la generación de ingresos propios como en las capacidades administrativas necesarias para enfrentar las responsabilidades que trae la descentralización, con los datos anteriores podemos perfectamente y sin ser expertos en administración pública, advertir que los municipios a nivel Latinoamérica, sufren grandes desafíos y aún muchos más problemas y carencias tanto económicas, políticas y aún más administrativas a la hora de intentar transformar a sus localidades (municipios), en referentes de un Gobierno Abierto.

“El surgimiento de una nueva ciudadanía genera de manera inevitable, una mayor exigencia en cuanto a la defensa de libertades individuales, al impulso de la participación política y al mejoramiento de las acciones del Estado. Sobre esto último, se destaca la percepción en cuanto a las

²⁴ Texto original: Julián Najles (2014) Public administration Latin America. Organización de los Estados Americanos (OEA), pág.24

²⁵ *Ibíd.*, pág. 25

capacidades estatales para solucionar los problemas de la ciudadanía: un 53% de la población latinoamericana considera que es poco probable que el Gobierno dé respuesta a los principales problemas de la sociedad, lo que revela una demanda ciudadana por la consolidación de Gobiernos capaces de hacer frente a sus necesidades.”²⁶

Vemos entonces un panorama complejo para los municipios latinoamericanos: por un lado, una ciudadanía cada vez más empoderada y exigente que demanda mejores servicios, mayor distribución y más participación en los aspectos públicos de sus comunidades; por el otro, una debilidad histórica de sus capacidades administrativas e institucionales que dificulta el cumplimiento satisfactorio de la creciente carga de competencias y responsabilidades transferidas desde el nivel central.

Pero no todo es sombrío, muchas veces enfrentando problemas se pueden encontrar soluciones repentinas, mejor llamadas oportunidades: una ciudadanía activa significa una mayor participación y mayores posibilidades de colaboración para alcanzar metas sociales, significa la posibilidad de incluir las nuevas capacidades que surgen dentro de la sociedad en el diagnóstico de problemas, el diseño de estrategias, la implementación de programas y la evaluación de los resultados, permitiendo entonces que las demandas ciudadanas sean atendidas a través de la interacción constante entre sectores sociales:

“Esta es la esencia del Gobierno Abierto a nivel local: aprovechar las ventajas comparativas de su proximidad con la ciudadanía para profundizar la interacción y mejorar la gestión de las administraciones locales”²⁷

Dicha conjunción entre el Gobierno Abierto y el empoderamiento municipal se ha traducido en diversas estrategias de colaboración entre los gobiernos municipales y los

²⁶ Obtenido de: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp> [Fecha de consulta: noviembre,2015]

²⁷ Revisar, AGA disponible en: www.opengovpartnership.org

demás sectores sociales con presencia en sus territorios. Sea por medio del uso de herramientas electrónicas o por medio de la conformación de mecanismos institucionales de participación. Los gobiernos municipales han empezado a consolidarse como escenarios de interacción social para la consecución de metas y objetivos públicos. Si bien no son pocos los obstáculos sociales, políticos, culturales y administrativos a los que deben enfrentarse, el protagonismo municipal en la vida pública de los ciudadanos es innegable en la actualidad y, por lo mismo, la construcción de nuevas capacidades locales para la interacción sectorial debe ser una prioridad en la agenda para el desarrollo y la consolidación democrática.

Entendido como el primer paso para la apertura de los gobiernos, el acceso libre a datos e información pública es un paso esencial para iniciar procesos de participación y colaboración entre sectores.

“En un contexto democrático, la apertura de datos es un valor en sí mismo, puesto que permite la rendición de cuentas constante y el empoderamiento de la ciudadanía frente a sus servidores públicos. Se trata entonces de abrir la “caja negra” de la administración para que todos podamos saber quiénes son responsables de la ejecución de proyectos, cómo se toman las decisiones, en qué se gastan los recursos y cuál es la situación real de nuestras administraciones”²⁸.

Además, gracias a políticas de libre acceso a la información, el ciudadano puede contar con datos reales sobre cuestiones que afectan su vida cotidiana, seguridad o el seguimiento a la prestación de servicios públicos (ubicación de las mejores escuelas, cantidad de centros de salud por municipio, zona, colonia, etc.).

Por último, los programas de datos abiertos se traducen en grandes ventajas para el cumplimiento de las funciones de la misma administración pública, puesto que:

²⁸ Alianza por el Gobierno Abierto (IFAI) Documento disponible en: <http://aga.ifai.mx/SitePages/Principal.aspx>

*“ayuda al mejoramiento de la eficacia y eficiencia de sus acciones a través de la evaluación ciudadana constante; Desincentiva la corrupción y las prácticas antiéticas al interior de la administración pública; Permite realizar mediciones de impacto de los programas y las políticas públicas en la comunidad; Apoya e impulsa la innovación social, al ofrecer información a la ciudadanía y empoderarlos para realizar acciones de beneficio público; incrementa la información pública al permitir la intervención de la ciudadanía en la construcción de bases de datos y en la combinación de los mismos”.*²⁹

Ahora bien, hay tres principales características que todo aquel gobierno que presuma de ser Abierto debe cumplir, y estas son:³⁰

- 1. Disponibilidad y Acceso: toda la información debe estar disponible por completo, actualizada, de acceso gratuito (o con un mínimo de coste de reproducción) y preferiblemente con posibilidad de descargarse por internet.*
- 2. Reutilización y Redistribución: la información debe ser entregada en términos que permitan reutilizarla y redistribuirla, incluyendo la combinación con otras bases de datos.*
- 3. Participación Universal: cualquier persona debe tener acceso al uso, la reutilización y la redistribución de los datos, sin ninguna discriminación hacia sectores, personas o grupos.*

Otro elemento importante a considerar dentro de los Gobiernos Abiertos es la colaboración de otros sectores, la idea de colaboración entre personas, sectores y actores sociales no es para nada nueva, en realidad es la base de la existencia de lo

²⁹ Plan de Gobierno Abierto: más allá de un acuerdo (2014) Texto electrónico disponible sólo para descarga en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0lhowwSyi4YJ:www.cepal.org/ilpes/paginas/3/54303/Plan_de_Gobierno_Abierto.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx

³⁰ Ramírez Alujas, Álvaro (2014). Plan de Gobierno Abierto Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región. Publicación de las Naciones Unidas. Pág. 68

público y de la misma democracia, lo que sí podría considerarse como nuevo es el número grande de posibilidades de colaboración que ofrece nuestra sociedad de la información, gracias a las capacidades de coordinación que las nuevas tecnologías aportan a nuestra interacción social. No es gratuito entonces que a lo largo y ancho del mundo empiecen a generarse acciones colaborativas basadas en el desarrollo tecnológico.

2.2 Compras, gastos y manejo de recursos de forma transparente

Como base para la redacción de este punto, debemos tomar en cuenta las disposiciones oficiales vigentes de nuestro país, para poder hacer un correcto análisis de los gastos y el manejo de recursos de forma eficiente y eficaz, para ello debemos hacer en un primer momento, una revisión rápida, concreta y analítica de este punto a nivel Federal, para posteriormente bajar a nivel Estatal y en última instancia hacer una revisión a nivel local, pero sobre todo tomando como ejemplo de referencia el municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México.

Como base legal contamos con documentos como: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (en específico los artículos 1, 45, 61, 65 y 112).³¹

Para ello debemos tomar en cuenta que el gobierno debe administrar los recursos que obtiene de los contribuyentes y de las demás fuentes de ingresos públicos, de manera eficiente, eficaz y transparente y debe rendir cuentas puntualmente a la ciudadanía sobre la aplicación de dichos recursos y los resultados obtenidos; asimismo, el Ejecutivo Federal, en un primer momento debe:

³¹ Checar anexo v

“Ser el primero en realizar un esfuerzo para racionalizar el uso de los recursos públicos, reduciendo los gastos operativos de las dependencias y entidades paraestatales y reorientando los ahorros obtenidos a los programas y actividades sustantivos de la Administración”³²

Para lograr lo anterior, es necesario tomar en cuenta que hay que llevar a cabo acciones en dos vertientes: la primera, a través de ajustes inmediatos al gasto corriente de operación en las secretarías de Estado y entidades paraestatales y, la segunda, a través de un diagnóstico integral que identifique las duplicidades (para que esto se refleje en ahorro y menor gasto) en los programas del gobierno; las áreas de oportunidad para mejorar procesos y la prestación de servicios y, en consecuencia, que se establezcan las acciones de mediano plazo para mejorar y modernizar el funcionamiento del gobierno, todo lo anterior coadyuvará a la efectiva aplicación de los recursos.

Para llevar a cabo cualquier procedimiento de adquisición es primordial saber, en principio, cuál es el origen de los recursos con los que se comprará el bien o se contratará un servicio, pues de ello depende la normatividad a utilizar.

...“A nivel local, cada Gobierno estatal se rige por sus propias leyes de adquisiciones, sin embargo, es importante que los funcionarios estatales también conozcan otros ordenamientos, principalmente la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), así como las respectivas leyes estatales de Procedimiento Administrativo y de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”³³

³² DECRETO que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos. Disponible para su consulta en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5281761&fecha=10/12/2012 [Consultado, noviembre de 2015]

³³ Instituto Mexicano para la Competitividad (2014). Guía de Compras Públicas a nivel estatal. Disponible en versión electrónica: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Guia_de_compras_publicas_011012.pdf

A continuación, se enlistan algunas características que pueden servir de referencia para distinguir, como punto de partida del procedimiento de contratación, qué ley utilizar.

Si el recurso es federal: con algún peso que provenga de la federación, la ley que debe regir el procedimiento de adquisición es la LAASSP. A nivel federal, la LAASSP establece que los sujetos obligados a realizar sus adquisiciones con este marco normativo son:

(1) las unidades administrativas de la Presidencia de la República; (2) las secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; (3) la Procuraduría General de la República; (4) los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal mayoritaria; (5) los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o una entidad paraestatal, y (6) las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que en su caso corresponda a los municipios interesados.³⁴

Esto quiere decir, que los gobiernos de los estados también pueden ser sujetos obligados de la LAASSP. Las entidades federativas están obligadas a comprar al amparo de la LAASSP cuando llevan a cabo contrataciones con cargo total o parcial a recursos federales.

En tanto, cuando los recursos son propios del gobierno estatal o se convierten en recursos estatales, la normatividad que debe regir el procedimiento de adquisición es la ley de adquisiciones de su respectiva entidad.

³⁴ LEY de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, disponible para consulta en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/laassp.htm>

“Los congresos de los estados con fundamento en la Soberanía que les otorga la Constitución Política y con base en la autonomía que les confieren sus Constituciones locales, desde 1983 a la fecha, han emitido sus propios ordenamientos legales para regular sus contrataciones de bienes y servicios. En caso de que los recursos federales se conviertan en recursos propios de las entidades federativas, se deben administrar y ejercer por los Gobiernos de los estados y el Distrito Federal conforme a sus propias leyes de adquisiciones”³⁵

Lo mismo para el caso de los recursos que el propio gobierno estatal genera, a través de derechos, productos, aprovechamientos y financiamiento.

El Artículo 25 de la propia Ley de Coordinación Fiscal estipula que:

“Respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece para los Fondos siguientes: I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; V. Fondo de Aportaciones Múltiples. VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.”³⁶

³⁵ http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Guia_de_compras_publicas_011012.pdf [Consultado en noviembre, 2015]

³⁶ Ley de Coordinación Fiscal (capítulos I a IV). Documento completo, disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/35.htm?s=> [Consultado en noviembre, 2015]

Además de las leyes, reglamentos y acuerdos antes mencionados, se han desarrollado algunos estudios que establecen las mejores prácticas en términos de compras públicas. Una buena guía sobre lo que debe contener un procedimiento de adquisiciones (a nivel internacional) se puede encontrar en Ley Modelo de la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil e Industrial (CNUDMI) sobre la contratación pública.³⁷ Igualmente, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha publicado una serie de documentos que contienen los avances en el tema, en diferentes países, así como varios estudios sobre la competencia en las compras públicas.³⁸

Por último, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) ha diseñado una “Ley Modelo de Adquisiciones, Arrendamiento de Bienes Muebles y Prestación de Servicios de las Entidades Federativas”, este documento es un prototipo para las entidades federativas que incluye la base para la creación de un sistema de adquisiciones que promueva las compras eficientes y estratégicas en un ambiente de competencia, transparencia y rendición de cuentas.³⁹

Con esta idea, la Constitución privilegia a la licitación pública como una estrategia fundamental para la contratación de bienes, servicios y obra pública, aunque también considera la utilización de otros procedimientos de contratación para garantizar al Estado las mejores condiciones (es decir, invitaciones restringidas y adjudicaciones directas). En síntesis, los principios a los que alude el Artículo 134 Constitucional se refieren a lo siguiente:

“Eficiencia: se refiere a alcanzar los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes, es decir, obtener el fin al

³⁷ DOCUMENTO completo y disponible para su consulta en:

http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/procurem/mlprocurement/ML_Public_Procurement_A_66_17_S.pdf

³⁸ Al respecto se pueden consultar los siguientes documentos: OCDE (2007) Integrity in Public Procurement GOOD PRACTICE FROM A TO Z <http://www.oecd.org/dataoecd/43/36/38588964.pdf>; OECD (2010) Collusion and Corruption in Public Procurement: Breakout Sessions Briefing Note by the Secretariat.

³⁹ Disponible en www.imco.org.mx

menor costo posible; Eficacia: es la capacidad para lograr los objetivos y metas programadas, con los recursos disponibles y en un tiempo determinado; Economía: ahorro o aprovechamiento del dinero y de otros bienes, del trabajo, del tiempo y de cualquier otro elemento que redunde en beneficio de la sociedad; Transparencia: se refiere a que los procedimientos se realicen en condiciones de legalidad y tratamiento equitativo a los participantes, otorgando información accesible y clara sobre los procedimientos de adquisición y sus resultados. Honradez: se refiere al comportamiento responsable del administrador público, que consiste en el cumplimiento puntual de sus obligaciones, así como el servicio oportuno y debido a los administrados”⁴⁰

Los países más avanzados en este tema como Chile, Australia y Nueva Zelanda cuentan en su sitio web con un manual que ayuda a las dependencias, entidades y unidades administrativas a realizar su programa anual.⁴¹ En términos generales, estos manuales explican cómo se deben llenar los formatos, qué información debe ir en cada sección, en dónde se encuentra la información necesaria y algunos ejemplos de planes anuales anteriores.

En México, CompraNet⁴² cuenta con el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que contiene los pasos a seguir para los procedimientos de adquisición a nivel federal; dentro de los cuales se incluye la integración del Programa Anual de Adquisiciones. Algunas

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 134) disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> [Consultado en noviembre, 2015]

⁴¹ Para más información, consultar:

(1) Australian Government (2009) Preparing and Maintaining an Annual Procurement Plan Good Procurement Practice (GPP) <http://www.finance.gov.au/archive/archive-of-publications/good-procurement-practice/docs/good-procurementpractice.pdf>

(2) Chilecompra (2012) Plan Anual de Compras Año 2012 Guía de Apoyo Compradores

http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=1519%3Aguia-de-apoyoplan-anual-de-compras-2012&id=36%3Amaterial-de-apoyo-planes-de-compra&Itemid=373&lang=es

(3) MED Government Procurement Solutions, New Zealand (2011) Guide Completing an Annual Procurement Plan, [http://www.business.govt.nz/procurement/pdf-library/agencies/apps/Quick Guide APP -Updated Nov 2011.pdf](http://www.business.govt.nz/procurement/pdf-library/agencies/apps/Quick%20Guide%20APP%20-%20Updated%20Nov%202011.pdf)

⁴² Consultar la página de CompraNet: <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html>

recomendaciones para este tema provenientes de dicho manual administrativo se presentan al final de este apartado.

A nivel estatal se recomienda publicar el programa anual de cada dependencia estatal tanto en el sistema electrónico de compras públicas de la entidad federativa (o en CompraNet, según sea el caso), como los sitios de los gobiernos estatales en los espacios dispuestos para los procedimientos de adquisición.

“Los plazos de publicación se rigen según la normatividad estatal de la entidad federativa en cuestión, comúnmente es a más tardar el 31 de enero de cada año”⁴³

Cabe destacar que incluso aquellas dependencias, entidades o unidades administrativas que no cuenten con proyectos de compra, deben indicar que al momento de la publicación del documento no tienen licitaciones previstas para el siguiente año. Igualmente, todas las dependencias gubernamentales deben abstenerse de publicar información que ponga en riesgo sus intereses; por ejemplo, los montos estimados por cada proyecto, los precios de referencia de los bienes y servicios o el presupuesto total proyectado.

2.3 Mecanismos de Gobierno Abierto para erradicar la corrupción a nivel local

Cuando un gobierno deja de escuchar a la población corre el enorme riesgo de perder de vista las necesidades e inquietudes que más afectan a su desarrollo. Se ha observado en años anteriores, que las acciones que llevó a cabo el gobierno fueron dispersas, con políticas de mejora poco coordinadas. Esta situación abrió pocos espacios para la participación ciudadana y propició una rendición de cuentas limitada y fragmentada y poco confiable.

⁴³ http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Guia_de_compras_publicas_011012.pdf

Por otra parte, el fin primordial del gobierno, sin duda alguna, debe ser atender las demandas de la sociedad. Sin embargo, ésta se enfrenta con trámites y servicios públicos centrados en el cumplimiento formalista de procedimientos; un ejercicio de los recursos públicos poco orientado al logro de resultados; la falta de procesos efectivos de retroalimentación y la mejora sobre las acciones del gobierno, dando como resultado un alejamiento y desconfianza del ciudadano respecto al quehacer gubernamental.

Evidencia de la problemática anterior quedó de manifiesto en los resultados de: *encuesta Nacional sobre Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*", elaborada en marzo del 2011 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Dicha encuesta reveló que:

*“más de la mitad de la población entrevistada decía no interesarse por los asuntos públicos del país; los encuestados que dijeron no interesarse "nada" en los asuntos públicos, la mayoría fueron jóvenes entre 25 y 29 años de edad, lo que torna la situación aún más preocupante, dado que constituyen la principal fuerza productiva del país”.*⁴⁴

Así, un gobierno cercano y moderno es aquél en que todas sus acciones se centran en el logro de resultados claros, objetivos, y sobre todo, que respondan a las demandas de la población.

Por ello, se debe reconocer la necesidad apremiante de construir un gobierno que se acerque a la ciudadanía con un enfoque moderno de innovación, por medio de una correcta Gestión para Resultados (GpR) y con una mejora de la rendición de cuentas. Con ello se busca contribuir a la construcción de una sociedad mexicana más equitativa, justa e igualitaria.

⁴⁴ Diario Oficial de la Federación: PROGRAMA para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013 [Consultado: Noviembre, 2015]

Implementar una efectiva GpR en el gobierno, requiere crear de manera integral una cultura institucional orientada al logro imperante de resultados, posicionándolos en el centro del debate público. La intención es lograr un uso eficiente de los recursos públicos y fortalecer la relación gobierno-ciudadano.

El "Índice de Gestión para Resultados" realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2010, y que evalúa cinco pilares - planificación para resultados; presupuesto por resultados; gestión financiera y auditoría; gestión de programas y proyectos, y monitoreo y evaluación- en 25 países de América Latina y el Caribe, cataloga a México en el cuarto lugar de la región⁴⁵.

Lo anterior nos indica que, si bien existen avances en la materia, aún nos enfrentamos a un gran reto para apuntalar el desempeño gubernamental de México.

Recapitulando, nos encontramos con que en los límites de la transparencia gubernamental y del acceso ciudadano a la información pública, se tratan diversas cuestiones sobre uno de los pilares del Gobierno Abierto: el derecho a saber y el acceso a la información pública. En la actualidad son relevantes, pero los dispositivos institucionales para que la ciudadanía acceda a la información pública gubernamental, aun son insuficientes.

“Garantizar plenamente el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes, dando a conocer su actuar público con la finalidad de inhibir conductas irregulares”.⁴⁶

⁴⁵ Consultar el documento completo en: <http://www.iadb.org/es/indes/gestion-para-resultados-en-el-desarrollo-en-Gobiernos-subnacionales-gprd-sn,7187.html>

⁴⁶ Montes de Oca Malvárez, Juan (2018). Revista IAPEM No. 100 Mayo Agosto, “Innovación gubernamental” Ética y profesionalización para combatir la corrupción en gobiernos municipales en México México. p.111

La interacción Estado/sociedad sigue un procedimiento estanco y rutinario: pedir y dar. El Gobierno Abierto, en cambio, inaugura una nueva visión para la transparencia gubernamental, puesto que la aleja de su aletargamiento y permanentes amenazas de retrocesos, y la impulsa hacia un dinamismo y profundización como nunca se había experimentado.

La esencia de los Gobiernos Abiertos consiste en gestionar la información y datos públicos gubernamentales en formatos que le permitan a la ciudadanía reutilizarlos para los fines que se estime conveniente, lo que implica, de ser el caso, lucrar con esa información.

Esto es relevante pues rediseña lo que tradicionalmente se entiende por participación y colaboración ciudadana en los asuntos gubernamentales, puesto que abre la puerta para la innovación y el emprendimiento y, sobre todo, permite generar nuevos conocimientos sobre nuestro entorno, país y planeta en que vivimos. Y el ciudadano que sabe más, empodera su presencia en la vida pública.

La principal promesa del Gobierno Abierto es, tal vez, que la sociedad pueda gestionar cantidades inconmensurables de información que ahora, por primera vez y gracias a las tecnologías de la información, pueden, potencialmente, estar a disposición de cualquier persona, para que la utilice, en el marco de la ley y sus derechos, como mejor convengan a sus intereses.

“La posibilidad de reutilizar la información pertrecha de información al ciudadano como nunca antes; reduce las asimetrías previamente existentes y desafía las visiones tradicionales sobre el sistema político y el ejercicio de la democracia”⁴⁷

⁴⁷ La promesa de Gobierno Abierto, disponible en su versión electrónica en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf> [Consultado en noviembre de 2015]

Sabemos ya que en nuestro país a nivel federal se cuenta con las herramientas normativas y operativas. Sin embargo, muchos de los estados y municipios no cuentan con marcos legales y el andamiaje institucional adecuado para garantizar un cumplimiento homogéneo de ese derecho.

Para estar en posibilidades de reducir la brecha entre los niveles federal, local y municipal, el IFAI propone dotar realmente facultades de acción en todos los niveles de gobierno. Esta propuesta no se trata de algo desconocido, ya que el Artículo VI Constitucional contiene, en su párrafo segundo, que:

“Los principios y bases están destinados por igual a la federación, los Estados y el Distrito Federal, para hacer valer el derecho de acceso a la información”⁴⁸

Posiblemente, ante este argumento la pregunta que debería surgir es por qué hoy cada entidad tiene su ley y criterios, distintos a lo que se aplica a nivel federal, si la Constitución mandata por igual a los tres niveles de Gobierno.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) pretende catalizar una conversación global entre sociedades y gobiernos, para expandir las fronteras de transparencia bajo las que operan las autoridades y poderes públicos. Las nuevas herramientas tecnológicas ofrecen una cantidad de posibilidades que apenas podemos imaginar. La rendición de cuentas no solo tiene relevancia en situaciones de vida o muerte, también puede tener un impacto transformador en nuestros actos más cotidianos. ¿Cuándo pasa el siguiente Metrobús que me lleva a mi trabajo? ¿Cuánto cloro tiene el agua que sale de las llaves de mi cocina? Muchos países y ciudades del mundo ya tienen datos y políticas de transparencia que permiten responder estas preguntas. En respeto a las circunstancias y soberanía de cada país, la AGA establece que:

⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 6) disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> [Consultado en noviembre, 2015]

*“Cada nación debe determinar ciertos compromisos y proyectos para avanzar en la rendición de cuentas. La rendición de cuentas no es sólo un tema de eficiencia presupuestal para ahorrar pesos y centavos. El atributo más importante de un Gobierno Abierto es la capacidad de forjar un puente de confianza entre autoridades y gobernados. La confianza es la materia prima de la legitimidad”.*⁴⁹

Ese permiso que los ciudadanos otorgamos a nuestras autoridades y representantes electos para ejercer los símbolos y facultades que otorga el poder político. La transparencia y la rendición de cuentas no deben depender de una sola norma u organismo. La práctica exitosa de un Gobierno Abierto es una combinación de normas, incentivos institucionales y usos y costumbres de los funcionarios en todos los ámbitos de la administración pública. En ese sentido, la AGA es una iniciativa que complementa y fortalece el cambio de instituciones y comportamientos que implicó el surgimiento del IFAI. La AGA es resultado de reconocer que la gobernabilidad de la gestión pública puede maximizar sus alcances y logros, si se trabaja en forma concertada entre el gobierno y la sociedad civil.

La sociedad civil puede y debe coadyuvar con su agudo sentido de exigencia, puede ayudar a detectar y ofrecer alternativas a problemas vinculados con la eficacia gubernamental, esto no se hubiera podido lograr apenas años atrás, cuando era difícil pensar en una interacción entre sociedad civil y gobierno que permitiera formar una alianza del Estado con la sociedad.

La aprobación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) constituye uno de los avances más significativos, en términos de desarrollo político, que se hayan registrado en México después del año 2000 (año en el que por primera vez en la historia contemporánea del país hubo alternancia partidista en el Ejecutivo Federal):

⁴⁹ Hofmann, A., Ramírez Aluja, A., Bojórquez Pérez nieta, J. (2012). La Promesa del Gobierno Abierto. México, D.F.: Editado por Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (ITAIP) y el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF)

*“La LFTAIPG establece el derecho de acceso a la información de los ciudadanos para solicitar cualquier documento en poder de los “sujetos obligados”, es decir, las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal (APF). Este derecho solo tiene como límite las salvaguardas de reserva y confidencialidad que en el ámbito internacional son la norma para este tipo de ordenamientos (por ejemplo, la información cuya publicación comprometa la seguridad nacional o la estabilidad financiera, que ponga en riesgo la vida de personas, y los datos personales de particulares)”.*⁵⁰

Asimismo, la LFTAIPG estableció las denominadas “obligaciones de transparencia”, rubros de información mínima (presupuesto, estructura orgánica, remuneración de funcionarios, etcétera) que los sujetos obligados deben difundir y actualizar por medio de Portales de Obligaciones de Transparencia (POT) en sus páginas de internet. En el corto plazo la práctica de ocultar información, que no cumple con los criterios establecidos para ser clasificada como reservada o confidencial, contribuye a generar en el corto y mediano plazo un costo político que implicaría la divulgación de información sobre el mal desempeño de autoridades específicas.

Sin embargo, la divulgación sistemática de información confiable contribuiría en el largo plazo a establecer una relación de mayor confianza y coordinación entre el Ejecutivo y actores estratégicos e incentivaría un mejor desempeño por parte de toda la administración pública federal (que ya no tendría la tentación de solapar resultados insatisfactorios confiando en su capacidad para ocultar la información correspondiente), además de contribuir a la operación eficiente de los mercados y a que los ciudadanos mitiguen riesgos.

⁵⁰ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, disponible para consulta en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf

2.4 Mecanismos de seguimiento

Como parte del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, desde 2012 el Gobierno Federal impulsó la implementación de una política de transparencia focalizada. Esta política representa un paso adelante en el ámbito de la transparencia, pues se tiene el propósito de garantizar a los ciudadanos el acceso a la información del gobierno, principalmente como un mecanismo de rendición de cuentas y combate a la corrupción, la política de transparencia focalizada tiene el objetivo explícito de propiciar la difusión proactiva de información socialmente útil.

“Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.”⁵¹

Los instrumentos previstos en la LFTAIPG constituyen el principal mecanismo por medio del cual actualmente se difunde la información socialmente útil en poder de la administración pública federal. Sin embargo, las resistencias institucionales a la publicación de información políticamente sensible —y el carácter “residual” de la información que se publica por medio de los micrositos de transparencia focalizada— han propiciado que el Gobierno Federal no haya consolidado una política articulada de difusión proactiva de dicha información. Considerando lo anterior, es necesario que la política de transparencia focalizada en la administración pública se enfoque en identificar la información socialmente útil en poder de las dependencias y entidades.

Dicho ejercicio necesariamente debe tomar en consideración las solicitudes de información que presentan los ciudadanos (las cuales, por su carácter masivo,

⁵¹ Cesar Calderón - CEPAL (Febrero, 2012). ¿Por qué un Gobierno Abierto? Colección Documentos de proyectos El desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la igualdad.

constituyen un excelente parámetro para identificar las principales demandas de información). Asimismo, es necesaria una participación más activa de los organismos que tienen más capacidad para procesar datos, y desarrollar herramientas informáticas que permitan que los ciudadanos utilicen la información de forma más intensiva. Finalmente, es necesario establecer mecanismos institucionales para superar las resistencias a la publicación de información políticamente sensible.

La evolución y avances en las tecnologías de la información y, en consecuencia, del gobierno electrónico y la sociedad de la información, habilitan nuevos mecanismos y canales de participación, llevando a la práctica procesos más sencillos, transparentes y eficientes.

Además de ser un valor, la transparencia en el gobierno es una responsabilidad para con la sociedad. Según Abdul Waheed Khan, una máxima de transparencia, es:

“Un valor fundamental que sostiene que el derecho a saber es el principio de la transparencia máxima, que establece la suposición de que toda información en poder de las entidades públicas debe estar sujeta a la divulgación a menos que exista una justificación más poderosa para no divulgarla en defensa del interés público. Este principio también implica la introducción de mecanismos eficaces mediante los cuales el pueblo pueda acceder a la información, incluyendo sistemas para responder a las solicitudes, así como publicación y difusión proactivas del material clave”.⁵²

⁵² Revisar, AGA disponible en: www.opengovpartnership.org [Consultado en noviembre de 2015]

CAPÍTULO 3.- PROPUESTA DE GOBIERNO ABIERTO PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN EL ORDEN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

3.1 Gobierno Abierto, colaborativo y participativo.

Al hablar de Gobierno Abierto, pensamos en ‘apertura’, podría significar también transparencia, participación y colaboración, esta última entendida como la acción conjunta de Ciudadanos-Gobierno donde la fluidez de la información juega un rol importantísimo a la hora de ‘decidir’; se trata pues, de una especie de colaboración entre el quehacer de las políticas públicas y la implementación de las mismas políticas.

“Gobierno Abierto es buscar mecanismos que aseguran la transparencia, y sobre todo, espacios donde los ciudadanos pueden colaborar y participar permanentemente sin necesidad de intermediación”.⁵³

No podemos hablar de apertura sin pensar y ubicarnos en el tiempo, en nuestros días el uso de las tecnologías, redes sociales sobre todo, son ahora un nuevo modo de vida, es un mecanismo fundamental en el que se impacta a los usuarios de redes sociales para que se involucren y participen activamente en el proceso de implementación del Gobierno Abierto en nuestro país.

Como hemos dicho anteriormente las redes sociales y la digitación de la información se mueven a un ritmo sorprendente, por lo cual es ya casi un requisito que los gobiernos actuales (ya sean de nivel municipal, estatal y con mayor énfasis el federal) tengan una página de internet. Muchos de los gobiernos locales, han decidido no sólo incursionar con el portal web ‘oficial’ de su ayuntamiento, sino que además intentan llegar y hacerse llegar a más ciudadanos a través de las redes sociales, ofreciendo información más

⁵³ González Barradas, David. (2013). Gobierno Abierto: hacia la construcción de un paradigma democrático. ACCESA. México pág.10

actualizada de lo que acontece en el municipio, alertas, anuncios de los pobladores, campañas de salud, antirrábicas, encuestas para los usuarios donde pueden inclusive evaluar el desempeño de los servidores públicos, buzones electrónicos de quejas, agendas digitales de teléfonos básicos para emergencias, alertas ciudadanas, pronósticos de tiempo, entre muchos otros aspectos; son muchos los usos que se les ha dado a las páginas de internet de los gobiernos, el tema no es la cantidad de la información, sino la calidad y que esta información sea realmente verificada y de relevancia para los usuarios.

Temas tan diversificados como, ‘colgar’ a la red información relativa a los presuntos delincuentes, puede ser considerado por algunos ciudadanos como una medida que transgrede los derechos humanos del propio individuo, al tener la calidad de ‘presunto’ y no así de ‘culpable’, por lo cual es anticonstitucional juzgarlo y anunciarlo públicamente en una página web.

Pareciera ser, que la estrategia del Gobierno Mexicano está orientada a formar una sociedad más informada, a mejorar los indicadores de buen gobierno como lo son la efectividad y la eficiencia de los servicios y de los servidores públicos, sentar las bases para crear una sociedad digitalizada y familiarizada cada vez más con las innovaciones tecnológicas.

El acuerdo por el Gobierno Abierto del que México forma parte⁵⁴ pretende entre sus objetivos centrales:

“...Fortalecer cuatro ámbitos: el mejoramiento de servicios públicos, buen manejo de recursos públicos (transparencia), Aumento en la rendición de

⁵⁴ Véase ANEXO I

cuentas y el tema de la integridad pública (entendiéndola como seguridad)".⁵⁵

Un Gobierno Abierto debe entenderse como un puente de diálogo; un espacio para la construcción de consensos entre sociedad e instituciones públicas para dar salida conjunta a los retos y desafíos de las democracias contemporáneas. La noción de Gobierno Abierto debe referir a una nueva forma de trabajo que permite incorporar los principios, políticas o acciones de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana orientadas a lograr niveles de apertura y colaboración que permitan generar beneficios colectivos.

Al hablar de apertura como componente básico del concepto habrá que señalar que no nos referimos al simple ejercicio de nuestras autoridades de informar a posteriori sobre las acciones que realizan. Más específicamente, estamos hablando de la capacidad de cada institución por mejorar el diálogo y el entendimiento con la sociedad, reconocer que la autoridad no tiene el monopolio de las soluciones a los problemas públicos y que es necesaria la construcción de una nueva cultura organizacional que permita que tanto servidores públicos como sociedad sumen esfuerzos para mejorar la efectividad de las instituciones públicas.

En México el "Gobierno Electrónico" (antecesor al Gobierno Abierto) nace para facilitar y aumentar mediante el uso de la tecnología, las relaciones entre Estado y ciudadanía convirtiendo a Internet en su principal herramienta de comunicación; el Sistema Nacional e-México contribuyó considerablemente para la modernización administrativa, ya que, por la mecanización, se racionalizaron y estandarizaron los métodos de trabajo y se provocó una mejora en los sistemas de fiscalización y control.

La modernización de la administración pública requiere:⁵⁶

⁵⁵ <http://www.opengovpartnership.org> [Consultado: 22/09/2015]

⁵⁶ Hofmann, A., Ramírez Aluja, A., Bojórquez Pérez nieto, J. (2012). La Promesa del Gobierno Abierto. México, D.F.: Editado por Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (ITAIP) y el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF). Pág.29

- Dotar de infraestructura tecnológica,
- Organizar la información en relación a las necesidades de los ciudadanos y mantenerla actualizada,
- Simplificar las gestiones, promover la interoperabilidad y la utilización de estándares tecnológicos que faciliten el intercambio de datos y el acceso desde dispositivos múltiples,
- Establecer canales de comunicación entre servidores públicos y ciudadanía,
- Medir el desempeño real de la prestación de servicios vía telemática y las perspectivas de los ciudadanos a través de indicadores de evaluación y monitoreo,
- Elaborar una política informática que procure una continuidad en los planes de desarrollo en materia de “Gobierno Electrónico” y a la vez que permita desarrollar y divulgar proyectos que produzcan beneficios a corto plazo, para que la sociedad pueda apreciar los avances.
- Alfabetizar digitalmente, tanto a los servidores públicos como a la ciudadanía.
- La modernización del gobierno desde el punto de vista de las nuevas tecnologías y la implementación del Gobierno Abierto en nuestro país, está dada primeramente por la innovación que a través del Gobierno Electrónico están consiguiendo los municipios, los estados y los países.

Esta modernización tiene por objeto maximizar la eficiencia, reducir costos gubernamentales y cambiar dentro de lo factible la forma como se implementan algunos programas de gobierno aquí, en este punto estaríamos hablando, por qué no, de indicadores de desempeño tanto de los servicios que ofrece el Gobierno Electrónico como de los servidores públicos como una forma de calificar al gobierno local, con el fin de cumplir las metas establecidas y poder estar cada día más cerca de la ciudadanía.

La innovación dentro de este esquema consiste en la introducción de novedades, tanto en las técnicas de operación del suministro de servicios y en las formas de organización de la toma de decisiones y la coordinación del trabajo conjunto que desempeña cualquier órgano de la administración pública. Esto plantea una transformación paulatina del gobierno.

Para la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):

*“el impacto del Gobierno Abierto en su nivel más general simplemente será conseguir un mejor Gobierno puesto que incrementa el impacto de las políticas públicas, permite el logro de servicios de mayor calidad, aumenta el compromiso y la participación de los ciudadanos, y mejora los resultados de otras actividades del Gobierno.”*⁵⁷

El Gobierno Abierto puede:⁵⁸

- 1) Aumentar la eficiencia de las operaciones y de los procesos masivos de la administración pública.
- 2) Mejorar los servicios con el enfoque al cliente, en donde éste (llámese ciudadano) no tiene que comprender la complejidad de las estructuras y de las relaciones gubernamentales para poder interactuar con él.

⁵⁷ <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/> [Consultado: 10/09/2015]

⁵⁸ Calderón, C., Lorenzo, S. (2010). Open Government: Gobierno Abierto. Alcalá la Real, España: Algón Editores. Pp. 109-114.

- 3) Ayudar a alcanzar objetivos de política, al compartir información e ideas con los actores interesados.
- 4) Ayudar a alcanzar objetivos de política económica, al ahorrar recursos operativos del gobierno y haciendo que a través de una simplificación administrativa las empresas reduzcan costos operativos también.
- 5) Contribuir a la reforma y modernización de la administración pública desarrollando un proceso continuo de adaptación ante la globalización, las nuevas demandas.
- 6) Ayudar a construir confianza entre el gobierno y los ciudadanos, mediante la participación ciudadana en los procesos de decisiones políticas, con la apertura de los gobiernos hacia la rendición de cuentas y en combate a la corrupción.

Como conclusiones de los planteamientos anteriormente descritos, podemos afirmar (de alguna manera) que las ideas y proposiciones en materia de Gobierno electrónico expuestas por el organismo (la OCDE), a pesar de parecer una serie de buenos propósitos para el tema, tienen una importancia fundamental porque son un punto de partida básico que describe los patrones, tendencias y perspectivas de la ejecución de una política de Gobierno Abierto.

De acuerdo con esto, podemos decir que muchas de las oportunidades que ofrece el Gobierno Abierto están más bien enfocadas en elevar la calidad de vida de los ciudadanos principalmente porque mejoran la gestión pública. Concretamente los posibles cambios que podrían generarse son:

“Hacer más productivo el gasto público; mejorar la rapidez de la toma de decisiones; facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos ya que se

evitaría la necesidad de acudir a las oficinas públicas; aumentar la competitividad de los sectores público y privado; mejorar la eficiencia y la transparencia de la gestión gubernamental; combatir la corrupción y crear vínculos hacia el proceso de democratización y participación ciudadana; fortalecer la interacción y la responsabilidad entre los ciudadanos y sus representantes públicos.”⁵⁹

3.2 Estudios sobre la implementación del Gobierno Abierto y sus cinco ejes prioritarios

Para lograr un Gobierno Abierto efectivo y eficaz, se debe incluir la perspectiva desde lo local, es decir, desde los municipios, que es el contacto más cercano de las personas con un sistema de gobierno; sin embargo, ¿cómo podríamos aspirar a un desarrollo de esta naturaleza si el 90% de los ayuntamientos en México, no cuentan con infraestructura tecnológica adecuada? por decir lo menos; una de las argumentaciones más evidentes de los ayuntamientos para no iniciar una política de transparencia en línea, es que no tienen cobertura de internet en sus territorios, lo que significa, que en esos casos no es lógico hablar de Gobierno Abierto, y por lo tanto, no pasará del discurso la estrategia propuesta por el Gobierno Mexicano, entre la parte más sensible de todas, que es la sociedad en general.

Según el acuerdo por el Gobierno Abierto del que México forma parte, las pautas que se deben realizar cuando hablamos de este punto son⁶⁰:

“Tu Gobierno en un solo punto – Gob.mx: Integrar y publicar el Catálogo Nacional de Trámites y Servicios del Estado, lo que permitirá al

⁵⁹ Gastón, C., Naser, A. (2012). El desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la igualdad. Santiago de Chile: Organización de Naciones Unidas (ONU). Pág. 22

⁶⁰ Disponible en: <http://www.anticorrupcion.gob.mx/index.php/comunicacion/archivo-historico/alianza-para-el-Gobierno-Abierto-aga.html> [consultado: 09/09/2015]

ciudadano acceder, realizar y evaluar los trámites y servicios públicos más demandados desde un único punto de acceso web”

Se pretende, en este punto hacer de México un país más competitivo al integrar y publicar una suerte de catálogo donde vengán incluidos todos los trámites y servicios del Estado, que permitan al ciudadano acceder, realizar y evaluar (desde un solo punto) trámites y servicios ofrecidos en la red, desde cualquier lugar, sin salir de casa y en el momento que él lo desee.

Mediante la simplificación y digitalización de los procesos, se reducen tanto distancias como costos y por lo tanto se optimizan los recursos, pues el impacto es positivo al hacer del gobierno, el principal facilitador e impulsor del desarrollo pues genera los mecanismos que lo acercan de manera más directa a los ciudadanos. Esta mecánica de poner a disposición de la población en un solo punto de contacto la información necesaria permitirá acercarnos, como ciudadanos, al gobierno (en lo que se refiere a los trámites y servicios).

México se inició en la construcción de un Gobierno Abierto y comenzó a trabajar para hacer de éste una política pública transversal, un ejercicio democrático y una herramienta de cambio. Centró su plan de acción en cuatro ámbitos: el mejoramiento de servicios públicos, el aumento de la integridad pública, el manejo de los recursos públicos y el incremento en la rendición de cuentas corporativas. Para darle seguimiento al cumplimiento de éste, se conformó un Secretariado Técnico en el que participan el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), la Secretaría de Información Pública y fundar el *Centro de Análisis e Investigación*⁶¹, como representante de la sociedad civil.

⁶¹ Fundar es una asociación civil especializada en evaluación de políticas e instituciones públicas, construcción y socialización de conocimiento especializado, con un sentido crítico y propositivo.

En la experiencia Federal se confirma la tesis de que el Gobierno Abierto no es utilizar y aplicar tecnologías para la modernización y hacer más eficientes las instituciones públicas, sino impulsar todo un cambio de mentalidad, pues:

“si un ente gubernamental quiere avanzar hacia la realización de la apertura, la transparencia y la participación democrática, debe gestionar transformaciones en los modos de organización y en las relaciones”⁶²,

Lo anterior implica dejar de pensar y de ser lo que hemos sido; es verdaderamente un hecho que no importa contar con los recursos tecnológicos más avanzados, ni con bancos de datos abiertos o sofisticados sistemas tecnológicos, siempre se requiere de voluntad política y un estado de preparación y disposición institucional para darle sentido de pertinencia y seguridad al trabajo que se hará con ellos.

La gran necesidad de los gobiernos por agilizar, optimizar, flexibilizar, transparentar y abreviar procesos del sistema público, así como las nuevas responsabilidades y obligaciones que han ganado los estados como resultado de las últimas reformas a nuestra Carta Magna, deben corresponderse con mayores recursos; y este aumento en el ejercicio presupuestal debe estar acompañado por mecanismos que aseguren una plena rendición de cuentas, en particular valiéndose de herramientas como la transparencia y el acceso a la información; de esta manera nos hemos visto obligados a construir instituciones y políticas públicas más coherentes en los tres niveles de gobierno. Se trata de una auténtica dinámica de cambio en el cual todas las esferas de gobierno asumen responsabilidades y ejercen nuevos recursos, afianzando la rendición de cuentas, profundizando y transparentando la democracia.

⁶² Gastón, C., Naser, A. (2012). El desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la igualdad. Santiago de Chile: Organización de Naciones Unidas (ONU). Pág. 12

“Actualmente la presión que recae sobre los organismos públicos para mejorar servicios, además de la constante necesidad de los entes públicos por aumentar su eficiencia, mostrar una mayor transparencia y conceder accesibilidad, juega un papel preponderante en la gestión de un Gobierno Abierto”.⁶³

Como lo hemos recalando los ejes rectores del Gobierno Abierto son la transparencia, la participación y la colaboración. Hablar de un Gobierno Abierto implica un gran reto, toda vez que no existe una definición conceptual en sí; sin embargo podemos concebirlo como una iniciativa en marcha, que engloba muchas aspiraciones de distintos sectores de la sociedad, y que va definiéndose precisamente por las diferentes experiencias que se generan a partir de su puesta en práctica y por sus resultados; en donde, la idea central es establecer una cooperación moderna entre políticos, administración pública, iniciativa privada y ciudadanos, al permitir una mayor transparencia, democracia, participación, supervisión y colaboración.

Como ya se mencionó anteriormente, los objetivos fundamentales del Gobierno Abierto son:

- Mejora de los servicios públicos;
- Aumento en la integridad pública;
- Manejo de recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia; y
- Aumento de la rendición de cuentas, incluidas las empresas

El Gobierno Abierto emerge como una innovación en la administración pública y aquí los datos abiertos tienen el rol más importante. Este insumo, debe ser aprovechado por las personas o empresas, toda vez que, abre el espectro de la innovación para el desarrollo de la aplicación de la información pública en los sectores público y privado.

⁶³ JC Vieyra, N Dassen (2012). Gobierno Abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

“La disponibilidad de datos es un arma que empodera a la sociedad en la gestión y evaluación de la política pública así como en la solución de problemas, lo que conlleva a la innovación en los servicios públicos, promoviendo así la participación social”.⁶⁴

Aquí recae la importancia de fortalecer la estrategia de gestión de la información dentro de los tres órdenes de gobierno, a fin de consolidar una transparencia sólida y proactiva de las instituciones públicas, posibilitar una ciudadanía informada y participativa, mejorar la efectividad institucional, así como sentar las bases de nuevas actividades económicas e innovaciones tecnológicas y sociales.

La disponibilidad de datos es un arma que empodera a la sociedad en la gestión y evaluación de la política pública, así como en la solución de problemas, lo que conlleva a la innovación en los servicios públicos, promoviendo así la participación social. Aquí recae la importancia de fortalecer la estrategia de gestión de la información dentro de los tres órdenes de Gobierno, a fin de consolidar una transparencia sólida y proactiva de las instituciones públicas, posibilitar una ciudadanía informada y participativa, mejorar la efectividad institucional, así como sentar las bases de nuevas actividades económicas e innovaciones tecnológicas y sociales.

No obstante, es de reconocerse que si bien son relevantes los dispositivos institucionales y las políticas públicas encaminadas a que la ciudadanía tenga acceso a la información pública gubernamental, todavía son insuficientes, hoy por hoy la interacción Estado-Sociedad sigue atravesando un proceso lento y rutinario.

Es por eso que, se pretende obtener una nueva visión para la aplicación de la transparencia gubernamental, rendición de cuentas y la participación ciudadana logrando así alejarla de su aletargamiento y permanentes amenazas de retrocesos,

⁶⁴ http://innovacionpublica.com.mx/el-plan-de-accion-mexico-2013-2015/utm_source=Nexos+verificada [Consultada: 26/09/2015]

impulsándola, hacia un dinamismo y profundización nunca antes vistos; promoviendo así el empoderamiento de la sociedad, a partir de la premisa de que, es un elemento indispensable para la construcción de democracias y, en nuestro país, constituye también un derecho político consignado en nuestra Constitución.

Para el apartado de gobernanza y empoderamiento de la ciudadanía, necesitamos forzosamente hablar de presupuesto y rendición de cuentas y los mecanismos que fija el Gobierno local, en este caso Naucalpan de Juárez para la correcta realización de este punto.

Entonces, nos encontramos con que, existe dentro del Acuerdo para el Gobierno Abierto⁶⁵, toda una serie de acciones, pasos y posibles proyectos, que nos llevan a considerar los siguientes puntos:

- a) Regulación clara y transparente: Facilitar el acceso a las resoluciones administrativas de órganos reguladores a través de sistemas de información con el objetivo de divulgar estándares de uso común.
- b) Articular los componentes de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas, innovación y creación, para generar experiencias colaborativas entre autoridades y ciudadanos para la atención de problemáticas específicas.
- c) Incorporar en CompraNet mayor información relativa a las contrataciones públicas conforme a los principios de Gobierno Abierto, incluir dentro de esta plataforma el resultado de la investigación de mercado, los datos relevantes del contrato que serán definidos en conjunto con la sociedad civil.⁶⁶
- d) Se analizará la información relativa a los procedimientos de contratación pública y los contratos derivados de los mismos, que lleva a cabo la Administración Pública; se resolverá incorporar información que represente el interés social y

⁶⁵ Ver documento completo, disponible en: <http://www.anticorrupcion.gob.mx/index.php/comunicacion/archivo-historico/alianza-para-el-Gobierno-Abierto-aga.html> [consultado: 09/09/2015]

⁶⁶ Ver: <http://gobAbiertomx.org/wp-content/uploads/2014/08/7.-Compras-abiertas.pdf> [Consultado: 23/09/2015]

que de conformidad con los avances tecnológicos y la normatividad aplicable y vigente pueda ser difundida.

- e) Aprovechar las ventajas que ofrece la proximidad sociedad-Gobierno a nivel local, para implementar modelos de gestión que potencien el acceso de la ciudadanía a conocimiento útil para lograr: mejor aprovechamiento de información, generar medios de difusión eficaces, incrementar la rendición de cuentas, mejorar la atención de necesidades de información de la sociedad y promover una especie de dinámica de interacción entre autoridades y sociedad.

Todo lo anterior puede resumirse en un pequeño cuadro que muestra con precisión el presupuesto asignado al municipio objeto de estudio (partidas presupuestales).⁶⁷

Creación de un sistema de información de las regulaciones y resoluciones administrativas de carácter general de órganos reguladores, como la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Secretaría de Economía (SE), el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) y la Comisión Federal de Protección sobre Riesgos Sanitarios (COFEPRIS).

Facilitar el acceso a las regulaciones y resoluciones administrativas de órganos reguladores a través de sistemas de información con el objetivo de divulgar estándares de uso común. De esta forma se generará certidumbre jurídica, la cual permitirá mejores condiciones para la inversión y crecimiento económicos.

⁶⁷ Véase ANEXO II

Normas accesibles: Integrar en una plataforma virtual la información sobre las Normas Oficiales Mexicanas vigentes, así como el proceso para crear nuevas normas. El diseño de esta plataforma deberá ser participativo e incluyente.

Registro de detenidos: Crear y homologar el sistema de registro de búsqueda y localización (por medios electrónicos, telefónicos o presenciales) de todas aquellas personas detenidas y asegurar que la población tenga acceso a datos estadísticos de detenciones o aseguramientos en el país.

Base de datos de personas desaparecidas: Reorganizar y hacer funcional el registro de personas. La base incluirá datos estadísticos de valor y deberá señalar las diferentes fuentes y autoridades que registran dicha información.

Padrón único y abierto de beneficiarios: Contar con un padrón único de beneficiarios, abierto y actualizado, de los programas sociales del Gobierno Federal que integran, por ejemplo, la “Cruzada Nacional contra el Hambre” que permita conocer con precisión cuál es y en dónde se encuentra la población atendida por parte del Gobierno Federal, sin violar la garantía de protección de datos personales.

3.3 Trámites y servicios en línea

El Gobierno de Naucalpan de Juárez ha puesto a través de su portal de internet, disponibilidad para pago de servicios, inscripciones a diversos cursos, convocatorias, licitaciones de manera abierta, consultas en cifras de datos generales de población y vivienda, planes municipales de seguridad y desarrollo, además del bando municipal,

entre otras; la que se encuentra “en construcción” está la ventanilla única que pretende, entre otras cosas, consultar cualquier información a cualquier hora, desde cualquier lugar, en cualquier dispositivo.

Además de lo dicho anteriormente, se encuentra una sección interactiva, donde se lanzan a un buzón electrónico quejas y sugerencias que debieran ser respondidas a la brevedad según se indica en el portal, una nueva sección de ‘conoce a tu presidente’ donde cada cierto tiempo ciudadanos pueden interactuar con el presidente municipal, hacerle preguntas, conocerlo, etc.

Han incluido últimamente el Atlas de Riesgos Municipal, que se trata básicamente de un documento de más de 200 páginas que incluye, elementos demográficos, estudios de fisiología hidrología, elementos demográficos, principales actividades económicas por zonas, identificación de riesgos como erupciones volcánicas, sismos, etc.

Dentro de los principales objetivos que se pueden identificar en el portal, se busca:⁶⁸

- Mejorar la experiencia de los ciudadanos en relación a su Gobierno.
- Promover trámites y servicios públicos de mayor calidad.
- Impulsar la transparencia.
- Promover la participación ciudadana.

En las propias características del portal, destacan:

- Navegación e imagen homologada de todos los sitios, micrositios y aplicaciones web para mejorar la experiencia del usuario y reforzar la identidad gubernamental.

⁶⁸ Para una mejor observación de la información descrita, ingresar directamente al portal de Naucalpan de Juárez: <http://www.naucalpan.gob.mx/> [consultado: 08/10/2015]

- Información de calidad e interés para la ciudadanía a través de un portal integral que junto con la Guía de trámites y servicios se agrupó de una manera sencilla mediante temas y personas para facilitar su localización.
- Para garantizar la vigencia y calidad de la información se utiliza un Administrador de Contenidos que facilita la descentralización y el trabajo colaborativo entre las diferentes unidades administrativas.
- Contenidos de la página principal agrupados conforme al tipo de información.

Otro tema importante, el que provoca un mayor acercamiento con los jóvenes es el tema de las redes sociales, donde:

Gracias al auge y penetración que han tenido las redes sociales, el Gobierno de Naucalpan ha creado una red multidimensional de comunicación, la cual incluye cuentas de Twitter, Facebook, YouTube, Flickr, ISSUU, entre otras, tanto del Gobierno Central como de sus Organismos. Esta red ha servido para mejorar la interacción con la ciudadanía y así ofrecer mejores servicios e información.

Se utiliza además un correcto lenguaje ciudadano, falto de tecnicismos, es un lenguaje común y muy legible que permite un entendimiento general. El portal del Gobierno de Naucalpan de Juárez está introduciendo la práctica del lenguaje ciudadano a su portal, para dejar de lado, en la medida de lo posible el lenguaje técnico, legal o burocrático que entorpezca la comunicación, por lo que se ha tratado de hacer un portal más fácil de comprender para todos.

Dentro de los últimos cambios que se han registrado en el portal, es un proceso de mejora continua, constantemente se incorporan nuevas funcionalidades que sugieren los ciudadanos o que se identifican en las mejores prácticas nacionales e internacionales. Los últimos cambios que se incorporaron a partir de en 2013 fueron:

- Rediseño del pie de página en donde se muestran enlaces a contenidos más consultados.
- Incorporación de la plataforma DISQUS para recibir propuestas para mejorar el portal.
- Actualización e incorporación de contenidos en diversos formatos: audio, video, animación.
- Blog de Noticias

3.4 Estructura organizativa

Sobre un mismo territorio y sobre los mismos ciudadanos pueden incidir varias administraciones territoriales que se van superponiendo de menor a mayor ámbito territorial y más importantes competencias, formando una especie de pirámide, cuya base son los municipios y la cúspide la Administración del Estado.

El municipio es una entidad sociopolítica, podríamos utilizar la analogía de una moneda, para decir que el municipio tiene dos caras: una cara es la compuesta por la comunidad, los habitantes y la otra conformada por una entidad política dentro del Estado.

La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo dice:

“El municipio es la base de la organización política y administrativa de los estados”.⁶⁹

Como la segunda cara de la moneda (regresando a la analogía), tenemos entonces que la palabra Ayuntamiento se refiere al:

“carácter de comunidad básica, significa reunión o congregación de personas; etimológicamente proviene del latín *auditum*, supino de *audiungere*, que significa unir o juntar (...) Así Ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar dos o más individuos para formar un grupo”.⁷⁰

⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible para su consulta electrónica en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (Véase art. 115) [Consultado 20/10/2015]

⁷⁰ Argüelles Antonio y Gómez Mandujano, José (2004). Guía Metodológica para la modernización de las estructuras administrativas. Ed. Miguel Ángel Porrúa, p.202

Estamos en el entendido de que un municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia y no existe autoridad intermediaria entre el ayuntamiento y siguiente nivel de gobierno, el estatal. Por lo tanto, hablamos de que el municipio (concretamente ayuntamiento) es el órgano principal y máximo de dicho nivel de gobierno, en cuanto a órgano de gobierno es la autoridad más cercana y el primer punto de encuentro entre gobierno y sociedad.

Como cuerpo de representación popular el ayuntamiento se integra por los siguientes funcionarios (electos por sufragio popular directo):

- *Un presidente, que toma el nombre de presidente municipal.*
- *Regidores, en el número que determinen las leyes orgánicas estatales; en este caso a Naucalpan le corresponden 16 regidores.⁷¹*
- *Síndico o síndicos, de acuerdo a lo establecido por las leyes orgánicas locales, en este caso a Naucalpan le corresponden: 3 síndicos⁷²*

El ayuntamiento, como órgano colegiado de gobierno funciona en forma de cabildo, es decir en reuniones donde ejerce su autoridad, donde decide y acuerda sobre los asuntos colectivos y encarga al presidente municipal que ejecute los acuerdos.

3.5 Propuesta para la implementación del Gobierno Abierto (nivel Municipal)

Cuando hablamos de Gobierno Abierto el concepto va más allá de la oferta de servicios en línea, se habla fundamentalmente de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas. Gobierno Abierto es colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las tautologías administrativas, propiciar la

⁷¹ <http://www.naucalpan.gob.mx/cabildo.html> [Consultado: 20/10/2015]

⁷² http://www.naucalpan.gob.mx/cabildo1_sind.html [Consultado: 20/10/2015]

democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de “administrado” por el de ciudadano.

“Es la aplicación de la cultura dospuntocerista a la administración pública y al Gobierno, una administración en la que los procesos estén en permanente fase beta y donde los mismos pueden ser mejorados por la interacción permanente con los ciudadanos”.⁷³

En resumen, los cambios a realizar por un Gobierno para integrarse en la idea de Gobierno Abierto⁷⁴ son:

- *Cambio cultural: Es imprescindible entender cuál es el objetivo de la administración y de todos los que trabajan en ella, que es servir a los ciudadanos y el ciudadano debe estar en el centro de la gestión. Conseguir esto en la Administración Pública significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.*
- *Cambio en los procesos: Los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan, y por lo tanto es necesaria se reingeniería para conseguir que así sea.*
- *Cambio en la organización: Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que poco tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.*

⁷³ César Calderón (2012). El desafío del Gobierno Abierto en la hora de la igualdad. Ed. Pentos, Madrid p.61

⁷⁴ Revisar ANEXO III

- *Cambio en las formas de relación: Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación a la presencia física a las facilidades de relación, entre otras.*⁷⁵

⁷⁵ Blog de Javier Llinares, ¿Qué es el Open Government? [Consultado: noviembre,2015]

CONCLUSIONES

La principal responsabilidad sobre la noción y práctica del Gobierno Abierto corresponde a las autoridades gubernamentales. Por lo mismo, es crucial que en la comprensión de este concepto se considere una visión crítica y sistémica del nexo entre los gobiernos y la ciudadanía. Se ha propuesto aquí un diagrama que abarque, además de la calidad de la información que publica el Estado, la realidad tecnológica de la sociedad y el nivel de desarrollo y conocimiento de las herramientas de participación institucional para influir en las decisiones públicas. Por ello, la propuesta desarrollada aquí engloba cuatro factores básicos para comprender y medir el estándar de Gobierno Abierto de un Estado. A saber: el acceso a internet, el estándar de calidad de la información que se pone a disposición de los públicos, la participación ciudadana y el Gobierno Abierto en presencial.

El Gobierno Abierto es, en esencia, el resultado de la evolución de nuestros principios democráticos dentro de un Estado de Derecho, y se basa en la implementación de mecanismos de transparencia, participación y colaboración como pilares de un desarrollo social justo y solidario. La sociedad está exigiendo cada vez más una mayor apertura por parte del gobierno. Dentro de este contexto los ciudadanos reclaman mayor participación en los asuntos públicos. Por esta razón los gobiernos han iniciado un camino de optimización para lograr que sus acciones sean cada vez más transparentes, sensibles, responsables y eficaces.

Los gobiernos y las administraciones del siglo XXI tienen la obligación de aprovechar mejor el valor de la libre circulación de los flujos de la información y de los datos. Cuanto más se abran a la colaboración externa, más lograrán satisfacer las necesidades ciudadanas. Este proceso debe llevar asociado la apertura de sus bases de datos, como hemos dicho, para que ciudadanía y empresas adicione valor, pero también inevitablemente a establecer una política de presencia en las redes sociales.

A partir de las redes, los gobiernos y las administraciones deben colaborar con ciudadanos, proveedores, empresas, entidades y otras administraciones, al mismo tiempo que se promuevan los servicios de movilidad para ofrecer de modo proactivo el acceso a sus servicios. Así van a conseguir disminuir costes operacionales, coproducir contenidos con otros actores, personalizar servicios e impulsar sistemas de avisos a la ciudadanía, a la vez que los gobiernos se posicionan como organizaciones más dinámicas e innovadoras ante la población más joven.

No se puede negar que la política está atravesando uno de los momentos más cruciales de las décadas recientes. Que, de la mano del sinfín de posibilidades que traen consigo las nuevas tecnologías, las administraciones públicas tienen el deber de reinventarse para estar a la altura de los desafíos actuales. La creciente desconfianza hacia la clase política, reflejo de una tendencia presente en gran parte de las democracias más ‘avanzadas’, obliga a pensar de forma diferente, a desviarse de caminos establecidos y a ensayar nuevas fórmulas que permitan recuperar la legitimidad perdida e ilusionar a quienes ya no se contentan sólo con contemplar lo que ocurre en el mundo, sino que también intentan cambiarlo, buscando una mayor corresponsabilidad con la ciudadanía en la creación del bien público y en la gestión de lo común.

Es necesaria una manera distinta de hacer política, una relación más cercana entre clase dirigente y ciudadanía, así como una gestión pública que predique con el ejemplo y no con palabras vacías. No solo es una cuestión de principios: el Gobierno Abierto también es una inversión a largo plazo, porque permite tener una administración más simple y eficiente, capaz de adaptarse a los múltiples cambios que caracterizan nuestra época.

La implantación de muchos de estos cambios tuvo que lidiar con las inercias vigentes. Por un lado, están las resistencias a perder el control de la agenda pública. En el esquema tradicional, el político es el que establece dicha agenda. Sin embargo, con la aplicación de los principios del Gobierno Abierto, la agenda se construye con la ciudadanía, cuestión que debe ser gestionada entre los miembros del gobierno. La

apertura pretende dar poder a la ciudadanía para la evaluación y el control de la acción del gobierno. Hoy por hoy la conducta de evaluación más asentada en la ciudadanía, es la crítica indiscriminada y/o el insulto, lo que nos hace recordar que el camino hacia una administración abierta y una ciudadanía es impostergable.

Se percibe el interés de la ciudadanía, pero particularmente de las nuevas generaciones que ven el uso de los distintos dispositivos, las redes sociales y las diversas plataformas una nueva forma de participación social y política, aspecto que los gobiernos, a través del esquema del Gobierno Abierto deberán capitalizar positivamente ese potencial, para fomentar la participación en los procesos de diseño, ejecución, implementación y evaluación no sólo de la información que es integrada a los portales de los ayuntamientos, sino de las políticas públicas, involucramiento que incluso, será un factor de seguimiento y diagnósticos constantes, sobre la existencia de actos ligados a la corrupción.

Entre las resistencias, hay que reconocer que el modelo supone una carga de trabajo adicional para los departamentos que integran el gobierno, en un momento en que no hay recursos disponibles para aumentar la plantilla. Algunos departamentos incluso opinaron que estas tareas de difusión debían ser centralizadas en los gabinetes de prensa y comunicación, una cuestión que chocaba con la concepción del modelo y sus principios. Por otro lado, están las resistencias al cambio tecnológico, tanto en el lado de la administración como de la ciudadanía, que poco a poco irán disipándose en la medida en que seamos capaces de simplificar procesos y utilizar un lenguaje accesible para todos.

Si bien, este proceso de resistencias será un comportamiento normal y esperado entre las estructuras de gobierno tradicionales, es evidente que existe un involucramiento natural, inevitable e incluso impostergable de todos los involucrados en la acción de gobierno en los lenguajes y prácticas relacionados con internet, redes sociales, portales y páginas web, que poco a poco estarán muy familiarizados con las ventajas y beneficios del Gobierno Abierto.

El objetivo es consolidar un auténtico “ecosistema de gobernanza abierta”, retomando la expresión de Álvaro V. Ramírez Alujas⁷⁶, que permita que el Gobierno Abierto despliegue todo su potencial.

Una de las claves es crear un marco normativo claro y estable en favor de las políticas de Gobierno Abierto. Evitar entender al Gobierno Abierto como una enmienda a la totalidad del sistema político democrático, sino más bien entenderlo como una profundización de la democracia, en la que la responsabilidad deberá ser un baluarte compartido entre los gobiernos, la ciudadanía y la iniciativa privada.

La esencia de la democracia debe mantenerse intacta en el tránsito hacia la nueva era, porque un Gobierno no puede romper el principio de igualdad, no puede tratar con mayor atención a alguien por tener más ‘followers’ [seguidores] en Twitter, por ejemplo. Establecer reglas claras sobre la participación ciudadana a través de las nuevas herramientas y sus límites. Al tiempo, equilibrar la participación online: dar demasiado protagonismo a la participación online equivaldría a dejar en manos de los grupos mejor organizados en la Red el debate público. No debemos de olvidar que el voto sigue siendo el único momento en el que la voz de todos, los más débiles y los más poderosos, cuenta por igual.

Ir más allá de los indicadores cuantitativos a la hora de evaluar la eficacia de las políticas. El objetivo final no debe ser aumentar el tráfico ni incrementar el número de usuarios, sino la mejora de la calidad de nuestro sistema democrático, cambiando la agenda pública para centrarla en las preocupaciones ciudadanas. Conseguir que las políticas de Gobierno Abierto sean políticas estables, con continuidad al margen de luchas partidistas. El desencanto ciudadano hacia la política solo puede quedar atrás con una auténtica regeneración democrática, con iniciativas que avancen por la senda del Gobierno Abierto.

⁷⁶ Cruz-Rubio, César Nicandro y Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2012). ¿Políticas Públicas Abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del Gobierno Abierto. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. Pág.17

Porque esta crisis de legitimidad es a su vez una tremenda oportunidad para replantear todo lo que merece ser replanteado. Y porque confiamos que, cuando echen la vista atrás, las próximas generaciones recordarán nuestra época como un punto de inflexión decisivo en el debate sobre el devenir y la calidad de nuestra democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO Gault, David y Lepore, Walter (2007). Prevención y Control de Conflictos de Interés: Lecciones para la Administración Pública Federal en México a partir de las Experiencias en los Estados Unidos de América y Canadá. CIDE
- ARGÜELLES Antonio y Gómez Mandujano, José (2004). Guía Metodológica para la modernización de las estructuras administrativas. Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- BAYLEY, D (1966) "The Effects of Corruption in a Developing Nation", Western Political Science Quarterly No. 19.
- CABRERO Mendoza, Enrique (1997). Del Administrador al Gerente Público. Instituto Nacional de Administración Pública A.C., segunda edición.
- CALDERÓN, C., Lorenzo, S. (2010). Open Government: Gobierno Abierto. Alcalá la Real, España: Algón Editores.
- CALDERÓN César (2012). El desafío del Gobierno Abierto en la hora de la igualdad. Ed. Pentos, Madrid.
- CAMPOS Álvarez Tostado. (2003). Alta calidad en la Gestión Pública. IAPEM, Toluca.
- DEL PINO Matute Eloísa (2011). Manual de Gestión en las administraciones públicas modernas. Ed. Tecnos, Madrid, España.
- EIGEN, P. (2004), Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos del poder, Editorial Planeta, Colombia.
- GASTÓN, C., Naser, A. (2012). El desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la igualdad. Santiago de Chile: Organización de Naciones Unidas (ONU).
- GEOFFREY Brennan y BUCHANNAN James M. (1980) The Power to Tax. Cambridge University Press.
- GÓMEZ Díaz De León, Carlos (2013). Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su Implementación. "International Journal of Good Conscience".
- HARCH, E. (1993) "Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa." Journal of Modern African Studies No. 31.
- HOFMANN, A., Ramírez Aluja, A., Bojórquez Pérez Nieto, J. (2012). La Promesa del Gobierno Abierto. México, D.F.: Editado por Instituto Tabasqueño de Transparencia y

Acceso a la Información Pública. (ITAIP) y el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF).

- JC VIEYRA, N Dassen (2012). Gobierno Abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- JOHNSTON, Michael (1996) The Search for definitions: The Vitality of Politics and the issue of corruption UNESCO.
- KLITGAARD, Robert (1990) Controlando la Corrupción. Quipus.
- MONTES DE OCA Malvárez, Juan (2018). Revista IAPEM No. 100 Mayo Agosto, "Innovación gubernamental" Ética y profesionalización para combatir la corrupción en gobiernos municipales en México.
- MONTES DE OCA Malvárez, Juan (2011) Nueva Gestión Pública en el proceso de modernización de la Administración Pública en México UNAM FESA, México.
- ROSE-Ackerman, Susan (2009), La Corrupción y los Gobiernos.-: Madrid Siglo XXI de España editores.
- SOTO, R. (2000), La Corrupción desde una Perspectiva Económica. Programa de Postgrado en Economía ILADES-Georgetown University y Banco Central de Chile.
- VÁSQUEZ, A. y Montoya. M. (2011), "Corrupción, lucha anticorrupción y formas de Gobierno", Revista Estudios de Derecho, No. 152, Universidad EAFIT, Colombia.
- WERLIN, H. (1973), "The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience." Political Science Quarterly No. 88.

DOCUMENTOS BÁSICOS PARA SU CONSULTA

De Orden Federal:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Plan Nacional de Desarrollo
- AGA (Acuerdo por el Gobierno Abierto, plan de acción, México)
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

De orden Estatal:

- Constitución política del Estado Libre y Soberano de México
- Código Administrativo del Estado de México
- Código Financiero del Estado de México
- Plan Estatal de Desarrollo
- Programa Estatal de Desarrollo

De orden Municipal:

- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Plan Municipal de Desarrollo
- Bando Municipal de Naucalpan

Hemerografía

- RAMÍREZ-Alujas, Álvaro (2011). Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública Volumen 9, Número 15.
- GONZÁLEZ Barradas, David. (Julio-Diciembre 2013). Gobierno Abierto: hacia la construcción de un paradigma democrático. ACCESA

Cibergrafía:

- **Alianza por el Gobierno Abierto** www.opengovpartnership.org
- **Alianza por el Gobierno Abierto**, documento completo en:
<http://gobAbiertomx.org/>
- **Australian Government (2009) Preparing and Maintaining an Annual Procurement Plan Good Procurement Practice (GPP)**
<http://www.finance.gov.au/archive/archive-of-publications/good-procurement-practice/docs/good-procurementpractice.pdf>
- **Blog de Javier Llinares**, ¿Qué es el Open Government? [Consultado: noviembre,2015]
- **CEPAL, Gobierno Abierto:**
[_http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan_de_Gobierno_Abierto.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan_de_Gobierno_Abierto.pdf)
- **César Calderón - CEPAL** (Febrero, 2012). ¿Por qué un Gobierno Abierto? Colección Documentos de proyectos El desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la igualdad.
- **Consultar la página de CompraNet:**
<https://compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html>
- **Chilecompra (2012) Plan Anual de Compras Año 2012 Guía de Apoyo Compradores**
http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=1519%3Aguia-de-apoyoplan-anual-de-compras-2012&id=36%3Amaterial-de-apoyo-planes-de-compra&Itemid=373&lang=es

- **DECRETO** que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos. Disponible para su consulta en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5281761&fecha=10/12/2012
[Consultado, noviembre de 2015]
- **Diario Oficial de la Federación: PROGRAMA para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.** Disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013
[Consultado: Noviembre, 2015]
- **Gobiernos Locales y AGA:**
https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEA-Gobierno_Municipal_Abierto.pdf

Australian Government (2009) Preparing and Maintaining an Annual Procurement Plan Good Procurement Practice (GPP) <http://www.finance.gov.au/archive/archive-of-publications/good-procurement-practice/docs/good-procurementpractice.pdf>

- <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp> [Fecha de consulta: noviembre,2015]
- http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Guia_de_compras_publicas_011012.pdf
- <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/> [Consultado: 10/09/2015]
- <http://www.anticorrupcion.gob.mx/index.php/comunicacion/archivo-historico/alianza-para-el-Gobierno-Abierto-aga.html> [consultado: 09/09/2015]
- http://innovacionpublica.com.mx/el-plan-de-accion-mexico-2013-2015/utm_source=Nexos+verificada [Consultada: 26/09/2015]
- <http://gobAbiertomx.org/wp-content/uploads/2014/08/7.-Compras-abiertas.pdf>
[Consultado: 23/09/2015]
- <http://www.naucaipan.gob.mx/cabildo.html> [Consultado: 20/10/2015]
- Para una mejor observación de la información descrita, ingresar directamente al portal de Naucalpan de Juárez: <http://www.naucaipan.gob.mx/> [consultado: 08/10/2015]
- http://www.naucaipan.gob.mx/cabildo1_sind.html [Consultado: 20/10/2015]
- <http://www.oecd.org/gov/Gobierno-Abierto-en-america-latina-9789264225787-es.htm>
[consultado: 09/10/2015]
- <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/> [consultado: 10/10/2015]
- <http://www.oecd.org/gov/public-innovation/> (versión en Inglés) [Consultada: 22/10/2015]
- **IFAI:** <http://aga.ifai.mx/SitePages/Principal.aspx>
- **Instituto Mexicano para la Competitividad (2014). Guía de Compras Públicas a nivel estatal.** Disponible en versión electrónica: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Guia_de_compras_publicas_011012.pdf
- **La promesa de Gobierno Abierto**, disponible en su versión electrónica en:
<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf> [Consultado en noviembre de 2015]
- **Latinobarómetro**
<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

- **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**, disponible para consulta en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/laassp.htm>
 - **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/16.%20Ley%20Federal%20de%20Presupuesto%20y%20Responsabilidad%20Hacendaria.pdf>
 - **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**, disponible para consulta en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf
 - **MED Government Procurement Solutions, New Zealand (2011) Guide Completing an Annual Procurement Plan**, [http://www.business.govt.nz/procurement/pdf-library/agencies/apps/Quick Guide APP -Updated Nov 2011.pdf](http://www.business.govt.nz/procurement/pdf-library/agencies/apps/Quick%20Guide%20APP-Updated%20Nov%202011.pdf)
 - **OCDE (2007) Integrity in Public Procurement GOOD PRACTICE FROM A TO Z** <http://www.oecd.org/dataoecd/43/36/38588964.pdf>; **OECD (2010) Collusion and Corruption in Public Procurement: Breakout Sessions Briefing Note by the Secretariat**
 - **Transparencia Internacional**. Organización Internacional No Gubernamental, no partidista y sin fines de lucro, dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional. Fundada en 1993
 - **Página Oficial del Gobierno de Naucalpan**, disponible en: www.naucalpan.gob.mx/
 - **Plan de acción 2015**, México. Documento completo en: <http://www.pa2015.mx/>
-
- **Plan de Gobierno Abierto: más allá de un acuerdo (2014) Texto electrónico disponible sólo para descarga en:** [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0lhowwSyi4YJ:www.cepal.org/ilpes/paginas/3/54303/Plan de Gobierno Abierto.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&ql=mx](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0lhowwSyi4YJ:www.cepal.org/ilpes/paginas/3/54303/Plan+de+Gobierno+Abierto.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&ql=mx)
 - **Publicaciones UNAM:** biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2445/8.pdf
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qac/cont/33/trb/trb35.pdf>

Otras fuentes:

- Bohorquez, E. (2014), *Ángulos y perspectivas: la imagen de México a través de los índices de corrupción y buen Gobierno*, Revista Este País, México
- Fundación Ciudadano Inteligente, *“OPEN DATA: Luces para el Congreso Nacional”* (2011).

http://votainteligente.cl/index.php?option=com_contentview=category&layout=blog&id=42&Itemid

- Julián Najles (2014) Public administration Latin America. Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Liu, F. (1985), "An Equilibrium Queuing Model of Bribery," Journal of Political Economy, No. 93.
- Mauro, P. (1995), "Corruption and Growth", The Quarterly Journal of Economics, no. 3, The MIT Press.
- Ramírez Alujas, Álvaro; Andrés Hofmann y José Bojórquez - Coordinadores (2013), "La Promesa del Gobierno Abierto", ITAIP e InfoDF, México.
- Descarga: <http://www.lapromesadelGobiernoAbierto.info/lpga.pdf>.
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Nicolás Dassen (2014), "Vientos de cambio: El avance de las políticas de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe", Nota Técnica #IDB-TM-629, División de Capacidad.
- Cruz-Rubio, César Nicandro y Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2012). ¿Políticas Públicas Abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del Gobierno Abierto. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid.

ANEXOS

ANEXO I

ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO Misión y Objetivos Antecedentes Blog Preguntas Frecuentes Tablero Resultados

ALIANZA MÉXICO

- ¿QUÉ ES?
- ¿QUIÉNES PARTICIPAN?
- SECRETARIADO TÉCNICO TRIPARTITA
- PLAN DE ACCIÓN 2013-2015
- DÉJANOS TU OPINIÓN

¿QUÉ ES LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO?

En México, la Alianza para el Gobierno Abierto se ha convertido en un espacio de diálogo e intercambio de ideas que permite, en colaboración con la sociedad civil, que el gobierno asuma compromisos con el potencial de transformar la calidad de vida de las personas.

El compromiso del Gobierno de la República fue manifestado desde el primer discurso del Presidente de la República, Licenciado Enrique Peña Nieto, donde ofreció un Gobierno Abierto, capaz de escuchar a todas las voces de la sociedad. En octubre de 2013, México recibió, junto con Indonesia, la Co-Presidencia de la Alianza, asumiendo así el liderazgo para promover esta importante iniciativa. En el Plan de Acción 2013 – 2015 (PA15) se formularon líneas de acción bajo cinco grandes objetivos para promover un México Abierto:

- *Gobierno centrado en los ciudadanos*
- *Presupuesto abierto y participativo*
- *Datos abiertos para el desarrollo*
- *Empoderamiento y participación ciudadana*
- *Cambio Climático y gobernanza de recursos naturales*

ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO Misión y Objetivos Antecedentes Blog Preguntas Frecuentes Tablero Resultados

- ¿QUÉ ES?
- ¿QUIÉNES PARTICIPAN?
- SECRETARIADO TÉCNICO TRIPARTITA
- PLAN DE ACCIÓN 2013-2015
- DÉJANOS TU OPINIÓN

¿QUIÉNES PARTICIPAN?

- [Article19](#)
- [Cidac](#)
- [SocialTIC](#)
- [Cultura Ecológica, A. C. \(CEAC\)](#)
- [Fundar](#)
- [GESOC](#)
- [IMCO](#)
- [Transparencia Mexicana](#)
- [Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos](#)
- [Gobierno de la República](#)

Planes de Acción

- [PA 2013-2015: Una nueva relación entre sociedad y gobierno](#)
- [PA Ampliado](#)
- [PA 2011-2012](#)
- [Mecanismo de Revisión Independiente: Informe de Avance 2011-2013 de México](#)

ANEXO II

No.	Capítulo de Gasto	Presupuesto Asignado	Unidad Administrativa
1	1000 - Servicios personales	\$1,724,215,445.00	NAUCALPAN
2	2000 - Materiales y suministros	\$129,876,923.00	NAUCALPAN
3	3000 - Servicios generales	\$252,421,542.00	NAUCALPAN
4	4000 - Ayudas, subsidios y transferencias	\$568,940,000.00	NAUCALPAN
5	5000 - Bienes muebles e inmuebles	\$14,574,382.00	NAUCALPAN
6	6000 - Obras públicas	\$260,000,000.00	NAUCALPAN
7	8000 - Participación de ingresos federales	\$0.00	NAUCALPAN
8	9000 - Deuda Pública	\$206,268,493.00	NAUCALPAN ⁷⁷

⁷⁷ Tabla: presupuesto asignado en Naucalpan (2015) elaboración propia, con datos obtenidos de:
<http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/naucalpan/presupuesto/2015.web> [consultado: 25/09/2015]

ANEXO III



Fuente: Ramírez-Alujas y Dassen, 2012.

Temas transversales	Descripción
Declaraciones Patrimoniales y conflictos de intereses	La divulgación de activos (declaración de patrimonio) y leyes sobre conflictos de interés actúan como elemento disuasorio contra la corrupción, la colusión y el clientelismo en el sector público.
Presupuestos	Los presupuestos son el nexo entre las políticas y su puesta en marcha. La ciudadanía tiene derecho a saber cómo recauda y gasta dinero el Estado.
Compromiso y participación ciudadana	El gobierno abierto significa participación. Los ciudadanos deben ser capaces de expresarse y ser escuchados; los gobiernos deben buscar la participación ciudadana en la toma de decisiones.
Datos Abiertos de Gobierno	Al abrir los datos, permitir que se compartan y se reutilicen, el gobierno facilita la generación de debates informados, de mejores decisiones, y de nuevos servicios innovadores.
Contratación pública	Con la apertura de los procesos de contratación se puede evitar la mala gestión, la ineficiencia, la malversación y la corrupción, y se facilita que los contratos públicos sean concedidos de manera justa, asegurando un valor adecuado al coste y mejorando servicios e infraestructura.
Servicios públicos	La población local a menudo conoce los problemas en la asistencia sanitaria, la educación y otros servicios públicos. Otorgar y habilitar a la población para actuar y ayudar a encontrar soluciones es el desafío clave para los servicios públicos eficaces.
Administración de registros/ archivos o gestión documental	El éxito del gobierno abierto depende de una buena gestión documental que garantice información exacta, fiable, accesible, utilizable y auténtica durante el tiempo necesario.
Derecho a la información	El derecho (de acceso) a la información está en la base del espíritu y la práctica de un gobierno abierto.
Protección de informantes (denunciantes)	Quienes trabajan en una organización suelen ser los primeros en reparar en malas conductas o actividades ilícitas. Es vital que puedan informar con seguridad, y que sus denuncias sean investigadas.

ANEXO III (Continuación)

Temas focalizados	Descripción
Ayuda al desarrollo	Información transparente sobre los fondos de ayuda permite a los países que la reciben utilizarla mejor, a los ciudadanos exigir cuentas a sus gobiernos y a los donantes poder juzgar dónde se necesita más ayuda.
Construcción	Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la construcción pública ahorra dinero, mejora la calidad de las infraestructuras y la confianza de los inversores.
Elecciones	Las elecciones son mecanismos fundamentales de rendición de cuentas. Los ciudadanos tienen derecho a participar y a saber si el proceso electoral es válido y limpio.
Medio ambiente	La vida de las personas depende de la salubridad del ambiente. Sin embargo, a menudo se toman decisiones sin contar con las personas cuyos intereses están en juego.
Industria extractiva	La transparencia y la rendición de cuentas son cruciales para la gobernanza de los recursos naturales, desde la decisión de explotar a las concesiones, la extracción y la gestión financiera.
Pesca	Los problemas globales que enfrenta el sector de la pesca marina, incluyendo la pesca excesiva y la marginación del sector de pequeña escala, están dando lugar a una mayor conciencia de la necesidad de mejorar la transparencia (y regular la industria).
Uso de suelos	El uso adecuado de los suelos (tierra) y el buen funcionamiento del sector puede impulsar el desarrollo económico, social y ambiental de un país. Sin embargo, la débil gobernanza de los suelos y los derechos de tierra con demasiada frecuencia impiden esto.
Parlamentos	La democracia no se reduce a las elecciones. Los parlamentos (Congresos) abiertos comunican su trabajo a la ciudadanía, permitiendo la rendición de cuentas y la participación en el proceso legislativo.
Fuerzas policiales y seguridad ciudadana	El principal punto de contacto e interacción que muchos ciudadanos tienen con su gobierno es a través de un agente de policía. Dado el extraordinario poder y autoridad que tiene la policía, la responsabilidad y rendición de cuentas es particularmente importante para este sector.
Impuestos y Flujos ilícitos	La transparencia financiera permite acciones contra el fraude y la corrupción, asegura la apertura sobre la política fiscal y su implementación, mejora la eficiencia del mercado y proporciona protección para los inversionistas.

Compromisos ilustrativos (ejemplos tipo)	
Inicial	Involucrar a los ciudadanos en la evaluación de las instituciones de gobierno y la identificación de reforma/políticas prioritarias Reformar la legislación para crear un entorno propicio para la actuación de organizaciones de la sociedad civil
Intermedio	Favorecer el uso ciudadano de herramientas digitales. Desarrollar un pacto entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar objetivos comunes. Involucrar a los ciudadanos en procesos deliberativos sobre un asunto político prioritario. Promover legislación y directrices sobre consultas ciudadanas para el desarrollo de políticas públicas.
Avanzado	Crear y financiar un centro especializado para la institucionalización de la participación ciudadana Incluir la participación ciudadana como una competencia básica para los funcionarios del gobierno y cargos públicos. Establecer mecanismos que permitan la plena integración participativa en la vida cívica de niños y jóvenes.
Innovador	Prototipos de nuevos enfoques para la participación ciudadana (diseñar nuevas fórmulas de participación).

ANEXO IV

DIAGRAMA 3
ESTÁNDARES DE GOBIERNO ABIERTO: LOS TRES PILARES



Fuente: Open Government Standards, (2013).

Transparencia	Participación	Rendición de cuentas
Que la información sobre las actividades de los organismos públicos sea creada y esté a disposición del público, con excepciones limitadas, de manera oportuna y en formatos de datos abiertos sin límites para la reutilización. Esto incluye la divulgación de información en respuesta a las solicitudes de la ciudadanía y de manera proactiva, a iniciativa propia de las entidades públicas. Además de que la información clave acerca de los entes privados esté disponible ya sea directamente o a través de organismos públicos.	Que los ciudadanos puedan participar directamente en el análisis de las opciones de política pública y en las decisiones del gobierno, y contribuyan con ideas y evidencia que oriente las políticas, leyes y decisiones que mejor sirvan a la sociedad y a los amplios intereses democráticos. Que los gobiernos puedan buscar la movilización activa de los ciudadanos a participar en el debate público, y que existan mecanismos que permitan que el público participe por su propia iniciativa.	Que existan normas, reglamentos y mecanismos que orienten el comportamiento de las autoridades electas y funcionarios en el ejercicio del poder público y el gasto de los recursos fiscales. Estas normas deben incluir los requisitos sobre que las decisiones sean plenamente motivadas y justificadas con toda la información puesta a disposición del público. Que exista protección para los denunciantes y mecanismos que permitan reaccionar a las revelaciones de fechorías e irregularidades.

Fuente: Adaptado del original al español desde Open Government Standards, (2013).

Para mayor detalle se puede consultar: <http://opengovstandards.org/index.php?idioma=es>.

Anexo V

DOF: 10/12/2012

DECRETO que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal.

Artículo Séptimo. - La propuesta integral y el programa de mediano plazo a los que se refiere el artículo anterior deberán considerar, entre otras, las siguientes medidas:

- I. Ajustar las estructuras orgánicas de las dependencias y entidades, de acuerdo con las atribuciones conferidas a las mismas, para el óptimo cumplimiento de los objetivos y metas de los programas a su cargo;
- II. Eliminar la duplicidad de funciones en las unidades administrativas o áreas de las dependencias y entidades, así como en las plazas adscritas a las mismas;
- III. Eliminar las plazas de mandos medios y superiores cuya existencia no tenga justificación;
- IV. Establecer, de conformidad con la normatividad aplicable, evaluaciones de desempeño eficientes para los servidores públicos;
- V. Disminuir el gasto en contratación de personal eventual en áreas que no sean sustantivas para la prestación de servicios;
- VI. Restringir la contratación de prestación de servicios profesionales de personas físicas por honorarios;
- VII. Revisar y mejorar el funcionamiento del sistema del Servicio Profesional de Carrera;
- VIII. Eliminar, fusionar o modificar aquellos programas que no sean eficaces, eficientes o que presenten duplicidades con otros programas;
- IX. Establecer un padrón único de beneficiarios que permita identificar con toda claridad a quiénes se dirigen los subsidios, ayudas y demás apoyos gubernamentales, su importe y conceptos;
- X. Simplificar los procesos de entrega de subsidios y demás apoyos, permitiendo su entrega expedita y transparente;
- XI. Establecer medidas de ahorro y austeridad en el gasto de operación de las dependencias y entidades;
- XII. Reducir el presupuesto destinado a viáticos, convenciones y gastos de representación;
- XIII. Incrementar el uso de tecnologías de la información y comunicación para mejorar la capacidad de entrega y la calidad de los servicios públicos, generar ahorros en el mediano y largo plazo, así como para promover la transparencia, participación y colaboración con la ciudadanía;
- XIV. Identificar arrendamientos financieros y otras alternativas que permitan generar ahorros en el mediano y largo plazo;
- XV. Racionalizar el uso de vehículos;
- XVI. Racionalizar el gasto en comunicación social con una adecuada coordinación y programación del mismo, con la participación que corresponda en la materia a la Secretaría de Gobernación, y
- XVII. Las medidas a que se refiere el artículo Décimo Primero de este Decreto.

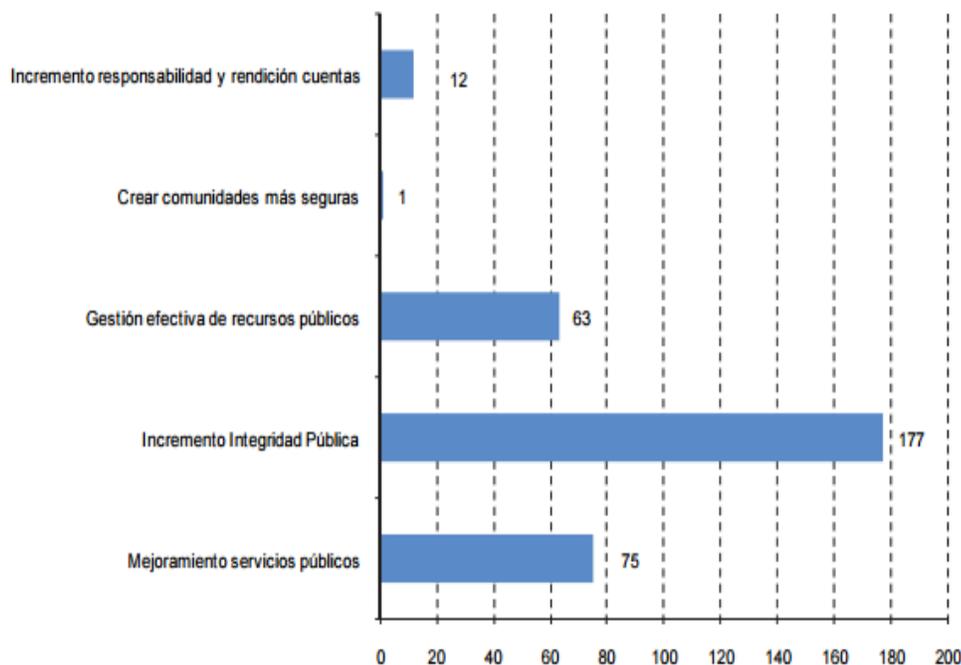
Anexo VI

**CUADRO 5
INDICADORES DE REFERENCIA PARA INICIATIVAS DE DATOS ABIERTOS**

Categoría	Indicadores
Conjuntos de datos disponibles	Nº de conjunto de datos
	Calidad de los datos
	Nivel de uso (descargas o peticiones)
	Nº de aplicaciones que utilizan cada conjunto de datos
Aplicaciones disponibles	Nº de aplicaciones disponibles
	Nº de solicitudes de información
	Ratio conjunto de datos/aplicaciones
Organización y personal involucrado	Unidades funcionales que abren datos
	Unidades funcionales que consumen datos
	Personal involucrado en la apertura y consumo de datos
	Nº de sitios internos con presencia de conjunto de datos
Empresas TIC desarrolladoras de aplicaciones	Nº de empresas (en relación con apps existentes)
	Tipos de modelo de negocio
	Colaboraciones y trabajo conjunto
Empresas infomediarias y otras organizaciones	Nº de empresas (en relación con apps existentes)
	Tipos de modelo de negocio
	Colaboraciones y trabajo conjunto
Demanda social percibida	Solicitudes de apertura de datos y <i>feedback</i>
	Apariciones en medios de comunicación
	Presencia Web

Fuente: Fundación CTIC.

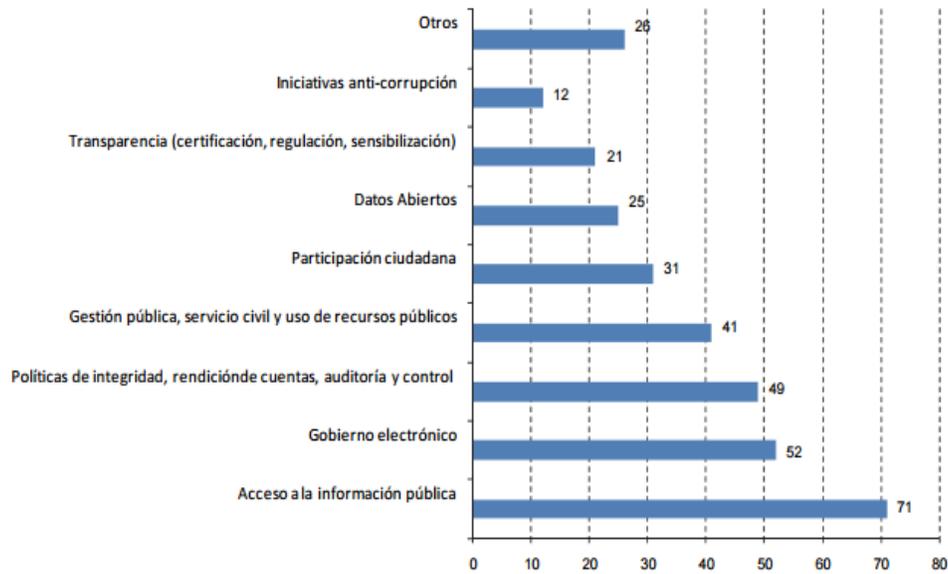
**GRÁFICO 1
DESAFÍOS DE GOBIERNO ABIERTO Y COMPROMISOS EN LA REGIÓN**
(Número de compromisos agregados por eje AGA)



Fuente: Elaboración propia (sobre la base de Ramírez-Alujas y Dassen, 2014).

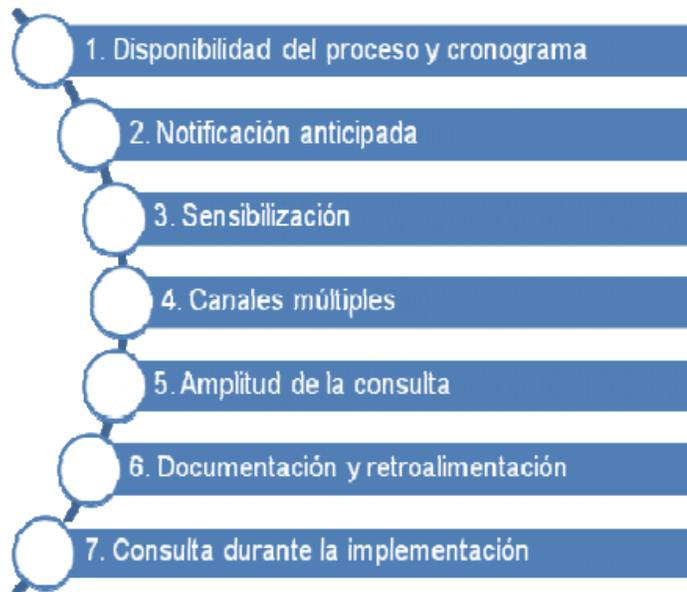
Anexo VI (Continuación)

GRÁFICO 2
PRINCIPALES COMPROMISOS EN LA AGENDA REGIONAL DE GOBIERNO ABIERTO
(Número de compromisos por tópico o ámbito de acción)



Fuente: Elaboración propia (sobre la base de Ramírez-Alujas y Dassen, 2012; 2014).

LAS SIETE CLAVES EN LA COCREACIÓN, PARTICIPACIÓN Y CONSULTA PÚBLICA SOBRE PLANES DE ACCIÓN DE GOBIERNO ABIERTO



Fuente: Adaptado de Equipo de Coordinación de Sociedad Civil OGP (2014).

Anexo VII

Sobre los contenidos del plan de acción

Desde AGA se plantea que un buen plan de acción, en términos de estructura de los compromisos que en él se incorporan, es aquel que se construye sobre la base de:

Ambición	Los compromisos deben impulsar la actividad gubernamental más allá de lo que ya se ha hecho (realizaciones pasadas), del statu quo o de incrementar iniciativas que ya se venían realizando Se relaciona con el impacto potencial que tendrá el compromiso en su ámbito o contexto de aplicación a partir de identificar y explicar con claridad el problema del que se hace cargo
Responsabilidad (y cumplimiento)	Los compromisos deben reflejar las preocupaciones y prioridades públicas de acuerdo al contexto nacional en el que se formulan... Y deben garantizar los medios disponibles para ser cumplidos de manera sustantiva, articulada y eficaz
Relevancia	El plan debe incorporar de manera explícita los principios de gobierno abierto como pilares de base para formular e implementar los compromisos. En tal sentido, los compromisos vinculados al uso de tecnología, innovación digital o gobierno electrónico deben fortalecer, promover y consolidar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana